T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

KÜRESEL AKTÖR AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK PAYDASINDA PORTEKİZ VE TÜRKİYE KAMU YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

SERDAR SENA YETGİN

Danışman : Doç. Dr. Deniz KUNDAKÇI
Jüri Üyesi : Prof. Dr. Sefa ÇETİN
Jüri Üyesi : Dr. Öğr. Üyesi Osman KARACAN

KASTAMONU-2026

TAAHHÜTNAME

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu; ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yapıldığını, bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini bildirir ve taahhüt ederim.

Serdar Sena YETGİN

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

KÜRESEL AKTÖR AVRUPA BİRLİĞİ ORTAK PAYDASINDA PORTEKİZ VE TÜRKİYE KAMU YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

SERDAR SENA YETGİN

KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
DANIŞMAN: DOÇ. DR. DENİZ KUNDAKÇI

Gelişen ve küreselleşen dünya şartlarında, özellikle de son elli yılda yaşanılan değişim, ülkelerin idaresini elinde bulunduran iktidarların; kendileri dışındaki bölgesel ve küresel aktörler ile koordineli olarak hareket etmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda AB üyelik sürecinde oldukça inişli çıkışlı bir grafik çizmekte olan Türkiye Cumhuriyeti'nin yaşadığı sürecin açıklamasını sağlamak maksadıyla, birliğe kabul edilmiş olan başka ülkelerin; siyasi tarihi, yönetim anlayışı ve kurumlarıyla karşılaştırılması yoluna gidilerek sorunların ve güçlü tarafların belirlenmesinde lüzum görülmektedir.

Her ne kadar birbirleri arasında güçlü bir tarihi ve organik bağ olmasa da günümüz Portekiz'i yönetsel ve ekonomi alanlarında Türkiye ile aynı dönemlerde değişimler benzer değişimler yaşamıştır. Bugün AB'nin diğer ülkelere oranla oldukça kırılgan bir ekonomiye sahip olduğunu bildiğimiz Portekiz, Avrupa ve hatta dünya tarihi açısından birçok değişimin mimarıdır. Portekiz, küçük bir kontlukken dünya çapında bir imparatorluğa dönüşmüş, Avrupa'da cumhuriyet rejimini erken deneyimlemiş ve ardından otoriter bir diktatörlük döneminden geçmiştir. Günümüzde ise AB normlarını benimseyen kırılgan bir ekonomi ve demokratik bir kamu yönetimi yapısına sahiptir. Bu çalışma ile Portekiz'in tarihsel deneyimleri ve yönetim sistemleri ile Türkiye'nin kamu yönetimi pratiklerinin karşılaştırılması, Türkiye'nin AB üyelik sürecinde karşılaştığı zorluklar ve güçlü yönlerin ortaya konulması amaçlanmaktadır. Böylece, iki ülkenin kamu yönetimi sistemlerinin AB ortak paydasında nasıl şekillendiği ve birbirinden öğrenilebilecekleri tecrübeler de değerlendirilebilecektir.

ANAHTAR KELİMELER: Portekiz, Türkiye, AB, Kamu Yönetimi, Yönetişim, Merkeziyetçi Yönetim Anlayışı

Nisan 2026, 140 Sayfa

ABSTRACT

MSC THESIS

COMPARISON OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEMS OF PORTUGAL AND TURKEY UNDER THE COMMON GROUND OF THE GLOBAL ACTOR EUROPEAN UNION

SERDAR SENA YETGİN

KASTAMONU UNIVERSITY INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION
SUPERVISOR: ASSOC. PROF. DR. DENİZ KUNDAKÇI

In the evolving and globalizing conditions of the world, especially with the changes experienced over the last fifty years, it has become mandatory for governments in power to act in coordination with regional and global actors. In this context, to explain the fluctuating trajectory of the Republic of Turkey's EU membership process, it is deemed necessary to identify problems and strengths by comparing them with the political history, administrative mentality, and institutions of other countries already admitted to the Union.

Although there is no strong historical or organic bond between them, present-day Portugal has undergone similar changes in administrative and economic areas during the same periods as Turkey. Today, while we recognize Portugal as having a relatively fragile economy compared to other EU nations, it has been the architect of numerous transformations in European and even world history. Portugal evolved from a small county into a global empire, experienced a republican regime early in Europe, and subsequently underwent a period of authoritarian dictatorship. Today, it possesses a democratic public administration structure and a fragile economy that has adopted EU norms. This study aims to compare Portugal’s historical experiences and administrative systems with Turkey’s public administration practices, thereby revealing the challenges and strengths Turkey faces in the EU membership process. Thus, how the public administration systems of both countries are shaped within the common denominator of the EU and the experiences they can learn from one another will be evaluated.

KEYWORDS: Portugal, Turkey, European Union, Public Administration, Governance, Centralized Administration Approach

April 2026, 140 Pages

TEŞEKKÜR

Bu tezin hazırlanmasında katkıları büyük olan değerli hocam Doç. Dr. Deniz KUNDAKÇI'ya, bana sürekli destek olan Annem Z. Sevcan YETGİN'e, Babam Safder YETGİN'e ve tabi ki de ablam Doç. Dr. Senem YETGİN'e teşekkürlerimi sunarım.

Serdar Sena YETGİN

Kastamonu, 2026

İÇİNDEKİLER

Sayfa

TEZ ONAYI ... **ii**
TAAHHÜTNAME ... **iii**
ÖZET ... **iv**
ABSTRACT ... **v**
TEŞEKKÜR ... **vi**
İÇİNDEKİLER ... **vii**
ŞEKİLLER VE GÖRSELLER DİZİNİ ... **x**
TABLOLAR DİZİNİ ... **xi**
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ ... **xii**
1. GİRİŞ ... **1**
1.1 Araştırmanın Konusu ve Önemi ... 1
1.2 Karşılaştırmalı Çerçeve: Türkiye ve Portekiz ... 2
1.3 Araştırmanın Amacı ve Kapsamı ... 2
1.4 Araştırmanın Yöntemi ve Tezin Yapısı ... 3
1.5 Tezin Temel Varsayımı ve Analitik İddiası ... 4
2. PORTEKİZ'İN TARİHSEL EVRİMİ: İMPARATORLUKTAN AVRUPA BİRLİĞİNE ... **5**
2.1 İmparatorluk Mirası ve Ekonomik Yapı ... 5
2.1.1 Kuruluş ... 5
2.1.2 Coğrafi Keşifler, Sömürgecilik Dönemi Siyasi Olayları ve Ekonomik Yapı (Zenginleşme Kaynakları, Merkantilist Politikalar ve Küresel Ticaret Ağları) ... 6
2.1.3 Sömürgecilik Mirasının Portekiz Ekonomisi Üzerindeki Uzun Vadeli Etkileri (Sanayileşmenin Gecikmesi, Dışa Bağımlılık ve Yapısal Sorunlar) ... 10
2.1.4 Liberal Devrimler ve Monarşiden Cumhuriyete Geçiş Sürecinin Ekonomik Yansımaları ... 17
2.2 Birinci Cumhuriyet Dönemi İstikrarsızlığı ... 24
2.3 Salazar Dönemi (Estado Novo) Siyasi Olayları, Ekonomik Politikaları ve Sonuçları ... 29
2.3.1 Bir Devrimden Bir Diğer Devrime Siyasi Süreç (Estado Novo Dönemi ve Karanfil Devrimine Hazırlık) ... 30
2.3.2 Otoriter Rejimin Ekonomik Modeli: Otarşi, Mali Disiplin ve Dışa Kapalılık ... 37
2.3.3 Sömürge Savaşlarının Ekonomik Yükü ve Dekolonizasyon Sürecinin Etkileri ... 38
2.4 Karanfil Devrimi Sonrası Portekiz'in Evrimi, Ekonomik Dönüşüm ve Avrupa Birliği'ne Yöneliş ... 38
2.4.1 Karanfil Devrimi ve Değişen Portekiz ... 39
2.4.2 Portekiz'deki Demokratikleşme Süreci, AET'ye Yöneliş ve AB'nin Oluşması ... 42
2.5 Günümüzde Portekiz ... 47
3. TÜRKİYE'NİN TARİHSEL, YÖNETSEL VE EKONOMİK EVRİMİ ... **53**
3.1 Osmanlı İmparatorluğu Yönetim Sisteminin Evrimi ... 53

3.1.1 Osmanlı Devleti'nin Merkez Teşkilatları ve Zaman İçindeki Değişimleri. 54
3.1.2 Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Zaman İçindeki Değişimi 59
3.1.3 Osmanlı Devleti'nde Hukuk Yapısı ve Yargı Sisteminin Zaman İçindeki Değişimi 59
3.1.4 Osmanlı Ekonomik Yapısı ve Modernleşme Çalışmaları 65
3.2 Türkiye Cumhuriyeti Yönetim Sistemi ve Zaman İçindeki Değişimi 72
3.2.1 Cumhuriyet'in İlk Yılları ve Devletçilik Politikaları 72
3.2.2 Çok Partili Hayata Geçiş ve Ekonomik Liberalleşme Çabaları 74
3.2.3 1950'ler Sonrası Ekonomik Gelişmeler ve Sanayileşme Politikaları Denemeleri 77
3.2.4 Askeri Müdahalelerin Ekonomik ve Siyasi İstikrarsızlığa Etkileri-Dönemsel Bunalımlar 78
3.2.5 1980 Sonrası Dönem ve Küresel Ekonomiye Entegrasyon 81
3.2.6 Turgut Özal Dönemi: Neoliberal Dönüşüm, Özelleştirme ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi 82
3.2.7 Gümrük Birliği ve Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Başlangıç Dönemi Ekonomik ve Siyasal Etkileri 83
3.2.8 21. Yüzyılda Türkiye Cumhuriyeti 86
3.2.9 21. Yüzyılda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinin Siyasal ve Ekonomik Reformlara Yönelik Rolü ve Beklentiler 88
4. PORTEKİZ VE TÜRKİYE KAMU YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI 91
4.1 Kamu Yönetimi Sistemlerinin Tarihsel Kökenleri ve Yapısal Özellikleri 91
4.1.1 Portekiz Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi (İmparatorluk, Otoriter Rejim ve Demokratikleşme Etkileri) 91
4.1.2 Türkiye Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi (Osmanlı, Cumhuriyet ve Modernleşme Etkileri) 99
4.1.3 İki Ülkenin Kamu Yönetimi Geleneklerindeki Temel Farklılıklar ve Benzerlikler 102
4.1.3.1 Benzerlikler 102
4.1.3.1.1 Güçlü merkeziyetçilik ve bürokratik gelenek 102
4.1.3.1.2 Reformların dış baskı kaynağıyla gerçekleşmesi 104
4.1.3.2 Farklılıklar 105
4.1.3.2.1 Siyasi rejim geçişlerinin niteliği 105
4.1.3.2.2 Hukuk/yargısal çerçeve 106
4.2 AB'nin Kamu Yönetimi Reformları Üzerindeki Etkisi (Avrupalılaşma) 107
4.2.1 Portekiz'de AB Entegrasyonunun Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi 107
4.2.1.1 Müktesebat uyumu ve YKY 108
4.2.1.2 Yapısal fonlar (structural funds) 108
4.2.1.3 İyi yönetişim ilkeleri ve vincolo esterno 108

4.2.2 Türkiye'de AB Üyelik Sürecinin Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi: Uyum Paketleri, Reform Çabaları ve Karşılaşılan Engeller 109
4.3 Karşılaştırmalı Analiz: Seçilmiş Kamu Yönetimi Alanları 111
4.3.1 Merkeziyetçilik ve Yerel Yönetimler: İki Ülkedeki Yapısal Farklılıklar ve AB'nin Etkisi 111
4.3.2 Bürokrasi Yapısı ve İnsan Kaynakları Yönetimi: Reformlar, Profesyonelleşme ve Liyakat İlkeleri 114
4.3.3 Kamu Hizmetlerinin Sunumu ve E-Devlet Uygulamaları: Vatandaş Odaklılık ve Teknolojik Dönüşüm 114
4.3.4 Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Yolsuzlukla Mücadele Mekanizmaları 116
4.4 AB'nin Küresel Aktör Rolünün Kamu Yönetimi Sistemleri Üzerindeki Dolaylı Etkileri 119
4.4.1 AB'nin Uluslararası Norm ve Standartlarının Portekiz ve Türkiye Kamu Yönetimlerine Yansımaları 120
4.4.2 Küresel Yönetişim ve Çok Taraflı İş Birliği Bağlamında Kamu Yönetimlerinin Rolü 120
5. SONUÇ 122
KAYNAKLAR 125

ŞEKİLLER VE GÖRSELLER DİZİNİ

Sayfa

Şekil 2.1 Portekiz İmparatorluğu'nun sömürge haritası. 7
Şekil 2.2 Kâşif Henry 8
Şekil 2.3 Padrao Dos Descobrimentos – Keşifler Anıtı (Lizbon) 10
Şekil 2.4 1755 Lizbon depremi sonrası 13
Şekil 2.5 Pombal Markizi Sebastião José de Carvalho e Melo 14
Şekil 2.6 Brezilya Kralı 1. Pedro 18
Şekil 2.7 Portekiz'in ilk Cumhurbaşkanı Teófilo Braga (1915) 24
Şekil 2.8 100. Portekiz Başbakanı António de Oliveira Salazar 31
Şekil 2.9 "Portekiz küçük bir ülke değildir" (Salazar dönemine ait bir propaganda posteri) 35
Şekil 2.10 Karanfil devrimi sonrası Lizbon sokaklarından bir görüntü 39
Şekil 4.1 Portekiz siyasi haritası ve ülkeyi oluşturan 18 ayrı bölge 48

TABLOLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 4.1 Portekiz ve Türkiye idari sistemleri arasındaki farklar..... 107

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

Kısaltmalar

AB	**:** Avrupa Birliği
ABD	**:** Amerika Birleşik Devletleri
AET	**:** Avrupa Ekonomik Topluluğu
AİHM	**:** Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AKP	**:** Adalet ve Kalkınma Partisi
ANMP	**:** Ulusal Portekiz Belediyeler Birliği
AP2030	**:** Kamu Yönetimi Stratejisi 2030
BES	**:** Kutsal Ruh Bankası
CBAM	**:** Karbon Sınır Düzenleme Mekanizması
CHP	**:** Cumhuriyet Halk Partisi
CIAC	**:** Topluluk İşleri Komisyonu
DGAC	**:** Toplum İşleri Müdürlüğü
DGAE	**:** Avrupa İşleri Müdürlüğü
DGS	**:** Emniyet Genel Müdürlüğü
DP	**:** Demokrat Parti
EIDAS	**:** Elektronik Kimlik Doğrulama, Kimlik Tespiti ve Güven Hizmetleri
EIF	**:** Avrupa Birlikte Çalışabilirlik Çerçevesi
EUPAN	**:** Avrupa Kamu Yönetimi Ağı
FETÖ	: Fetullahçı Terör Örgütü
FRELIMO	**:** Mozambik Kurtuluş Örgütü
GSYH	**:** Gayri Safi Yurt İçi Hasıla
IMF	**:** Uluslararası Para Fonu
INA	**:** Ulusal Yönetim Enstitüsü
ISA	**:** Dolaylı Devlet İdareleri
LADA	**:** İdari Belgeler Erişim Yasası
MENAC	**:** Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Mekanizması
MFA	**:** Silahlı Kuvvetler Hareketi
MÖ	**:** Milattan Önce
MS	**:** Milattan Sonra
NATO	**:** Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
ODGP	**:** Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OECD	**:** Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OGP	**:** Açık Yönetim Ortaklığı
PD	**:** Demokratik Parti
PERC	**:** Devam Eden Devrimci Süreç
PIDE	**:** Uluslararası Devlet Güvenlik Polisi
PKK	: Kürdistan İşçi Partisi
PRACE	**:** Merkezi İdareyi Yeniden Yapılandırma Programı
PRE	**:** Cumhuriyetçi Evrimci Parti
PREMAC	**:** Merkezi İdareyi Azaltma ve İyileştirme Planı
PRR	**:** Kurtarma ve Dayanıklılık Planı
RGPC	: Genel Yolsuzluk Önleme Rejimi

QUAR	**:** Değerlendirme Sorumluluk Tablosu
SCO	**:** Şanghay İşbirliği Örgütü
SIADAP	**:** Kamu Yönetimi Entegre Performans Değerlendirme Sistemi
SSCB	**:** Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
UNR	**:** Cumhuriyetçi Ulusal Birliği
UR	**:** Cumhuriyetçi Birlik

1. GİRİŞ

1.1 Araştırmanın Konusu ve Önemi

Bu çalışma; küreselleşen dünyada, uluslararası sistemlerin ve özellikle AB'nin (*European Union* – Avrupa Birliği) küresel bir aktör ve normatif bir güç olarak, üye ve aday ülkelerin kamu yönetim sistemlerinde yarattığı dönüşümlerin anlaşılması için önemlidir. AB'nin ortak normları, standartları ve yönetim ilkeleri birer reform olarak, üye ülkelerin devlet yapılarında, ülke kültürüne uygun şekilde azami standartlara uygun şekilde zorunlu olarak uygulanırken; aday ülkeler için de uyum süreci hem iktisadi hem de kurumsal açıdan, detaylı bir gözlem gerektiren bir dizi politika ve yapı değişikliğini içermektedir. Ayrıca AB, kuruluşu itibariyle; etkin olduğu süre içerisinde, ülkeler üstü bir kurum olma niteliğinin dışında, yönetişimin yaratmış olduğu dönüşümle beraber, üye devletlerin de politikalarını belirlemede daha fazla söz sahibi olabildiği daha demokratik bir kurum haline geldiğinden; söz konusu ilişkiler birer etkileşim halinde gerçekleşmektedir.

Türkiye ve Portekiz'i tarihsel süreçte kıyaslayan çalışmalar var olsa da iki ülkenin idari sistemlerini güncel verilerle destekleyecek bir analiz yoktur. Her iki ülke arasında dil, nüfus, yüzölçümü, ekonomik, sosyolojik ve kültürel alanlarda büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bu büyük farklara rağmen iki ülke de idare anlayışı açısından benzerlikler göstermişlerdir. Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi; ulaşım ve iletişim olanaklarının 2000'li yıllarda artmasıyla; daha fazla çeşitliliğe sahip bir çalışma alanı haline gelmiştir ve bu çeşitlilikten hareketle de daha detaylı ve geniş örnekleri de kapsamaktadır. Bu noktada Portekiz, literatürdeki boşluğu doldurmak maksadıyla seçilmiş; tüm yapısal farklılıklarına rağmen Türkiye örneği ile olan benzerliklerinin ve aynı etkenlere karşın farklı reaksiyonlar göstermelerinin sebepleri anlaşılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda Avrupa kıtasında farklı coğrafyalarda, siyasi ve ekonomik geçmişlere sahip ülke profilleri çizen Portekiz ve Türkiye, kamu idare sistemlerinin gelişimi açısından AB entegrasyon süreçlerinde yaşamış oldukları benzer zorluklar ve kolaylıklar nedeniyle iki farklı ve önemli örnek teşkil etmektedirler.

1.2 Karşılaştırmalı Çerçeve: Türkiye ve Portekiz

AB ortak parantezi içerisinde değerlendirilebilecek Türkiye ve Portekiz'i tarihsel süreçte karşılaştıran çalışmalar mevcut olmakla birlikte, iki ülkenin kamu yönetimi sistemlerini güncel verilerle destekleyen kapsamlı bir karşılaştırmalı analiz literatürde sınırlı kalmıştır. Türkiye ve Portekiz; dil, nüfus, yüzölçümü, ekonomik kapasite, sosyolojik yapı ve kültürel özellikler bakımından önemli farklılıklar taşımasına rağmen, idari yapı ve devlet geleneği açısından dikkat çekici benzerlikler göstermektedir.

Her iki ülkede de güçlü merkeziyetçi devlet anlayışı, kamu bürokrasisinin tarihsel önemi ve reform süreçlerinin büyük ölçüde dışsal baskılarla şekillenmiş olması ortak karakteristikler olarak öne çıkmaktadır. Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi literatürünün ulaşım ve iletişim imkânlarının artmasıyla birlikte genişleyen inceleme alanı, farklı tarihsel ve toplumsal arka plana sahip ülkelerin benzer yönetsel tepkiler geliştirmesini açıklamaya yönelik analizlere imkân tanımaktadır. Bu bağlamda Portekiz, literatürde görece ihmal edilmiş bir örnek olarak seçilmiş[1]; yapısal farklılıklara rağmen Türkiye ile benzeşen idari özelliklerin ve aynı dışsal etkenlere karşı geliştirilen farklı tepkilerin nedenleri anlaşılmaya çalışılmıştır.

1.3 Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Bu çalışma, Portekiz ve Türkiye'nin kamu yönetimi sistemlerini AB perspektifiyle karşılaştırmalı olarak analiz ederek literatüre katkı sağlamayı hedeflemektedir. Çalışmanın temel amacı, iki ülkede siyasi rejimlerde yaşanan dönüşümlere paralel olarak kamu yönetimi sistemlerinin gelişimini, reform süreçlerini ve yapısal özelliklerini karşılaştırmalı bir çerçevede incelemektir.

[1]Portekiz kamu yönetimi literatürde; Napolyon geleneği, güçlü merkeziyetçilik ve siyasallaşmış bürokrasi ile karakterize edilen "Güney Avrupa Kamu Yönetimi Modeli" çerçevesinde İtalya, İspanya ve Yunanistan ile birlikte sıklıkla analiz edilmektedir (Sotiropoulos, 2004, s. 405; Kickert, 2007). Mevcut çalışmalar; özellikle 1974 sonrası demokratik geçiş süreci, idari reformlar ve Avrupalılaşmanın kurumsal etkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Buna karşın Portekiz, kıyaslamalı çalışmalarda genellikle bölge ülkeleriyle sınırlı bir çerçevede ele alınmış; Türkiye gibi benzer idari mirasa sahip ancak farklı entegrasyon süreçleri yaşayan ülkelerle olan ilişkisi literatürde görece ihmal edilmiştir.

Bu kapsamda tezde; yerel yönetimlerin özerkliği, anayasal yapılar, dijitalleşme uygulamaları ve şeffaflık rejimleri gibi kamu yönetiminin temel alanlarında yaşanan dönüşümler ele alınmıştır. Çalışma, kamu yönetimi reformlarını bütüncül bir perspektifle değerlendirirken, analizini bu başlıklarla sınırlı tutarak derinlikli bir karşılaştırma yapmayı amaçlamaktadır.

1.4 Araştırmanın Yöntemi ve Tezin Yapısı

Bu çalışma, AB'nin kamu yönetimi sistemleri üzerindeki etkisini analiz etmek amacıyla, karşılaştırmalı kamu yönetimi disiplininin sunduğu teorik çerçeveler üzerine inşa edilmiş nitel bir araştırma olarak tasarlanmıştır. Tez, yalnızca betimleyici bir literatür taraması sunmakla kalmayıp; kurumların dönüşümünü açıklamaya yönelik analitik bir perspektif geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Bir ulusal idari sistemin ancak farklı modellerle kıyaslandığında tam anlamıyla anlaşılabileceği varsayımından hareketle; Portekiz ve Türkiye'nin kamu yönetimi sistemleri belirli tematik başlıklar altında incelenmiştir. Bu karşılaştırma, benzer şekilde merkeziyetçi idari geleneklerine sahip bu iki ülkenin, AB üyelik ve uyum süreçlerinde neden farklı yönetsel sonuçlar ürettiğini açıklamaya odaklanmaktadır. Bu kapsamda; rejim geçişleri, merkeziyetçilik, yargısal denetim, yerel yönetim yapıları ve reformların sürekliliği araştırmanın temel boyutlarını oluşturmaktadır. Tezde benimsenen analitik yaklaşım, "Tarihsel Kurumsalcılık" perspektifine dayanmaktadır. Bu yaklaşım; kurumların tarihsel süreçler, "kritik dönemeçler" ve "patika bağımlılığı" çerçevesinde şekillendiğini varsayar. Bu bağlamda AB, reformları mekanik bir şekilde dikte eden bir aktör değil; ulusal düzeydeki kurumsal tercihleri şekillendiren "dışsal bir çapa" olarak ele alınmıştır. Ayrıca, AB normlarının ulusal sistemlere entegrasyonunu açıklamak için Avrupalılaşma literatüründen yararlanılmıştır.

Araştırma, yapısı itibarıyla üç temel aşamadan oluşmaktadır. İlk olarak tarihsel arka plan analizi yapılarak iki ülkenin selefi olan imparatorluk dönemlerinden günümüze kadar olan yönetim anlayışı ve sosyo-ekonomik altyapısı incelenmiştir. İkinci olarak da söz konusu tarihsel mirasın kamu yönetim sistemleri üzerindeki sürekliliği analiz edilmiştir. Son olarak da her iki ülkenin AB uyum süreci öncesi ve sonrasındaki

dönüşümleri; yerelleşme, dijitalleşme, şeffaflık ve liyakat gibi seçilmiş alanlarda dinamik bir şekilde kıyaslanmıştır.

Veri toplama sürecinde, iki ülkenin siyasi tarihleri konusunda seçilmiş kaynaklar gözden geçirilmiş, kamu yönetimi, karşılaştırmalı siyaset ve Avrupalılaşma konularında literatür taraması yapılmış; anayasal metinler, AB ilerleme raporları ve OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development* - Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) belgeleri gibi resmi belge analizlerine yer verilmiş ve Yolsuzluk algısı ve dijitalleşme gibi alanlardaki endeks puanları gibi ikincil veriler nitel bakış açısıyla yorumlanmıştır.

1.5 Tezin Temel Varsayımı ve Analitik İddiası

Bu çalışma, Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi sistemleri üzerindeki etkisinin yalnızca teknik ve hukuki bir uyum süreci olarak değerlendirilemeyeceği; aksine tarihsel miras, siyasal rejim deneyimi ve kurumsal kapasite ile doğrudan ilişkili çok katmanlı bir dönüşüm süreci olduğu varsayımına dayanmaktadır. Portekiz ve Türkiye, güçlü merkeziyetçi devlet gelenekleri, geç demokratikleşme tecrübeleri ve reformların büyük ölçüde dışsal baskılarla tetiklenmesi bakımından önemli benzerlikler taşımaktadır.

Bununla birlikte, Portekiz'in Avrupa Birliği üyeliği sonrasında kamu yönetimi reformlarını kurumsallaştırabilmiş olması, Türkiye'nin ise aday ülke statüsünde reformları süreklilik sorunu yaşayan daha kırılgan bir zeminde yürütmesi, iki ülke arasında belirgin bir yönetsel ayrışmaya işaret etmektedir. Bu tez, söz konusu ayrışmanın tarihsel zorunluluklardan ziyade kurumsal tercihler ve reformların içselleştirilme düzeyiyle ilişkili olduğunu ileri sürmekte; Türkiye'nin Portekiz deneyimiyle karşılaştırıldığında kamu yönetimi reformlarında göreli bir geride kalmışlık yaşadığını savunmaktadır. Bu bağlamda çalışma, okuyucuyu kamu yönetimi reformlarının neden bazı ülkelerde kalıcı sonuçlar üretirken bazılarında sınırlı ve geri dönüşlü kaldığını sorgulamaya davet eden analitik bir teklif sunmaktadır.

2. PORTEKİZ'İN TARİHSEL EVRİMİ: İMPARATORLUKTAN AVRUPA BİRLİĞİNE

Portekiz'in günümüze kadar olan serüveni, küçük bir Kastilya kontluğundan, küresel bir imparatorluğa evrilen, sonrasında oldukça sert değişimlerin ve uzun bir diktatörlük sürecinin bitişiyle günümüzün modern bir devletine dönüşmeyi ifade eden özgün bir yolu temsil etmektedir. Portekiz'in öncüsü olduğu coğrafi keşifler ve sömürgeleştirme süreciyle kaderi değişen Avrupa'nın tarihi düşünüldüğünde, bu özgün yolun incelenmesi, büyük önem arz etmektedir.

2.1 İmparatorluk Mirası ve Ekonomik Yapı

Portekiz'in imparatorluk döneminden devraldığı ekonomik yapı ve bu yapının kamu yönetimi geleneği üzerindeki etkileri ele alındığında; sömürgecilik temelli ekonomik örgütlenmenin merkeziyetçi idari yapıyı nasıl beslediği ve modern Portekiz kamu yönetiminin şekillenmesinde nasıl bir tarihsel zemin oluşturduğu görülebilir.

2.1.1 Kuruluş

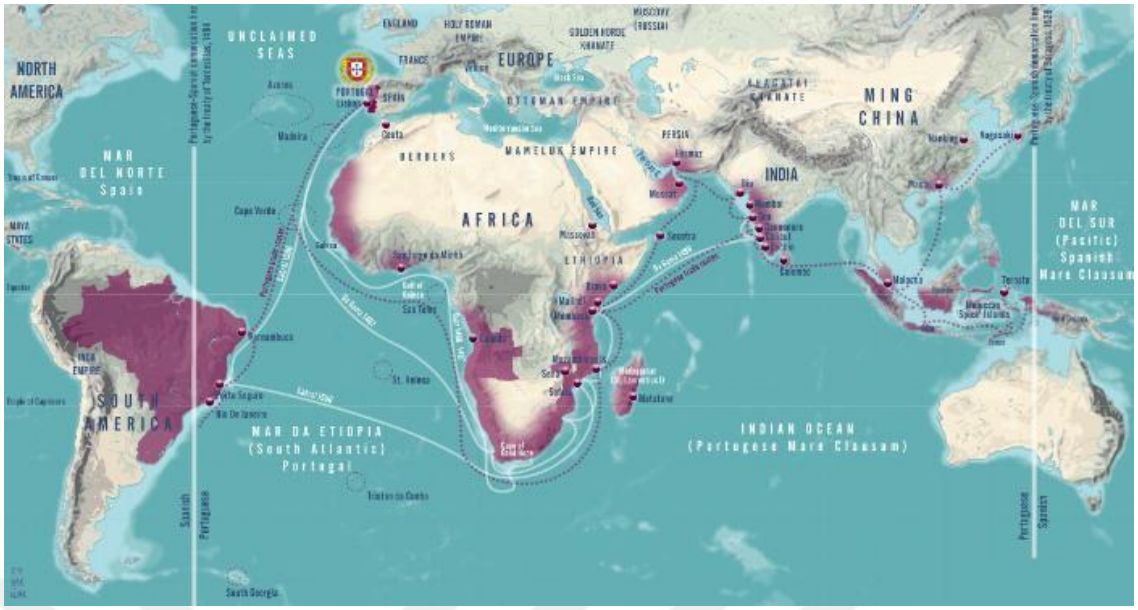
Günümüz Portekiz'inin resmi sınırları baz alındığında, tarihinin ilk dönemlerinin, İber Yarımadası'nı paylaştığı komşusu İspanya'nınkiyle paralel geliştiği görülmektedir. (Disney, 2009, s. 12). Hint-Avrupa kökenli antik bir halk olan Lusitaniler, günümüz Portekizlilerinin bilinen ilk atası olarak kabul edilmektedirler (Mattoso, 1993, s. 24). Alpler üzerinden gelerek, Romalılar tarafından Lusitanya Eyaleti olarak adlandırılan günümüz Portekiz topraklarını yurt olarak seçmişlerdir (Livermore, 1947, s. 38). MÖ 250'lerde başlayan Roma İmparatorluğu dönemi, MS 4. yüzyıl sonlarında, özellikle Vizigotlar olmak üzere Germen İstilalarına kadar devam eder. Yaklaşık üç yüzyıl süren bu dönem sonrası Endülüsler 11. yüzyıla kadar yarımadanın hâkimi olurlar. Sonrasında bu topraklarda yaşayan Hristiyan halk ve diğer komşu Hristiyan devletleri için, İber Yarımadasının bir Hristiyan toprağı olarak kalması anlamına gelen "*Reconquista*" yani yeniden fetih ülküsü ağır basmıştır. O zamanki adıyla El Garb olan bugünkü Algarve bölgesinden son Müslümanın 1249 yılında yarımadayı terk etmesi ile bu topraklar yeniden Hristiyanların olmuştur (Russell-Wood, 1998, s. 15). Portekiz

Kontu “Fatih” I. Afonso (1139-1185), savaşlarda göstermiş olduğu yararlılıklar neticesinde 1179 yılında Papa III Alexander (? - 1181) tarafından Kral olarak ilan edilir ve böylelikle Portekiz’in bağımsız bir siyasi aktör olarak tarih sahnesine çıkmasının vakti gelir. I. Ferdinand döneminde Portekiz’in Kuzey kesimleri Leon Krallığı’nın bir parçası haline gelirken, Kral I. Afonso’nun Kastilya ve Leon Krallıkları’na karşı savaşarak elde etmiş olduğu zaferler neticesinde Portekiz Krallığı, sırasıyla Kastilya ve Leon Krallıkları tarafından tanınarak daha da resmi bir güç haline gelir ve bölgede varlığını sürdüren Müslümanlara karşı kazanımlar elde edinerek merkezi otoritelerini güçlendirirler. 13. yüzyılda, Portekiz sınırları aşağı yukarı bugünkü şeklini almış olur (Livermore, 1947, s. 112).

2.1.2 Coğrafi Keşifler, Sömürgecilik Dönemi Siyasi Olayları ve Ekonomik Yapı (Zenginleşme Kaynakları, Merkantilist Politikalar ve Küresel Ticaret Ağları)

Portekiz İmparatorluğu 15. yüzyılda başlayan sömürgecilik hareketlerinde öncü devletlerden biri olarak, coğrafi keşiflerin getirmiş olduğu büyük zenginlikle Avrupa’nın ve hatta tüm dünyanın, ekonomik açıdan, en güçlü devletlerinden biri haline gelmiştir (Diffie ve Winius, 1977, s. 45). 1415 yılında Kuzey Afrika’ya ayak basmalarıyla başladığı kabul edilen Portekiz İmparatorluğu’nun Altın Çağı’yla haritalar genişlemiş ve Avrupa’daki rekabet diğer uzak kıtalara da sıçramıştır. Batı eksenli tarih anlatımını göz önüne alındığında coğrafi keşiflerin ve sonrasında gelen, sonucu I. Dünya Savaşı’na kadar varan sömürgecilik faaliyetlerinin en başarılı aktörü Portekiz’in bu dönemdeki rolü oldukça büyüktür (Bethencourt, 1997, s. 82).

Portekiz, coğrafi keşifler öncesinde Atlantik Okyanusu’nda balıkçılıkla uğraşan bir toplum olmakla birlikte, 15. yüzyılda gemicilik, seyrüsefer ve astronomi alanlarında gerçekleştirilen sistematik yatırımlar sayesinde denizcilikte önemli bir atılım gerçekleştirmiştir (Russel-Wood, 1998, s. 27). Özellikle de “Kâşif” Prens Henry’nin (1394-1460) öncülüğünde yürütülen bu süreç, Portekiz’i Akdeniz havzasıyla sınırlı ticaret ve güç mücadelesinin dışına taşıyarak, okyanus aşırı rotalara yönelten yapısal bir dönüşümü ifade etmektedir (Subrahmanyam, 1997, s. 54).



Şekil 2.1 Portekiz İmparatorluğu'nun sömürge haritası (URL-1, 2026)

Bu yönelimin arkasında yalnızca teknik ilerleme değil; stratejik çıkarlar, ekonomik beklentiler ve dini motivasyonların bir arada şekillendirdiği çok boyutlu bir etkenler bütünü bulunmaktadır. Tüccar burjuvazisinin güç kazanması, Papalık desteğiyle "*Reconquista*" idealinin yeni coğrafyalara taşınması ve farklı ticaret ağlarının sağladığı bilgi birikimi, Portekiz'in erken dönem küresel genişlemesini mümkün kılan başlıca unsurlar olmuştur. Söz konusu süreç, Portekiz'in merkeziyetçi ve gelirleri dış kaynaklara dayanan bir devlet yapısı geliştirmesinde belirleyici rol oynamıştır (Boxer, 1969, s. 115).

Portekiz Krallığı'nın, açık denizlere açılmak ve askeri gücünü bu alanda yoğunlaştırmak konusunda avantajlı bir konumda olmaları; onları aynı dönemdeki diğer birçok devletin aksine karada oyalayacak herhangi bir askeri tehlikenin olmasından kaynaklanmıştır (Mattoso, 1993; Disney, 2009)[2]. Bugünkü İspanya'nın seleflerinden biri olarak kabul edilen Kastilya Krallığı, Portekizlileri doğudan tehdit edebilecek tek unsurdu fakat Portekizliler; İngilizler ve Almanların desteğiyle, İspanyol ve Fransız tehlikesini dengelemeyi başarabilmişlerdi (Russell-Wood, 1998). Keşif Çağı ve karada dokunulmaz oluşları, Iber Birliği'ne katılana dek 150 yıl kadar sürmüş ve bu avantajlı dönemde Portekizli denizciler, keşiflerde büyük avantajlar elde

[2] Leon Krallığı'na bağlı bir kontluktan krallığa geçişleri sırasında Emevîler'le olan savaşları, Kastilya Krallığı ile olan savaşları ve 1449'taki iç savaşları olan Alfarrobeira Muharebesi haricinde o döneme kadar büyük bir kara harekâtına maruz kalmamışlardır (Black, 2021).

etmişlerdi. Üstelik karada kurmuş oldukları bu denge politikasının yanı sıra, Portekiz sömürge topraklarının, diğer Avrupalı güçler tarafından henüz tam olarak keşfedilmemiş ve ekonomik önemi anlaşılamamış olması da denizlerde Portekiz için büyük bir fırsat olmuştu (Diffie ve Winius, 1977, s. 128).



Şekil 2.2 Kâşif Henry (URL-2, 1470)

Portekiz'in denizaşırı açılım sürecindeki ilk somut adım, 1415 yılında Sebte'nin ele geçirilmesiyle atılmıştır. Bu hamle, görünürde dini gerekçelerle meşrulaştırılsa da esas olarak ticaret yollarını denetleme, Cebelitarık Boğazı'nı kontrol altına alma ve denizaşırı ekonomik imkânlara erişme hedeflerini taşımaktadır. Ardından Madeira ve Azor Adaları'nın sömürgeleştirilmesiyle tarımsal üretim Avrupa pazarlarına yönlendirilmiş, bu süreç Portekiz ekonomisine yeni gelir kaynakları kazandırmıştır. Kuzey Afrika üzerinden elde edilen altın ticaretine dair bilgiler ise Portekiz'i, Akdeniz dışı ticaret yolları aramaya teşvik ederek denizcilik faaliyetlerini daha da hızlandırmıştır (Newitt, 2005, s. 18).

Bu süreçte elde edilen teknik ve kurumsal birikim, Portekiz'in Atlantik boyunca kademeli bir denizaşırı genişleme gerçekleştirmesini mümkün kılmıştır. Afrika kıyıları boyunca ilerleyen seferler, yeni ticaret merkezlerinin kurulmasına ve Akdeniz ticaret yollarına alternatif rotaların geliştirilmesine zemin hazırlamıştır. Bu genişleme, yalnızca denizcilik faaliyetlerinin coğrafi ölçeğini büyütmekle kalmamış; aynı

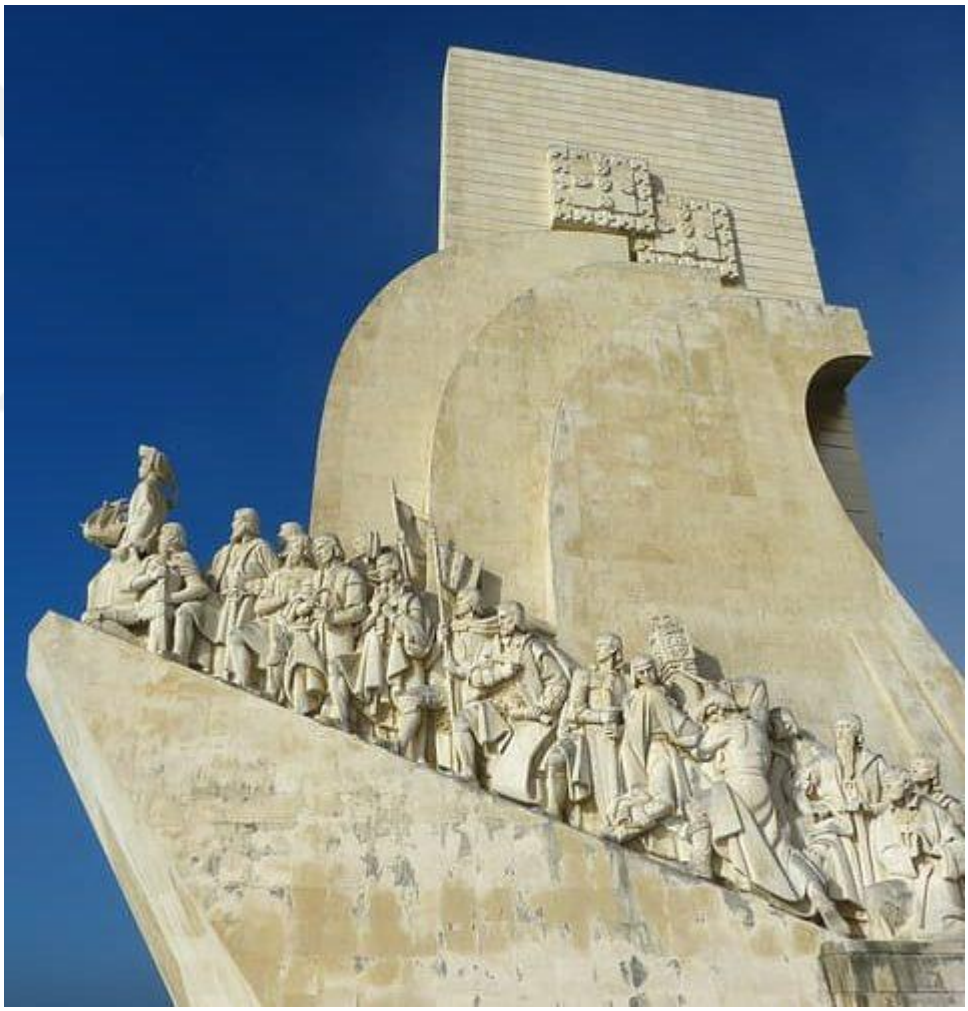
zamanda Portekiz'i Hindistan ve Amerika kıtasıyla doğrudan ilişkilendiren küresel bir ticaret ve egemenlik ağının parçası hâline getirmiştir. Brezilya'nın sömürgeleştirilmesiyle birlikte Portekiz, denizaşırı kaynaklara dayalı bir imparatorluk ekonomisinin idari ve mali temellerini atmıştır (Bethencourt, 1997, s. 142).

İlerleyişini Hint Okyanusu içinde sürdürmeye devam eden Portekiz Donanması, büyük ve ağır silahlı Nau, karavela ve sonradan geliştirmiş oldukları kalyon tipi gemilerinin verdiği avantajla; 1509'da Mısır Memlükleri donanmasını ağır bir yenilgiye uğratmıştır (Black, 2020, s. 64). Ayrıca gemi yapımı ve yön bulma cihazlarını üretmekteki marifetlerinin yanı sıra, gemilerin güvenli bir şekilde ikmal yapabilecekleri deniz üstlerini inşasını da ihmal etmemişlerdi (Black, 2020, s. 68). Fakat Portekiz'e tabi bu gemicilerin başlangıçtaki amacı ticaret yapmak ve Mağribilerin, Osmanlı'nın ve diğer ticaret yollarının elinde bulunduran ulusların ağır vergilerinden azade bir alış-satış ilişkisi kurmak olsa da onları global alanda güçlü kılan savaş diplomasisi ve lojistik altyapıyı iyi yönetmek olmuştur. Bu gemiciler ve donanma kuvvetleri gerektiğinde gittikleri bölgelerdeki çekişmelerden yaralanıp yaptıkları çeşitli yardımlarla statü sağlıyorlar ve gerekli gördükleri yerlerde de kendi ordugâhlarını ve tersanelerini oluşturuyorlardı. 1543 yılında da Portekiz İmparatorluğu'nun kolları Japonya'ya kadar uzanmış ve Portekiz, bu ülke ile temasa geçmiş ilk Avrupalı devlet unvanını almıştır (Black, 2020, s. 72).

Özetle, Avrupa'nın batı ucuna sıkışmış olan Portekiz'i dünya siyasetinin aktörlerinden biri haline getiren Keşifler Çağı'nın incelenmesi, bugünkü Portekiz kimliğini tanımlamak açısından zaruridir. Sömürgecilik ve köle ticareti gibi karanlık boyutlarına rağmen bu dönem, Portekiz tarihinde halen bir altın çağ olarak anılmaktadır. İmparatorluk topraklarının 10,4 milyon kilometrekareye ulaştığı bu süreçte Portekizli tüccarlar, Avrupalı rakiplerine karşı büyük avantajlar elde etmiştir. Örneğin, Hindistan yolunun açılmasıyla Portekiz, baharat ticaretinde Ceneviz ve Venedik ile rekabet edebilir düzeye gelmiştir (Disney, 2009, s. 145). Nitekim 1490-1590 yılları arasındaki bir asırlık dönemde, Lizbon'un gümrük gelirleri on yedi kat artış göstermiştir. Ayrıca Azor, Madeira ve Brezilya'daki plantasyonlardan elde edilen yüksek tarım gelirleri ile Afrika'dan sağlanan köle iş gücü, Portekiz ekonomisinde köklü ve gözle görülür bir büyüme yaratmıştır (Disney, 2009, s. 162).

Hammadde ve köle ticaretinden ziyade, Portekiz'e akan asıl servet kaynağı Brezilya başta olmak üzere sömürgelerden gelen altınlar olmuştur. Portekiz'e giren Brezilya altınının kesin miktarını hesaplamak; kayıtların zamanla tahrip olması ve yoğun kayıt dışı girişler nedeniyle oldukça güçtür (Newitt, 2005, s. 124). Ancak Brezilya örneği incelendiğinde; Portekiz sömürgesi olduğu dönemdeki toplam altın üretiminin 948.105 kilograma ulaştığı görülmektedir (Bethencourt, 1997, s. 210).

2.1.3 Sömürgecilik Mirasının Portekiz Ekonomisi Üzerindeki Uzun Vadeli Etkileri (Sanayileşmenin Gecikmesi, Dışa Bağımlılık ve Yapısal Sorunlar)



Şekil 2.3 Padrao Dos Descobrimentos – Keşifler Anıtı (Lizbon) (URL-3, 2012)

Portekiz İmparatorluğu; elinde olan hareket serbestliği ve dıştaki yaygın deniz ağının başarılı olması gibi nedenlerle zenginleşmeye başlamış olsa da iç dinamikleri açısından; imparatorluğun refah içinde olduğu söylenemezdi. Gemilerle ülkeye

getirilen tüm kaynaklarla ülkedeki toplam gelir artıyor, krallığın, kiliselerin ve tüm bunların çevresindeki üst düzey zümrelerin ekonomik güçleri yükseliyor olsa da; gelir dağılımındaki eşitsizlikler ve gelen paranın da verimli kullanılmayışı göze çarpar (Maxwell, 1995, s. 18). On altıncı yüzyıl Avrupa'sı şartlarında bile, tüm altyapısıyla, yollarıyla Portekiz oldukça geri kalmıştı. Tarım kısıtlıydı ve ekonomi parçalanmıştı (Disney, 2009, s. 174). Dışarıdan gelen ürün ve parayla döndürülen ekonomik bir sisteme dayandıkları için sanayileşme, bu topraklardaki insanların değerini çok sonradan anlayacakları bir trend olmuş ve kimse henüz bu deniz aşırı koloni ve üslerin bir gün elden gidebileceği ihtimalini göz önüne almadığından tüm bu servet; üretken yatırımlardan ziyade, ordu, donanma, kilise harcamaları ve dönemin cari açığını kapatmak adına, üretmektense satın almayı tercih eden zümrelerce yurt dışına ithalat amaçlı olarak aktarılmıştır (Bethencourt, 1997, s. 145). Sömürgelerden Portekiz'e getirilen hammaddeler de aynı anlayış çerçevesinde katma değeri yüksek ürünlere çevrilmekten daha ziyade, direkt Avrupa pazarına sürülmüştür. Portekiz; sömürgelerinden gelen yoğun servet ve hammadde akışına rağmen, Avrupa'da yükselen merkantilist[3] sistemin katma değerinden yeterince pay alamamıştır. Avrupa genelinde farklı biçimlerde gelişen, sermaye birikimi yoluyla önce Sanayi Devrimi'ne, ardından küresel ticaret ağlarına evrilecek olan bu sistemde Portekiz; yalnızca altının Avrupa'ya taşınmasında bir aracı ve yüksek değerli ürünlerin tüketildiği bir pazar işlevi görmüştür. (Maxwell, 1995, s. 22). Altının cari açıktaki bu müsrifçe kullanımı, imparatorluk ve kilise giderleri, üretime yönelik ilerici çözümlerin gereğinin henüz anlaşılmıyor oluşu; Portekiz'i alım ve satımlarında neredeyse tamamen dışa bağımlı bir ülke haline getirmiştir. Ayrıca eğitim kurumlarına yani insan sermayesine yeterince yatırım yapılmayışı da uzun vadede ülkenin ekonomik potansiyelini sınırlandırmıştır (Disney, 2009, s. 189).

İmparatorluğun altın çağındaki ekonomik gücünü zayıflatan olaylar silsilesi, bir taht krizinin patlak vermesiyle tetiklenmiştir. 1578 yılında, Osmanlı İmparatorluğu'nun Tunus Beylerbeyliği vasıtasıyla desteklediği Fas Kuvvetleri ile yapılan Ksar el Kebir Muharebesi'nde; Avis Hanedanlığı'ndan son Kral I. Sebastian'ın (1554-1578) beklenmedik ölümüyle yaşanan veliaht krizi sonrasında, Portekiz toprakları, dönemin

[3] Merkantilizm; 16. ve 18. yüzyıllar arasında Avrupa'da etkili olan, bir ülkenin ekonomik gücünü sahip olduğu değerli maden (altın ve gümüş) miktarıyla ölçen ve ulusal zenginliği maksimize etmeyi amaçlayan iktisadi öğretidir" (Heckscher, 1935, s. 24).

İspanya'sı olan Kastilya Krallığı'nın topraklarına katılmış ve Portekiz için İber birliği yılları başlamıştır. Ülke altmış yıl sonrasında Portekizli soylularca yeniden ele geçirilmiş olsa da bir daha o dönemki gücünü toparlayamamıştır (Mattoso, 1993, s. 284).

İber Birliği, Habsburg Hanedanlığı iktidarındaki İspanya ve bunun yanı sıra Kastilya, Aragon ve Portekiz Krallıklarını da kapsayan bir siyasi oluşumdur (Disney, 2009, s. 203). Bu oluşum içerisinde Portekiz; kendi hükümet konseyi ile yönetilmeye devam ettiyse de imparatorluğun İber Birliği öncesinde kurmuş olduğu ittifaklar ve denge politikası alt üst olmuştur (Mattoso, 1993, s. 312). İspanya'nın düşmanları olan Hollanda ve İngiltere, Portekiz'in denizaşırı topraklarına ve ticaret yollarına saldırarak, Portekiz'in Asya ve Brezilya'daki bazı önemli üslerini ve ticaret hacmini ele geçirmiştir (Russell-Wood, 1998, s. 156). Bu durum, Portekiz'in baharat ve diğer değerli mallardan elde ettiği gelirleri önemli ölçüde azaltırken, İspanya'nın savaşlarla getirdiği mali yükler de Portekiz ekonomisini daha da zayıflatmıştır (Maxwell, 1995, s. 34). Ülkenin gelişmekte olan sanayisi, bu dönemde gerileyerek, uzun vadeli ekonomik bağımlılığını pekiştirmiştir. Portekiz, 1640 yılında bağımsızlığını yeniden kazanana kadar bu ekonomik ve siyasi zorluklarla mücadele etmiştir (Bethencourt, 1997, s. 288).

Bragança Restorasyonu olarak da bilinen bu yeni siyasi oluşum ile Portekiz, bağımsızlığını yeniden kazanmış ve *Bragança* Hanedanı'nın yönetimi altında yeniden yapılanma sürecine girmiştir (Disney, 2009, s. 215). Ancak İber Birliği döneminde kaybedilen sömürge toprakları ve ticaret ağları, Portekiz'in ekonomik gücünü önemli ölçüde zayıflatmış, ülkeyi uluslararası arenada daha kırılgan bir konuma getirmiştir (Newitt, 2005, s. 164). "Tekrar Kurucu" Kral IV. João'nun (1604-1656) liderliğinde Portekiz, ülkede egemenliği, dış dünyada diplomatik ilişkileri yeniden tesis etmeye ve Luanda, Kuzey Brezilya gibi kaybetmiş oldukları eski sömürge topraklarını geri almaya odaklanmıştır (Russell-Wood, 1998, s. 172).

İmparatorluğun kaderini etkileyen diğer olaylar 18. yüzyılın ortasında meydana gelmiştir. 1 Kasım 1755, Azizler Günü'nde, tarihin en büyük depremlerinden biri olan Lizbon depremi meydana gelmiştir (Dynes, 2003, s. 12). Deprem, İspanya ve

İngiltere'de bile hissedilmiş; Algarve Faro'da ve Azorlar'da korkunç yıkımlar yaşanmıştır. Fas'ta ölü sayısı 10.000'i bulmuştur fakat depremin en çok Lizbon'u etkilemesi ve Lizbon'un da o dönemdeki sömürge ticaretinin kalbi olmasından dolayı, tüm Avrupa devletlerinin ilgi odağı burası olmuştur (Mattoso, 1993, s. 345). Depremin yıkıcı etkisi ve peşi sıra gelen tsunami, yangınlar ve sayısı 500'ü bulan artçı depremler de kayıpları arttırmıştır. O dönem nüfusu 200.000 olan Lizbon'da ölü sayısı 50.000 civarında olmuş; Lizbon, adeta bir enkaz yığını haline gelmiştir. Bazı tahminlere göre 20.000 konuttan yalnızca 3000'i yaşanılabilir durumda kalmıştır (Maxwell, 1995, s. 48).



Şekil 2.4 1755 Lizbon depremi sonrası (URL-4, 2026)

Portekiz tarihinde bir dönüm noktası olan bu olay; 1770'te "Pombal Markizi" unvanını alan dönemin başbakanı Sebastião José de Carvalho e Melo (1699-1782) yani bilinen adıyla Pombal'in kriz yönetimi ve ona muhalif konumda olacak olan kesimlere siyasi manevra yeteneklerini sınayacağı, tüm Lizbon bina ve şehir planlamasının yeniden dizayn edileceği, Avrupa'daki ilk bilimsel sismoloji çalışmalarının başlayacağı bir felaket olmuştur (Maxwell, 1995, s. 52).

Pombal kabinede bir bakan olarak görev almadan önce, Portekiz; Avrupa'daki modernleşme akımlarına yabancı kalmış bir haldedir. 1705-1750 yılları arasında hüküm süren V. João (1689-1750) döneminde, Brezilya gibi sömürgelerden gelen

altınlar saray ve anıt yapımı gibi harcamalara aktarılmış, kralın cömert tabiatı nedeniyle oldukça büyük önem arz eden mevkiye din adamları getirilmiş, Kutsal Makam'a yaptığı oldukça cömert bağışlarda bulunulmuş, bir Roma Katolik tarikatı olan Cizvitler'in devlet içindeki nüfuzu artmıştı (Disney, 2009, s. 238). Sonrasında tahta çıkan I. Jose (1714-1777) ise, Cizvitler'in, adeta bir derin devlet haline gelip, Güney Amerika'da neredeyse kendi siyasi oluşumlarını oluşturmuş, aristokrasi ve bilimsel çevreler üzerinde ağır bir fikri kontrol düzeni kurmuş olduğu; diğer Avrupa devletlerinin gözünde oldukça bağnaz insanlarla dolu bir engizisyon cehennemi haline gelen Portekiz'i yönetmekten çok uzak bir kraldı. Fakat babasının ölümünden üç gün sonra bakan olarak kabineye atanan Pombal'in çalışkanlığını görüp, ona tam yetki vererek olağanüstü nitelikli bir Başbakan olarak ataması uzun sürmemiştir (Maxwell, 1995, s. 58).



Şekil 2.5 Pombal Markizi Sebastião José de Carvalho e Melo (URL-5, 2026)

Kenneth Maxwell'in "Pombal: Aydınlanma Paradoksu" adlı eserinde belirttiği üzere Pombal; rasyonel ıslahatlara muhtaç olan Portekiz'in ihtiyaç duyduğu, eşi benzeri görülmemiş bir despottur. "*Pombaline* Reformları" ile millî ekonomiyi endüstriyel yatırımlarla güçlendirmeyi amaçlamış; aynı zamanda Cizvitlerin, imtiyazlı tüccarların ve kendisini küçük gören aristokrasinin yönetimdeki gücünü kırmayı hedeflemiştir. Çeşitli olayları fırsat bilerek bu hedeflerinde büyük ölçüde başarılı olan Pombal, radikal değişimleri "geleneksellik makyajı" altında sunabilen, dönemin en ileri

entelektüel seviyesine sahip devlet adamlarından biriydi. İngiltere ve Avusturya'daki diplomatik tecrübesi ve stratejik ustalığıyla hızla yükselen Pombal'in planları, yaşanan büyük deprem nedeniyle sekteye uğramıştır (Maxwell, 1995, s. 62). Kral I. José'nin kriz anında çözüm için doğrudan ona başvurması ve Pombal'in "Ölülerimizi gömüp yaşayanlarımızı doyuralım" dediği rivayeti, siyasi sorumluluğun fiilen kendisinde olduğunun bir sembolü olarak kabul edilmiştir (Disney, 2009, s. 245). Bu süreçte Pombal; salgın riskine karşı defin işlemlerini düzenlemiş, dini infiali önlemek için vaazları durdurmuş, emlak ve gıda güvenliğine yönelik radikal kararlar almış ve yıkılan Lizbon'u geleneksel *Manuelin* mimarisi yerine adını yine Pombal'den alan, *Pombaline* mimari tarzıyla yeniden inşa ederek krizi başarıyla yönetmiştir (Dynes, 2003, s. 28). Başkentinde böylesine ağır bir yıkımla karşılaşan tek Avrupa devleti olan imparatorluk, felaketten yirmi yıl sonra tüm izleri silmiş; Lizbon'u anıtlar, geniş caddeler ve depreme dayanıklı yapılarla donatmıştır. Böylelikle, dönemin en başarılı planlı kentsel yenilenme projelerinden biri gerçekleştirilmiştir (Mattoso, 1993). Pombal önderliğindeki Portekiz idaresinin Lizbon depremi sonrası sergilediği bu çözüm odaklı tutum; modern devlet anlayışının gelişmesine paralel olarak devletin, toplumun refah ve sürekliliğini sağlama yükümlülüğünün ilk somut örneklerinden biri kabul edilebilir (Maxwell, 1995, s. 74).

Pombal göreve geldiğinde, Portekiz'in ekonomik geri kalmışlığının bilinciyle hareket etmiştir. O dönemde anakaradaki üretim, yalnızca yerel talebi karşılamaya çalışan sanayi öncesi küçük atölyelerle sınırlı kalmıştır (Maxwell, 1995, s. 82). Sömürgelere dayanan Portekiz ekonomisi ise kısa süre sonra, dış faktörlerin etkisiyle zayıflamaya başlamıştır. Özellikle İngiltere lehine gelişen ve açığı Brezilya altınıyla kapatılan dış ticaret dengesi, 1750 sonrası altın ithalatındaki sert düşüş nedeniyle büyük bir kriz yaşamıştır. Nitekim 1756'da ihracat, ithalatın yalnızca %11'ini karşılayabilir hale gelmiştir (Disney, 2009, s. 254). Pombal; bu gidişatı Portekiz sermayesi lehine çevirmek, ancak bunu yaparken müttefik İngiltere'yi küstürmemek adına bir dizi tekel şirket kurulmasına öncülük etmiştir. (Maxwell, 1995, s. 88). Bu şirketlerden en uzun ömürlüsü olan *Upper Douro* ile aynı isimli bölgedeki aşırı üretim krizinin yarattığı olumsuz duruma, talep yaratılarak önüne geçilmiş ve böylelikle Porto şarabının, Portekiz'in bugünkü birincil ithalat ürünü olmasının ilk adımları atılmıştır (Bethencourt, 1997, s. 312). Tüm bu girişimlere rağmen 1756-1763 yılları arasındaki

Yedi Yıl Savaşları, Pombal'in ekonomik istikrar çabalarını sekteye uğratmıştır. Portekiz başlangıçta tarafsız kalmak istese de 1762'de Fransa ve İspanya'nın limanların kapatılması yönündeki talebi süreci değiştirmiştir. Pombal bu talebi reddetmiş; ancak hazırlıksız yakalandığı İspanyol işgaline karşı İngiltere'den yardım istemek durumunda kalmıştır. Londra, Kont Wilhelm von Schaumburg-Lippe komutasındaki bir sefer kuvvetini göndererek bu çağrıya karşılık vermiş ve savaş İngilizlerin askeri desteğiyle kazanılmıştır (Disney, 2009, s. 268). Gerek askeri müdahale süreci gerekse İngiliz sanayicilerin Portekiz'deki tekelci politikalara yönelik protestoları nedeniyle Pombal, bu reformlarda hedeflenen başarıya ulaşamamıştır (Maxwell, 1995, s. 94).

Pombal, kamu yönetimi ve idaresini şekillendirme konusunda üstün bir yeteneğe sahipti. Kendi döneminde bir iç sorun haline gelen ve Portekiz'den tasfiye edilen Cizvitlerin kurumlarda bıraktığı boşluğu yetkinlikle doldurmayı bilmiştir. Cizvitler, ülkeden sürülmeden önce tüm üniversiteleri ve ortaöğretimin büyük bir kısmını kontrol etmekteydi. Pombal; Cizvit modelinin yerini alacak, sadece soyluları değil daha geniş halk kitlelerini hedefleyen ve pozitif bilimlerin müfredata dâhil edildiği yeni bir eğitim sistemi için büyük çaba göstermiştir (Maxwell, 1995, s. 102).

İdari reformlar kapsamında Engizisyonun tüm kolluk yetkileri polise devredilmiş ve kurumun bağımsız bir mahkeme olarak faaliyet göstermesine son verilmiştir. Cizvitlerin gücünün bu denli kırılmasına rağmen, Portekiz'in Anglikanizm benzeri bir devlet dinine geçeceği yönündeki şüpheler boşa çıkmış; Papalık ve Katoliklik ile olan bağlar ne Kral ne de Pombal tarafından koparılmamıştır. Söz konusu sekülerleşme adımları, inanç sisteminden ziyade yalnızca kurumların yapısına yansıtılmıştır (Bethencourt, 1997, s. 145).

Kral I. José'nin 1777'de vefatı, Pombal'in siyasi sonunu hazırlamıştır. Tahta geçen I. Maria; Pombal'in otoriter yönetiminden rahatsız olan soylu ve din adamlarının baskısıyla onu görevden almıştır (Maxwell, 1995). Bu dönemde cezalandırılan aristokratlara itibarları iade edilirken, Pombal yargılandığı davada kendisini başarıyla savunmuştur. Ancak reformların çoğunun geri çevrilmesi, Portekiz'in modernleşme

sürecinde ciddi bir kesintiye ve muhafazakâr bir döneme geçişe neden olmuştur (Disney, 2009, s. 282)

2.1.4 Liberal Devrimler ve Monarşiden Cumhuriyete Geçiş Sürecinin Ekonomik Yansımaları

Portekiz'in bugünkü yarı başkanlık sistemini ve demokratik kurumlarını anlamak için, 19. yüzyılın ilk çeyreğindeki tarihsel gelişmelerin de incelenmesi gerekir (Disney, 2009, s. 312). Bu dönemde Kral VI. João (1767-1826), Napolyon işgali altındaki İber Yarımadası'ndan ayrılarak devlet erkânıyla birlikte Rio de Janeiro'ya yerleşmiş ve imparatorluğu buradan yönetmeye başlamıştır. Kraliyet ailesinin varlığı, Portekiz'in en değerli sömürgesi olan Brezilya'yı ayrıcalıklı bir konuma getirerek kurumsallaşma sürecini hızlandırmıştır. Böylece Brezilya, Avrupa'daki savaşlardan uzak bir otonomi kazanırken; ana yurtta monarkın ülkeyi terk etmesi büyük bir prestij kaybı olarak algılanmıştır (Disney, 2009, s. 325).

Kral Brezilya'dayken; ana yurdu, maksadı kıta ablukası planını uygulayarak İngiltere'yi iktisadi olarak çökertmek, Atlantik limanlarını ele geçirmek olan Napolyon Bonapart'ın Generali Junot (1771-1813)'un komutasındaki Fransız ordusu ele geçirmiştir. Söz konusu işgalin sebepleri arasında; Fransa ile, Portekiz'in bölünmesi konusunda 1807 Fontainebleau Gizli Antlaşması'nda taraf olan İspanyol Kralı IV Charles'ın bu isteğini saymak mümkündür. 1807-1811 yılları arasında süren bu dönemde; Iber Yarımadası, Napolyon kardeşi Joseph Bonaparte (1768-1844)'ın İspanya Kralı olarak atanması gibi olaylarla daha büyük sansasyonlara ve direnişçilerin faaliyetlerine sahne olmuştur (Mattoso, 1993, s. 412).

Babasının vekili olarak Brezilya merkezli yönetimin başına geçen I. Pedro (1798-1834), 1820 Liberal Devrimi sonrası Portekiz'e dönen babasına eşlik etmemiş ve 1822'de Brezilya İmparatorluğu'nun temellerini atmıştır. Bu süreç Brezilya için bağımsız bir başlangıç olurken, Portekiz monarşisi için büyük bir krizin habercisi olmuştur. Kral João'nun vefatının ardından, kardeşi Miguel'in iddiasına göre Pedro, Brezilya üzerindeki hakları nedeniyle Portekiz tahtından feragat etmiştir. Bu durum, ülkede yeni bir veraset krizine yol açmıştır (Disney, 2009, s. 342).

Porto'da başlayan 1820 Liberal Devrimi'nin savunucuları; kralın ve siyasi erkin Brezilya'dan geri dönmesini, mutlak monarşinin ise yurttaş haklarını güvence altına alan bir anayasa ile sınırlandırılmasını amaçlamıştır (Mattoso, 1993, s. 428). Zira Fransızların çekilmesinin ardından ülkede, müttefik İngiltere'nin giderek artan ve rahatsızlık uyandıran nüfuzu/himayesi hâkim olmuştur (Disney, 2009, s. 354).



Şekil 2.6 Brezilya Kralı 1. Pedro (URL-6, 1830)

Portekiz kuvvetlerine karşı kendi kıtasında üstünlük sağlayan Kral Pedro; babalarına ve mevcut liberal harekete karşı mutlakiyetçi yapıyı destekleyen kardeşi Miguel'in de Avusturya'ya sürgün edilmesi sebebiyle, Portekiz tahtına yedi yaşındaki kızı Maria'yı çıkartmış, naibi olarak da kendi kardeşi İsabel Maria'yı atamıştır. Ayrıca Portekiz'in ilk anayasası olan *Carta Constitucional da Monarquia Portugueza* (Portekiz Monarşisinin Anayasal Şartı), 1822'de kabul edilmiştir. Böylelikle devrim yanlılarının da istekleri yerine getirilmiştir (Disney, 2009, s. 368).

Bonapart dönemi sonrasında, Portekiz'de, daha sonraları "*Usurper*" yani gaspçı lakabını da alacak olan Prens Miguel'in kontrolü ele alma çabaları sürmüştür. Prens Miguel'in tahtı kazanma amacıyla; kızı ve kız kardeşi vasıtasıyla Portekiz'i yöneten ağabeyi Kral Pedro'ya karşı vermiş olduğu savaşların oluşturduğu "İki Kardeşin Savaşı" dönemi 16 Mayıs 1834'te yapılan Asseiceira Muharebesi ile son bulmuştur (Disney, 2009, s. 375). Kardeşinin girişimleri nedeniyle, ilk anayasal sürecini oldukça çalkantılı bir şekilde yaşayan Portekiz için Kral Pedro, 1826'da yeni bir anayasal metin olan *Carta Constitucional*'i hazırlatmıştır. Bu metin, henüz genç olan parlamentonun

onayını almış olan ilk metin olması sebebiyle önemlidir. Ayrıca bu metinde İngiliz ikili parlamento yapısına benzer şekilde bir çift parlamento yapısı tasarlanmıştı fakat Kral Pedro'nun mutlakıyeti savunan kesimin isteklerini de tolere etme amaçlı olarak hazırlattığı bu metin, ilk anayasaya göre oldukça merkeziyetçi nitelikteydi. Nitekim Miguel'in yenilmesiyle de önemini yitirmişti. Eylül Devrimi ile bu metin yerini 1836'da çağdaşlaştırılmış 1822 metnine bırakacaktır. 1838'e gelindiğinde ise imparatorluğun, 1910'da yıkılana kadar geçerli olacak olan son temel anayasası kabul edilmiştir. Henüz Cumhuriyetçi yapı için erken olsa da bu metinle artık meclis, imparatorun etkisine göre oldukça özgür kılınacaktır (Mattoso, 1993, s. 442).

Cumhuriyet rejiminin tesisi gerekli şartlar Portekiz için henüz oluşmadığından, Portekiz'deki siyasi aktörlerin ve halkın bu kavram hakkındaki fikirleri, ilk başlarda cumhuriyeti deneyimleyen ülkelerin gözlenmesiyle oluşmuştur. En başarılı örnek olan ABD, bir cumhuriyete evrilirken, aslında Avrupa'daki soylu sınıfının hegemonyası altına alamadığı yeni bir dünya üzerinde yeni bir hayata başlayan ve büyük oranda Protestan olan vassalların, birer pranga haline gelen ağır koloni vergileri sonucu yürütmüş oldukları bağımsızlık savaşı dışında, devirmek ve yerine yenisini kurmak zorunda olduğu bir monarşi yükü bulunmamaktaydı. ABD, John Locke ve onunla aynı dönemde yaşamış diğer düşünürlerin de benzer şekilde ifade ettiği; insanların yine aynı insanlar arası kurulmuş bir sözleşmeyi kabul edip rıza göstermeleri ile oluşturabilecekleri bir devlet için ideal bir ortamdı (Disney, 2009, s. 382).

Kıta Avrupası'ndaysa, Portekiz'den çok uzakta olmayan ve ABD cumhuriyetinin oluşmasından oldukça farklı bir örnek olan Fransa'da ise durumlar çok farklı gelişmişti. Egemenliğin sahibinin, oluşturulan anayasada açık olarak milletin olduğu söylenmekteydi. Bu noktada Louis XVI sorun teşkil etmekteydi çünkü bu yönü olan bir anayasayı kabul etmemişti, varlığı da tehlike anlamına geliyordu. Nitekim Fransa'daki bu gidişat, Avrupa'da Cumhuriyet kavramının giyotinle birlikte anılmasına neden olmuştu. Portekiz siyasetçilerinin ve seçmenlerinin de cumhuriyet fikrini benimsemeleri de bu ve benzer nedenlerle gecikmiştir (Mattoso, 1993, s. 465). Avrupa'daki tek komşuları olan ve oldukça yakın bir kültür bağı içerisinde oldukları İspanya'da bile 1868'deki devrim sonucu sürgün edilen Isabel II'den sonra boş kalan bir tahta muhtaç kalmak yerine ABD'dekine benzer cumhuriyet sisteminin getirilmesi

istendiyse de özellikle sol kesimin birer Paris Komünü benzeri bağımsız yönetimler kurmak istemesi ve merkezden kopmaya çalışmaları, ülkeyi kendi sert bir askeri müdahaleye kadar sürüklemişti. Portekiz'den bakıldığında cumhuriyet; sosyal bir devrim ve anarşi anlamına gelmekteydi. Halk içerisinde bir cumhuriyete rejimini sahiplenme diye bir güdünün oluşması yani vatandaşların kendi fikirlerini de ifade edebilip, yönetimde söz sahibi olmayı istemesi gibi bir durum Portekiz için henüz oluşmamıştı. Bu, monarşik yönetimlerinden memnun olmayan; kanaat önderi, toplum içerisinde söz sahibi olmak isteyen burjuvazi ya da kilise eşrafı gibi kesimlerin etkisiyle öne sürülebilecek ve gerçekleştirilebilecek bir amaçtı fakat çok fazla ifade edilmemişti (Kuntz, 1975, s. 112).

Monarşiye yönelik hoşnutsuzluğun geniş kitlelerce benimsenmesi, en sadık müttefikle yaşanan beklenmedik bir çıkar çatışmasından kaynaklanmıştır. 1890'lara gelindiğinde sömürge edinme ve idare etme yarışı, tüm Avrupa ülkeleri arasında kıyasıya bir rekabete dönüşmüştür. Bu süreçte Britanya İmparatorluğu, sömürgecilik faaliyetlerine Portekiz'den daha geç başlamasına rağmen dünyanın en geniş topraklarına sahip gücü haline gelmiş; Portekiz ile olan köklü ittifakına zarar verme pahasına stratejik adımlar atmıştır (Black, 2021, s. 194).

Portekiz İmparatorluğu, Angola ve Mozambik kolonileri arasında bir kara koridoru kurmayı hedeflemiştir. Bu iddiasını 1885 Berlin Konferansı'ndaki "etkili işgal" ilkesine dayandırarak diğer Avrupa devletlerine kabul ettirmeye çalışsa da dönemin İngiliz Konsolosu Henry E. O'Neill'e (1848-1925) göre Portekiz nüfuzu yalnızca kıyı şeridiyle sınırlı kalmıştır (Disney, 2009, s. 394). Portekiz yönetimi, Alman ve Fransız yetkilileri çeşitli tavizlerle ikna etmeye çalışmış ancak somut bir sonuç alamamıştır. 11 Ocak 1890'da Britanya İmparatorluğu, Lord Salisbury Ültimatomu ile Portekiz birliklerinin Zambiya ve Zimbabve hattındaki ilerleyişinin durdurulmasını talep etmiştir. Britanya bu hamleyle, Cape Town ile Port Said'i birbirine bağlayacak demiryolu projesinin güvenliğini amaçlamıştır (Mattoso, 1993, s. 482). Portekiz'in aşağılanması olarak görülen ve tarihe "Gül Renkli Harita" (*Mapa Cor-de-Rosa*) krizi olarak geçen bu olay; hükümet değişikliğine, siyasi istikrarsızlığa ve cumhuriyetçi fikirlerin hızla güçlenmesine yol açmıştır (Disney, 2009, s. 405).

Müttefikleri oldukları İngilizlerden bu şekilde bir tepki görmüş olan Portekiz'de yönetimin seçmenlerine karşı da eli zayıflamıştır. Diplomasi alanında, Gül Renkli Harita, İngilizlerin "Cape Town'dan Kahire'ye Kırmızı Hat" vizyonu karşısında başarısız bir proje olarak kalmıştır. Kıtadaki Portekiz askerlerinin ilerleyişleri ise İngiliz kuvvetlerince sürekli bastırılmıştır. Tüm bunlara ek olarak Portekiz Kralı I. Carlos'un (1863 – 1908) ültimatomu kabul edişi de adeta yaraya basılan tuz etkisini yaratmıştır. 1883'te faaliyetlerine resmi olarak başlamış olan *Partido Republicano Português* (Portekiz Cumhuriyetçi Partisi) adlı siyasi partinin alt tabanı da eleştiri oklarını iktidara yöneltmekten geri kalmamıştır. Krallığın bu konuda büyük bir zafiyet göstermiş olması ve İngilizlerin sözünün gayet uysal bir şekilde dinlenmesi hararetli bir şekilde tartışılır hale gelmiştir (Mattoso, 1993, s. 495). Üstelik monarşi ve seçimle başa gelen parlamentonun olduğu bu yönetim sisteminde, kraliyet ailesinin müsrifliğine dair haberlerin kamuoyunda geniş yankı uyandırması, Başbakan João Franco'nun (1855-1908) oldukça baskıcı olan yönetimi, meclis içerisinde sürekli koltuk sahibi olan *Partido Progressista* (İlerici Parti) ve kraliyet ailesine oldukça yakın siyasetçilerin etkili olduğu, *Partido Regenerador* (İnkılapçı Parti) gibi siyasi partilerin ülke ve seçmenleri için gerektiği şekilde faaliyet göstermemeleri gibi nedenler; cumhuriyetçi kesime giderek güç ve taraftar kazandırmıştır. Ayrıca; her ne kadar kadınların seçme ve seçilme hakkı; o dönemki diğer bazı dünya devletlerinde olduğu gibi, göz ardı edilse de oy verme hakkının genişletilmesi, kilisenin devlet işlerinden azade tutulması ve artık Portekiz'e ayak bağı olmaktan öteye gitmeyen kral ve diğer soylu sınıfından kurtulmak gibi hedefler de konuşulur olmuştur (Mattoso, 1993, s. 512).

Portekiz cumhuriyetçiliğinin doğuşu, belirli yönleriyle Fransa'daki 1848 hareketlerine benzemektedir. 1900'den sonra Lizbon merkezli işçi sınıfı arasında yayılan bu düşünce; "*Carbonária*" adlı radikal grubun sosyalist ve anarşist öğretileri doğrudan eylemle birleştirmesiyle ivme kazanmıştır (Disney, 2009, s. 418). Ancak Portekiz cumhuriyetçiliğinin temelinde sosyalist bir devrim yattığı söylenemez. Sanayileşmesini tamamlayamamış ve Avrupa'nın gerisinde kalmış olan Portekiz'de işçi hareketi, gelişmiş sanayi ülkelerindeki profilden oldukça uzaktı (Mattoso, 1993, s. 524). Bu dönemde monarşiye karşı alt sınıfları etkileyebilen ve sürecin merkezinde

yer alan asıl gücün, Katoliklik karşıtı "Masonik" yapılanmalar olduğu yönündeki görüşler geçerliliğini korumaktadır (Disney, 2009, s. 422).

Monarşinin güç kaybettiği bir ortamda, cumhuriyetçi bir oluşumun mecliste yer talep etmesi kaçınılmaz bir gerçekti. Bu yükseliş; iktidarın iki ana parti arasında dönüşümlü olarak paylaşıldığı ve azınlık seslerin bastırıldığı bir sisteme dayalı statüko için büyük bir tehdit oluşturmuştur (Bethencourt, 1997, s. 362). 1906 seçimlerinde hiçbir partinin çoğunluğu sağlayamaması üzerine Kral I. Carlos, parlamentoyu feshederek João Franco'yu başbakan atamıştır (Disney, 2009, s. 435). Franco; mali reformların yanı sıra, cumhuriyetçi muhalefeti bertaraf etmeyi ve Afonso Costa ile Alexandre Braga gibi isimlerin milletvekilliğini düşürmeyi görev edinmiştir. Franco'nun bu süreçte kral tarafından *Torre e Espada* (Kule ve Kılıç) gibi prestijli bir askeri nişanla onurlandırılması ise hükümdar ile başbakan arasındaki siyasi ittifakın bir göstergesi olarak dikkat çekmiştir (Mattoso, 1993, s. 538).

Başbakan João Franco'yu devirmeyi amaçlayan darbe girişimi başarısızlıkla sonuçlansa da kısa bir süre sonra Portekiz monarşisi telafi edilemez bir darbe almıştır. 1 Şubat 1908'de Kral Carlos ve veliaht prens Luis Felipe, cumhuriyetçi suikastçılar tarafından öldürülmüştür. Suikasttan yaralı olarak kurtulan büyük oğul Prens Manuel, bu trajik olayın ardından tahta çıkmıştır (Disney, 2009, s. 442). Manuel'in iki yıl süren saltanatı, Portekiz tarihine "*o Desaventurado*" (Talihsiz) lakabıyla geçmesine ve ülkenin son kralı olarak monarşinin nihai sona erişini temsil etmesine neden olmuştur.

Başbakan Franco, kraliyet ailesinin içine düştüğü bu tehlikeli durum karşısında cumhuriyet taraftarlarını yatıştırmak amacıyla istifa etmişti; zira yeni kralın talebi de bu yöndeydi. Yeni kralın yaşadığı bu trajik olay, kamuoyunda ona karşı bir sempati oluşmasını sağlamıştı. Nitekim Kral Manuel de suikastın faillerini destekleyen hareketin üzerine topyekûn gitmektense, yaşananların babası Kral Carlos'un fazla müdahaleci tavrının bir sonucu olduğu konusunda cumhuriyet taraftarlarıyla hemfikirdi. Hatta bir demecinde, bu trajedinin asıl sorumlularından biri olarak Başbakan João Franco'yu gördüğünü ve onu şahsen affetmeyeceğini belirtmişti. Ayrıca söylemlerinde, devletin başı olduğunu ancak yönetime doğrudan müdahale etmeyeceğini ve meclis işlerine karışmayacağını ifade etmişti. Tüm bu uzlaşmacı ve

barışçıl çabalar ona toplumda itibar kazandırmış olsa da bir yandan da "zayıf bir lider" olduğu izlenimini güçlendirmişti (Mattoso, 1993, s. 552). Üstelik Kral Carlos'un yakın dostu Birleşik Krallık Kralı ve Hindistan İmparatoru Edward VII'ın (1841-1910) da çok geçmeden ölmesi de Kral Manuel'i babasının çok iyi şekilde yürütmüş olduğu dış denge politikasını sürdürmesini zorlaştırmıştır (Disney, 2009, s. 448).

Yeni kral ılımlı ve oldukça birleştirici bir tutum sergilemişti; ancak cumhuriyet yanlıları, kraliyetin tavrının yumuşaması ve mecliste üstünlüğü ele geçirmeleri gibi kazanımlarla yetinecek gibi görünmüyorlardı. Monarşi yanlısı partiler parçalanmaya devam ediyordu ve istikrarlı bir hükümetten söz etmek mümkün değildi; nitekim iki yıl içinde toplam yedi hükümet kurulmuş ve düşmüştü. Cumhuriyet taraftarları mecliste koltuk sahibi olmaya başlamışlardı ve özellikle içlerindeki devrim yanlısı fraksiyon, artık güç kullanmaları gerektiği konusunda tüm partiyi ikna etmişti (Bethencourt, 1997, s. 378).

4 Ekim 1910 günü bazı donanma subaylarının ve yaklaşık 2000 kadar denizci askerin katılımıyla Portekiz tarihinin ilk başarılı darbesi başlamıştı. Başlangıçta bazı cumhuriyet yanlılarının kan dökülmesini istememesi ve şiddetli müdahalelere sıcak bakmaması nedeniyle başarısız olacağı düşünülen bu darbe girişimi; krallık muhafızlarının ve kolluk güçlerinin sayıca fazla olmasına, hatta önceden bilgilendirilmelerine rağmen bir türlü koordine olamamaları gibi nedenlerle başarıya ulaşmıştı (Bethencourt, 1997, s. 385).

5 Ekim 1910 sabahı saat dokuzda, Lizbon Belediye Binası'nın (*Câmara Municipal*) balkonundan yapılan resmi bir duyuruyla cumhuriyet ilan edilmiş ve anayasal monarşinin sona erdiği ilan edilmiştir. Devrik Kral Manuel, bu siyasi kırılmanın ardından bir gün sonra ülkeyi terk etmek zorunda kalmıştır. Portekiz'de tesis edilen geçici hükümetin başkanlığına ise Cumhuriyetçi Parti'den yazar Teófilo Braga getirilmiştir (Disney, 2009, s. 456)

2.2 Birinci Cumhuriyet Dönemi İstikrarsızlığı



Şekil 2.7 Portekiz'in ilk Cumhurbaşkanı Teófilo Braga (URL-7, 1915)

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte ilk yapılması gereken şey halka verilen vaatleri tutmak olmuştur. Bu dönem içerisinde her yetişkin erkeğe oy verme yeterliliği tanıyan yeni bir seçim yasası çıkarılmıştır. 20 Ağustos 1911 günü çıkartılan yeni anayasa kabul edilmiş olur. 24 Ağustos'ta tüm yetkiler, yeni seçilmiş cumhurbaşkanı olan Manuel de Arriaga (1840-1917)'ya teslim edilmiştir (Disney, 2009, s. 462). Fakat bu devir teslimden önceki kısa süreçte bile geçici hükümet etkileri uzun sürecek ve oldukça büyük sonuçlar doğurabilecek kararlara imza atmışlardı. Teófilo Braga'ya göre kabinesinin bakanları bunu, vatanlarına olan büyük sevgilerinden dolayı, tüm Portekiz halkının çıkarlarını eski ve yeni düzenin insanları ile kurulacak bir barış ortamını sağlayacak bir şekilde Cumhuriyetçi Parti'nin en elzem gördüğü konularda iyileştirme amaçlı yapmıştır (Mattoso, 1993, s. 568). O güne kadar yargılanmakta olan, monarşik düzene ve din kurumlarına karşı suç işlemiş olan insanlara karşı geniş kapsamlı bir af çıkarılmıştır. Bunun dışında o zamana kadar emsali görülmemiş bir şekilde oldukça sert tabiatlı bir sekülerleşme hareketine gidilmiştir. Daha önce Pombal döneminde de gücü kırılmaya çalışılmış olan Cizvitler'in Portekiz'deki faaliyetlerine bu sefer tümden son verilmiş olur. Okullarda din öğretimi yasaklanmış, evlilik gibi törenlerin düzenlenmesinde dini yemin yükümlülüğü kaldırılmış ve boşanma hakkı resmen

tanınmıştır. Başbakan Afonsa Costa'nın (1871-1937) mimarı olduğu bu yasalar, Sovyet Devrimi'ne kadar Avrupa'da yapılmış olan en kilise karşıtı hukuki düzenlemeleri oluşturmuştur (Disney, 2009, s. 468). Ayrıca geçici yönetim, monarşik rejim yanlısı olarak daha doğum aşamasında tehlike yaratabileceklerini düşündükleri, en büyük iki şehir olan Lizbon ve Porto'daki ulusal muhafızların feshedilmesini sağlamıştır. Yerlerine ise güvenliği sağlamak için düşünülen Ulusal Cumhuriyet Muhafızları'nın temeli atılmıştır. Bu dönemde yeni para birimi "*Escudo*" kabul edilmiş; Gül Renkli Harita krizinin yaşandığı dönemlerde milli duyguları harekete geçirmek için yazılmış olan "*a Portuguesa*" (Portekizli) ise milli marş olarak kabul edilmiştir. Bugün de kullanılan Portekiz bayrağı, geleceği temsil eden yeşil ve halkın dökülen kanını simgeleyen kırmızı renkli dikey şeritlerin birleşmesiyle oluşmuştur. Bayrağın merkezinde, ilk kral I. Afonso'nun mağlup ettiği beş Mağribi krallığını temsil eden beyaz noktalı beş kalkan ve bu kalkanları çevreleyen yedi sarı kale yer almaktadır. Kalkanın arkasındaki sarı renkli usturlap (armiler küre) ise Keşifler Çağı'ndaki denizcilik başarılarını ifade etmektedir (Mattoso, 1993, s. 574).

Cumhuriyet ilanı ve devrimci fikirlerin kitleselleşmesi temel olarak büyük şehirlerde yoğunlaşsa da, gerçekleştirilen ilk seçimlerde kırsal kesimin katılım oranı oldukça yüksek seyretmiştir. Portekiz Cumhuriyetçi Partisi (PRP), başlangıçta devrimin arkasındaki homojen bir aktör gibi görünse de aslında bünyesinde derin fikir ayrılıkları barındırmaktaydı (Mattoso, 1993, s. 582). Ulusal düzeyde örgütlenen ilk siyasi yapı olan PRP içindeki en dikkat çekici gerilim, Afonso Costa liderliğindeki radikal grup ile ılımlı kanat arasında yaşanmıştır. Costa'nın krallığa karşı güç kullanımını savunan tutumu ve sert bir Katolik Kilisesi karşıtlığına varan sekülerleşme odaklı yasa teklifleri, parti içindeki ılımlı üyelerde endişe yaratmıştır (Disney, 2009, s. 475).

Bu gerilim neticesinde, 1911 yılında yaşanan kopuşla birlikte ılımlı kesim Cumhuriyetçi Ulusal Birliği (*Uniao Nacional Republicana*-UNR); ana gövde ise Demokratik Parti (*Partido Democratico*-PD) ismini almıştır. Kısa süre sonra UNR de kendi içinde bölünerek; Camacho liderliğinde Cumhuriyetçi Birlik (*Uniao Republicana*-UR) ve Almeida liderliğinde Cumhuriyetçi Evrimci Parti (*Partido Republicano Evolucionista*-PRE) olarak fraksiyonlara ayrılmıştır. Bu siyasal parçalanma, çok sesli bir parlamento yerine kronik bir istikrarsızlığı beraberinde

getirmiştir. Nitekim "İlk Cumhuriyet" dönemi olarak anılan on beş yıllık süreçte sekiz devlet başkanı, yedi kongre seçimi, kırk beş hükümet ve otuz sekiz başbakanın değişmiş olması bu yönetimsel krizin boyutlarını ortaya koymaktadır. 1915 yılında ordunun yönetime el koyma teşebbüsü ise bu istikrarsızlık sarmalının ulaştığı kritik noktayı simgelemektedir (Solsten, 1943, s. 84)

Ülke yönetiminde bu tarz sıkıntılar kendini gösterirken dış politikada da işler hiç de iyi gitmiyordu. Tüm Katolik camiasının tepkisi çoktan çekilmiş; söz konusu yeni düzen, Roma Katolik Kilisesi ile süreçten muzdarip olan birçok diplomat ve gazeteci tarafından sertçe eleştirilir olmuştu (Disney, 2009, s. 482). Cumhuriyetin, monarşiden miras kalan tüm problemleri çözeceği ve bu değişimden eski sistemin parçası olan kesimlerin bile zarar görmeyeceği yönündeki temennilere rağmen; Portekiz, kısa sürede Batı Avrupa'nın en çalkantılı ve istikrarsız parlamenter rejimi haline gelmişti (Mattoso, 1993, s. 594). Üstelik Portekiz Krallığı'ndan, eğitimi ihmal edilmiş bir halk ve sanayi alanında Avrupa'nın gerisinde kalmış bir ekonomi miras devralınmıştı. Sömürgelerin yönetimi ise giderek zorlaşmaktaydı.

Bir sömürge kazanma mücadelesi şeklinde başlayan I. Dünya Savaşı gibi can kaybı ve ekonomik buhran yaratan bir olaydan Portekiz'in kaçınması mümkün olmamıştı (Bethencourt, 1997, s. 412). Resmî olarak taraf olmamalarına karşın, İngilizlerle olan ittifaklarına bağlılıklarını 7 Ağustos 1914'te yinelemişlerdi. İber Yarımadası içerisindeki jeopolitik konumları gereği doğrudan bir işgal yahut savunma mücadelesine girişmemişlerdi; ancak Afrika'daki sömürgeleri (özellikle Kuzey Mozambik, Tanzanya ve Güney Angola) Alman birliklerinin sıcak çatışma tehdidi altındaydı (Disney, 2009, s. 495).

Savaşın Almanya tarafından kazanılması durumunda Afrika sömürgelerinin kaybedileceğinden endişe eden Başbakan Afonso Costa, bölgeye yapılan birlik sevkiyatını artırmıştı. 23 Şubat 1916'da Birleşik Krallık'ın isteği ve desteğiyle Portekiz Cumhuriyeti, Lizbon limanlarındaki 36 adet Alman ve Avusturya-Macaristan gemisine el koyma cesareti göstermişti. Almanya'nın tepkisi gecikmemiş ve 9 Mart günü Portekiz'e resmen savaş açtığını ilan etmişti (Mattoso, 1993, s. 612). Bunun üzerine Portekiz ordusu, General Fernando Tamagnini de Abreu (1856-1924)

komutasındaki 55 bin askerden oluşan bir birlikle, bugünkü Flandre bölgesinde gerçekleşen Lys Muharebesi'nde aktif olarak yer almıştı.

I. Dünya Savaşı, Portekiz'e Avrupa'nın geri kalanında olduğu kadar büyük bir fiziksel yıkım getirmemiş; hatta Alman Doğu Afrikası'ndaki "Kionga Üçgeni" olarak adlandırılan bölge, savaş tazminatı olarak Portekiz'in Mozambik kolonilerine dâhil edilmişti. Fakat Afrika kökenli birlikler de dâhil olmak üzere 12 bin asker muharebelerde hayatını yitirmişti. Savaş sürecinde hayatını kaybeden yaklaşık 220 bin sivilden 138 bini İspanyol gribinden, 82 bini ise yiyecek sıkıntısı yüzünden can vermişti. Ayrıca 96 adet Portekiz gemisi de Alman denizaltıları tarafından batırılmıştı (Bethencourt, 1997, s. 425).

Savaş, kazanan tarafta olmasına rağmen Portekiz'e, tahrip olmuş sömürge yönetimleri, yoğun enflasyon, daha fazla dış borç, Almanya'nın ödediği savaş tazminatının bile telafi edemeyeceği bir ekonomik yıkım getirmiştir. Hatta savaş tüm hızıyla sürerken Aralık 1917'de Alman sempatizanı olduğu bilinen Binbaşı Sidónio Pais'in (1872-1918) savaşa katılma karşıtlarının oluşturmuş olduğu taraftarlarının desteğiyle yönetime el koyduğu bir senelik askeri cunta dönemi bile yaşanmıştır. Eski Cumhuriyet yanlıları kazanımlarından ödün vermemek adına çareyi Pais'i öldürmekte bulmuşlardır. Çok geçmeden de yine diğer bir hoşnutsuz olan monarşi taraftarları, eski bir siyasetçi olan ve başından beri cumhuriyet karşıtlığı ile bilinen eski Angola Valisi Henrique Paiva Couceiro (1861-1944) önderliğinde, Portekiz'in kuzeyinde, 1826 Anayasası'nı esas alan, Katolik sıfatını taşıyacak monarşi kurma amacıyla harekete geçmiş ve ülkeyi yine bir yıllığına kaosa sürüklemiştir (Disney, 2009, s. 512). İlk Cumhuriyet I Dünya Savaşı'ndan sağ çıksa da olsa da söz konusu gelişmeler neticesinde oldukça büyük yaralar almıştır.

1920'lere gelindiğinde, bu sorunlu Cumhuriyet, İspanya'daki kuşatma altındaki monarşi ve Almanya'daki talihsiz Weimar Cumhuriyeti kadar kaotik ve gözden düşmüş Batı Avrupa'nın en istikrarsız parlamenter rejimi haline gelmiştir (Disney, 2009, s. 524). Söz konusu dönemde Portekiz Cumhuriyeti'nde bir hükümetin ortalama ömrü sadece dört aydı. Feci ekonomik ve mali koşullar zemininde sık sık askeri müdahaleler, ayaklanmalar, artan kamusal şiddet girişimleri, bombalamalar ve

suikastlar sıkça yaşanır olmuştu. 1920 ve 1925 yılları arasında başkent Lizbon sokaklarında toplam 325 bomba patlamıştır (Mattoso, 1993, s. 638). Sömürgelerin yönetimindeki ıslahatlar, tarım alanında yenilikler ve daha etkin bir eğitim sistemi sağlanır gibi olduysa da Cumhuriyet yanlılarının devrim öncesi vermiş oldukları vaatler ve tüm ideal yönetim tasarıları kâğıt üzerinde kalmıştır. Avrupa'nın; Fransa, İsviçre ve San Marino'dan sonraki ilk cumhuriyet tecrübesi olan Portekiz Cumhuriyeti'nin ilk yılları, bugünün gözüyle bakıldığında, sahibi olduğu jeopolitik ve sosyolojik mirası altında ezilmeye mahkûm bir girişimdi. Bu tuhaf cumhuriyetin itibarı, o dönem içerisinde "cumhuriyetleşme" konusunda kendine has olumsuz yönler barındıran Fransızların bile söylemlerinde, icat edilen, nüktedan bir siyasi şaka ile anılır olmuştu: "*Portugaliser*" (Portekizlileştirici) yani "her duruma siyasi kaos getiren" (Disney, 2009, s. 532). Söz konusu siyasi kaos, ekonomik istikrarsızlığı da derinleştirmişti. Uzun vadeli bir ekonomik kalkınma programı uygulanamamış, enflasyon sürekli yüksek seviyede seyretmiş, dış borçlar artmış ve sanayileşme çabaları yetersiz kalmıştır. Cumhuriyetin vaat ettiği ekonomik refah ve modernleşme, bu istikrarsız ortamda gerçekleşememiş ve ülke, Avrupa'nın ekonomik olarak en geri kalmış ülkelerinden biri olmaya devam etmiştir (Bethencourt, 1997, s. 445).

28 Mayıs 1926'da kariyer ordusu ve donanma subaylarının çoğu tarafından desteklenen, içlerinde *İntegralist* yani Portekiz'deki sistemin bütünleştirici bir biçimde Katolizm inancıyla harmanlanmasını savunan kadroların da içinde olduğu bir grup asker, parlamenter Cumhuriyet'i devirmiş ve kısmen yıpranmış ulusal imajı onarmak için bir askeri diktatörlük kurmuştur. Böylelikle sırasıyla *Ditadura Militar* (Askeri Diktatörlük), *Ditadura Nacional* (Ulusal Diktatörlük) ve son olarak da *Estado Novo* (Yeni Devlet) olmak üzere üç süreçten oluşan, kırk sekiz yıl süren Portekiz Otoriter Rejimi başlamıştır (Mattoso, 1993, s. 652).

Darbe başarılı olmuştur fakat darbeyi hazırlayan askeri kadrolar başlangıçta kimin başkan olarak devletin başına geçeceği konusunda bir fikir birliğine varamamışlardır. Geçici askeri hükümet darbeci kadro içerisindeki adayların tartışılmalarından kısa bir süre sonra General António Óscar de Fragoso Carmona (1869-1951) tarafından devralınmıştı. Ulusal Diktatörlük süreci de Carmona'nın tek aday olarak isminin yer aldığı oy pusulasının seçmenlere sunulduğu 25 Mart 1928'deki başkanlık seçimiyle

başlamıştır. Carmona'nın 1926 yılında ekonomi bakanı olarak atamış olduğu Dr. António de Oliveira Salazar (1889-1970), Carmona'nın seçilmiş başkanlık sürecinde de görevine devam etmiştir. Carmona'dan talep ederek almış olduğu geniş yetkilerle de ekonomi alanında söz sahibi olan tek kişi Salazar olmuştur. Çünkü kendisinden ekonomiyi düzeltmek gibi zor bir görev beklenmiştir. Nitekim Salazar bu konuda başarılı olmuş; bir yıl içerisinde Portekiz para birimi *escudo* stabil hale gelmiş, harcamalardaki israf niteliğindeki her şey kaldırılmış ve hazine bütçe fazlası vermiştir (Disney, 2009, s. 542). Salazar ülke ekonomisini yönetmedeki üstün dehası, dürüst karakteri ve Başkan Carmona'ya olan sadakati gibi nedenlerle devletin üst kademesindeki diğer bütün yöneticilerin değer verdiği bir idareci haline gelmişti. Zaman zaman bu görevi kişisel bir çıkar sağlama amacıyla değil sadece ülkenin çıkarlarını gözeterek yaptığını ve istifa ederse de bir şey kaybetmeyeceği restini çekmesine rağmen, Carmona ve çevresindeki siyasetçilerin ısrarlarıyla bakanlık görevini, yetkilerini daha da arttırarak sürdürmüştür. Eski bir üniversite ekonomi ve finans profesörü olan Salazar'ın 1932'de yine Carmano'nun atamasıyla başbakan olması; ileride onun ismiyle anılacak olan *Estado Novo*'yu başlatmıştır (Mattoso, 1993, s. 668).

2.3 Salazar Dönemi (Estado Novo) Siyasi Olayları, Ekonomik Politikaları ve Sonuçları

Portekiz tarihinde yaklaşık yarım asır süren *Estado Novo* rejimi, 1926 askeri müdahalesinin ardından Salazar'ın önce maliye bakanlığı, ardından geniş yetkilerle donatılmış başbakanlık koltuğuna oturmasıyla kurumsallaşmıştır. 1933 Anayasası ile yasal zemine oturtulan bu otoriter düzen; siyasi alanda katı bir merkeziyetçilik, muhalefetin gizli polis teşkilatlarıyla bastırılması ve sömürgelerin "tek, bölünmez ve çok kıtalı bir ulus" olarak korunması doktrini üzerine inşa edilmiştir. İktisadi boyutta mali disiplin, otarşi (kendi kendine yeterlilik) ve dışa kapalılık ilkelerini esas alan rejim, kısa vadede bütçe fazlası ve para biriminde istikrar sağlasa da uzun vadede ülkeyi sanayileşme ve teknolojik gelişim açısından Avrupa'nın gerisinde bırakmıştır.

2.3.1 Bir Devrimden Bir Diğer Devrime Siyasi Süreç (Estado Novo Dönemi ve Karanfil Devrimine Hazırlık)

Salazar, başlı başına bir dönemin kendi ismiyle anılmasını sağlayacak nitelikte bir figürdü ve 20. yüzyıl Portekiz'inin ülke üzerinde belki de en fazla iz bırakmış siyasi karakteriydi (Gallagher, 1983, s. 112). Kendisi, parlamenter demokrasi sisteminden nefret ettiğini her zaman dile getirmiştir (Kay, 1970, s. 45). Aktif siyasette rol almadan önce Portekiz'in en eski üniversitesi olan Coimbra Üniversitesi'nde iktisat profesörlüğü yapmıştır ve hukuk alanında da uzmanlaşma şansı bulmuştur. Kazandığı bu akademik altyapı, kariyerinin ilerleyen safhalarında uygulayacağı mali disiplin ve muhafazakâr yönetim politikalarının temelini oluşturmuştur (Meneses, 2009, s. 78). Akademisyen kökenli bir lider olarak iktisadi yönetim ve kamu finansmanı konularındaki yetkinliği, onun siyasi yükselişindeki en belirleyici unsurlar haline gelmiştir (Kay, 1970, s. 52).

Salazar, İspanya İç Savaşı, II. Dünya Savaşı, sömürgelerin kritikleşen durumları ve nihayetinde Soğuk Savaş Avrupa'sında; Portekiz gibi neredeyse yüz yıl boyunca yönetim belirsizliği yaşamış bir ülkenin başbakanlığını otuz altı yıl boyunca yürütmüştür. Salazar'ın kendi belirlediği gündemindeki temel hedefleri ise şunlardı: Ülke içinde yasaların hâkim kılındığı bir sistem yaratmak, içte ve dışta güvenliği temin etmek, sağlam bir ekonomik düzen oluşturmak ve her anlamda Portekiz'in prestiji için gereken adımları atmak (Disney, 2009, s. 554).

Salazar, 1926 darbesini gerçekleştiren askerlerin, eski monarşi yanlılarının, Katolik kilisesi ve yurt içindeki temsilcilerinin, muhafazakâr cumhuriyetçilerin, büyük şehirlerdeki orta sınıfı oluşturan vatandaşların hatta Sidonio Pais taraftarlarının bile desteğini toplamış bir liderdir. İlk cumhuriyet döneminde görülen klasik tek boyutlu politikacı profilinden ziyade, kendisini siyasi oyunlardan azade tutmuş, sadece işine kanalize olmuş bir devlet memuru olarak görülmüş ve bu yönüyle belki de Portekiz'in, o yıllarında, ihtiyaç duyduğu bir devlet adamı olarak tarihe geçmiştir (Maxwell, 1995, s. 142).



Şekil 2.8 100. Portekiz Başbakanı António de Oliveira Salazar (URL-8, 1940)

Salazar, Portekiz'in çıkarlarını her şeyin üstünde tutan bir milliyetçi görüşe sahipti fakat bunu, karakter açısından çok benzetildiği Hitler gibi, şovenist bir üslupla, kendi milletinin diğer tüm milletlerin üstünde olması gerektiğini savunmayacak kadar realist bir insandı (Disney, 2009, s. 562).

Salazar'ın uluslararası alandaki kararlarını sınayan ve II. Dünya Savaşı'nın taraf devletlerini dolaylı yoldan karşı karşıya getiren ilk tarihî olay İspanya İç Savaşı olmuştur (Preston, 2006, s. 112). Bu savaş, adından anlaşılanın aksine sadece İspanya'yı ilgilendiren bir yerel çatışma değildir (Beevor, 2006, s. 45). 1936'da demokratik seçimle başa gelen 2. Cumhuriyet taraftarları (solcular) ile General Francisco Franco (1892-1975) önderliğindeki milliyetçi cephe (sağcılar) arasında başlayan bu mücadele; Hitler Almanyası ve Mussolini İtalyası'nın Franco'ya, SSCB'nin ise solcu cepheye destek vermesiyle İspanya sınırlarını aşan küresel bir hesaplaşma haline gelmiştir. (Thomas, 2001. s. 218)

Salazar, kendi ülkesinde de *Rojos* (Kızıllar) olarak anılan solcu cephenin yayılmacı bir politika izlediğini bildiği için durumu yakından takip etmişti. Madrid'in cumhuriyetçilerin eline geçmesi durumunda, komünistlerin Lizbon'da benzer bir rejim kurma çabalarının önünde hiçbir jeopolitik engelin kalmayacağının farkındaydı. Bu nedenle Franco'ya liman kullanımı, manevra alanı ve mühimmat yardımı sağlamıştır.

Franco, bu cömert yardımları nedeniyle Salazar'a her zaman minnettar kalmıştır (Mattoso, 1993, s. 684).

Salazar, aynı zamanda Portekiz içindeki sosyalist kesimin bastırılması için en üst düzeyde askerî önlemler uygulatmıştı. Lizbon'daki iki savaş gemisi mürettebatının İspanya'daki komünist davaya destek amacıyla ayaklandığını öğrenince, gemilerin topçu ateşiyle batırılmasını emretmişti. Batan gemilerden sağ kurtulan mürettebat, Cape Verde adalarındaki ağır koşullarıyla bilinen Tarrafal Esir Kampı'na gönderilmişti. Olayın halk arasında infial yaratmaması adına basına sansür uygulanmış; ayrıca tüm kamu görevlilerine sadakat yemini zorunluluğu getirilerek "komünizm karşıtı" olduklarını beyan etmeleri istenmişti (Disney, 2009, s. 572).

İspanya'nın durumunun net hale gelmesinde iki önemli Mihver Devleti'nin katkısı büyük olmuştu fakat Salazar, I. Dünya Savaşı'nın da sıkıntılarına ülkesinde şahit olmuş biri olarak; savaşın İngiltere için zorlayıcı olacağı fakat ABD gibi bir aktör sayesinde mihver devletleri için durumun değişebileceği ön görüsünü taşımaktaydı. Üstelik sömürgelere giden yollarda hâlâ İngiltere'nin oluru gerekmekteydi (Mattoso, 1993, s. 712). Ayrıca her ne kadar; Japonya, Portekiz'in Doğu Timor kolonisini 1942'de işgal etmiş olsa da Salazar, Mihver devletlere karşı durmanın Portekiz için bir yarar sağlamayacağı kanısında olmuş ve bu nedenle de oldukça başarılı bir denge politikası izlemiştir. Portekiz savaşa katılmamış hatta kendi bölgesinde istikrarı sağlamak ve ezeli müttefikleri olan İngiltere'nin işini kolaylaştırmak adına zamanında Nazilerin desteğini arkasına almış olan İspanya'nın da savaşta tarafsız kalmasını sağlamıştır. General Franco yönetimindeki Madrid ile Müttefikler arasında köprü vazifesi görmüştür. İspanya'nın bir tehdit olarak karşılarına çıkmıyor oluşu bile Müttefiklerin elini güçlendiren bir yardım olmuştur (Maxwell, 1995, s. 164). Portekiz'in taraf tutmak ve ambargo uygulamak gibi bir zaruriyeti olmadığından, başta tungsten ihracatı olmak üzere, her iki tarafla olan ticaret işlemlerine devam etmiştir. Fakat pratikte olmasa da İngilizler ile olan diplomatik ilişkiler, gizliden de olsa, olumlu şekilde devam ettirilmiştir. Askerî harekâtlara bir katkıları olmamasına karşın; Avrupa'daki müttefiklerine yardıma gelen Amerikan savaş gemilerinin transit geçişlerini kolaylaştırmak adına Azor Adaları'nın limanlarını ve İngiliz uçaklarının da yine aynı takım adadaki hava üslerini kullanmaları sağlanmıştır (Disney, 2009, s. 582).

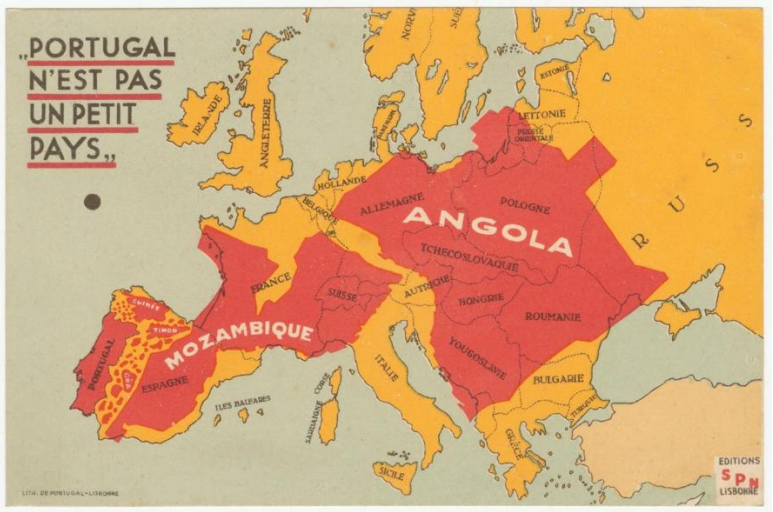
Nötr kalma politikası aynı zamanda, başta Portekiz vatandaşı olup Almanya'da yaşamakta olan Yahudiler olmak üzere birçok insanın Nazi katliamlarından kaçarak Portekiz'e iltica etmesini kolaylaştırmıştır. Sayısı yaklaşık bir milyonu bulan mültecilerin, o dönemde nüfusu yaklaşık 6 milyon olan Portekiz'e gelmeleri büyük bir demografik değişiklik arz etmiştir. Salazar'ın büyük bir başarıyla uyguladığı denge politikasıyla Portekiz, II. Dünya Savaşı yıllarını sadece göreceli olarak durağanlaşmış bir ekonomi ile atlatmıştır (Disney, 2009, s. 594).

Salazar, II. Dünya Savaşı sonrası dünyanın artık Avrupa merkezli olmadığını; ABD ve SSCB'nin oluşturduğu iki kutuplu yeni bir dünya düzenine, yani Soğuk Savaş yıllarına girildiğini fark etmişti. Avrupa devletlerinin, sömürgeleri üzerinde hiçbir kısıtlama olmaksızın hak iddia edebildiği dönemler artık geride kalmıştı. Dahası, ABD merkezli yeni ittifak sistemi, denetlenemeyen otoriter liderler tarafından yönetilen ülkelere şüpheyle bakmaya başlamıştı (MacQueen, 1997, s. 42).

Buna rağmen Portekiz, Salazar'ın gün geçtikçe otoriterleşen yönetimine karşın; Brüksel Anlaşması'nı imzalayan beş devlete ek olarak NATO'nun kurulmasını sağlayan yedi kurucu üye devletten biri olmayı başarmıştı. Salazar ayrıca Portekiz'in Marshall Planı'na dâhil edilmesini de sağlamıştı. Öte yandan, ABD'deki McCarthy dönemi ruhuyla örtüşecek şekilde, komünizm Portekiz için büyük bir tehdit olarak görülüyor ve hükümet tarafından oldukça sıkı bir anti-komünizm politikası yürütülüyordu. Diğer NATO üyelerinin aksine Portekiz'in hâlâ sömürgelere sahip olması, rejimin komünizm karşıtı tavrı sayesinde ittifak içerisinde tolere edilebilmişti (Disney, 2009, s. 612). Portekiz, 20 yüzyılın ortalarına gelindiğinde sömürgelerin yönetimi konusunda da Avrupa'da emsalsiz konumdadır. I. Dünya Savaşı öncesinde, savaşın bir sömürge anlaşmazlığından doğduğunu anlayan Portekiz hükümeti, söz konusu topraklarını İngiltere ve Almanya'ya kaptırmamak için çareyi, Afrika sömürgelerini terk etmek yerine geliştirmek ve kendilerine bağlı kılmak için 1911'de bir Sömürgeler Bakanlığını kurmakta bulmuştur. O yıllara kadar Angola ve Mozambik'te sayısı on beş bini bulan Portekizli, oradaki yerli halkı zorla çalıştırarak üretmiş olduğu pamuk, kahve, susam ve yer fıstığı ile geçinmekte ve Portekiz için bir hammadde girdisi yaratmaktaydı (Bethencourt, 1997, s. 456). Fakat II. Dünya Savaşı öncesindeki büyük buhran yıllarında bu ülkelere işsizlik nedeniyle, anavatandan akın

akın bir göç dalgası başlamıştı. Zira Salazar da 1930'da bir sömürgeler kanunu çıkararak Portekiz'in bu topraklar üzerindeki hâkimiyetini sağlamış, yani "düzeni geri getirmişti" (Mattoso, 1993, s. 742). Salazar'ın kurduğu bu stabil sistem, sömürgeci Portekiz'in lehine olarak gerçekleşmiş olacaktır ki, Portekiz; 1960'lı yıllara kadar elinde tutmayı başarmış tek devlet olma özelliğini taşımaktadır (Disney, 2009, s. 628). Birleşik Krallık'ın başlattığı, sonrasında Belçika ve Fransa gibi ülkelerin de uyum sağladığı dekolonizasyon sürecine Portekiz; sömürgelerine olan ekonomik bağımlılığı nedeniyle yanaşmamıştır. Bunun yerine sömürgelerin dostane bir şekilde, kültür aktarımı ve medenileştirme ile bağlı tutulabileceği tezi savunulmuştur (Bethencourt, 1997, s. 472). Fakat Soğuk Savaş'ın iki ayrı kutbu, etki alanlarını genişletmek adına, önemli noktada gördükleri bazı sömürgelerin kurtuluş örgütlerine, gizli bir şekilde para ve silah yardımı aktarmıştır ve bu örgütler birer gayri nizami harp unsuru teşkil eden gerillalardan oluştuklarından Portekiz'in bu ılımlı politikası da bu topraklarda başarısızlığa mahkûm olarak görülmeye başlanmıştır. Portekiz tarafından sayısal üstünlükle karşılanmalarına rağmen, bu gerilla birliklerinin, Vietnam'da Vietkong'un ABD askeri birliklerini tüm üstünlüklerine rağmen zorladığı gibi, topyekûn bir bozguna uğratılmaları oldukça zordu ve bu durum, sömürgelere sürekli asker ve silah sevkiyatı yapmak zorunda kalan Portekiz yönetimini de darboğaza sokmuştur. Portekiz'in Afrika sömürgeleri ve (Angola, Mozambik ve Gina-Bissau) Asya sömürgelerinde (Goa ve Doğu Timor) söz konusu silahlı mücadeleler yaşanmıştır. Salazar'ın döneminde sadece, Portekiz'in elinde dört yüz senedir durmakta olan ve Portekiz yönetiminin, halkının Hintli değil Portekizli olduğu iddia ettiği, Portekiz Hindistanı'nın topraklarından Daman, Diu ve Goa kaybedilmiştir. Salazar, General Vassalo e Silva'dan (1899-1985) özellikle Goa'nın her ne pahasına olursa olsun korunmasını istemiş fakat general başarılı olamamıştır. Salazar'ın Hintli mevkidaşı olan ve milliyetçi askerî harekâtları düzenlemekte Hindistan için büyük yararlar gösteren Cevahirlal Nehru'nun (1889-1964) dış politika siyaset yeteneği ve Hint Cumhuriyeti Birlikleri'nin savaş kabiliyetleri daha baskın çıkmıştır. 1961 yılında Portekiz; krallıktan miras kalan topraklarından ilk kaybını yaşamış olur (Disney, 2009, s. 635). Goa'nın ilhakının arından sömürgelerde bağımsızlık hareketleri hız kazanmıştır. Gine-Bissau'da iktidarı hedefleyen milliyetçiler, Angola'nın kırsal kesimlerinde etkili olan isyancılar ve Mozambik'te demokratik sosyalist bir örgüt olan FRELIMO (*Frente de Libertação de Moçambique*- Mozambik Kurtuluş Örgütü),

silahlı mücadele dönemini başlatmıştır. Bu süreçte Portekiz, sömürgeci politikaları nedeniyle uluslararası alanda yoğun tepki çekmiş ve Birleşmiş Milletler oturumlarında defalarca kınanmıştır (Bethencourt, 1997, s. 488).



Şekil 2.9 "Portekiz Küçük Bir Ülke Değildir" (Salazar dönemine ait bir propaganda posteri) (URL-9, 1934)

Ağustos 1968'de Salazar karşıtı hiçbir muhalefet partisinin ya da yasa dışı örgütün yapamadığını bir koltuk yapmıştır. Salazar evinde oturduğu koltuktan düşerek beyin kanaması geçirmiş ve sağlık durumu nedeniyle aktif siyasetten ansızın çekilmiştir. Ömrünün geri kalan son iki yılında kendisini hâlâ Portekiz'in başbakanı olarak gördüğü ve yönetmeye çalıştığı söylenir (Kuntz, 1975, s. 145). O güne kadar, ABD basınında, Portekiz'deki seçimlerin sadece Salazar'ın, muhalif liderlerin "tozunu almak" amacıyla "yerlerini değiştirme" fırsatı olarak kullandığı rutin ve gereksiz bir işlem olarak yapıldığının esprisi yapılmaktaydı ve artık Ulusal Birlik Partisi bu başarılı otuz altı yıllık önderinden ve her şeyden önemlisi başbakanlarından mahrum kalmıştır. Yerine yine geçmişte partide çalışmış fakat Salazar ile olan anlaşmazlıkları nedeniyle aktif siyasetten ayrılarak Lizbon Üniversitesi Rektörlüğü görevini üstlenmiş olan Marcello José das Neves Alves Caetano (1906-1980) Cumhurbaşkanı Américo Tomás (1894-1987) tarafından atanmıştır (Kuntz, 1975, s. 152). Caetano'dan beklenen görevler Salazarcı hale gelmiş rejim sert yönlerini yumuşatması ve Portekiz'in kronik problemlerinden biri haline gelen ekonomik sistemi iyileştirmesidir. 1970 yılına kadar iki haneli yüksek rakamlarda seyreden enflasyon oranı gibi birçok konuda kısmen başarı göstermiş, basın üzerindeki sansürcü uygulamalar azaltılmış, işçi sendikası

kurmak ve sendikalara üye olmak yasal bir hak olarak tanınmış fakat Cumhurbaşkanı Américo Tomás başta olmak üzere kimse Caetano'ya, Salazar'a verdikleri kadar yetki ve manevra alanı tanımadığından Caetano başarılı olamamıştır (Disney, 2009, s. 642). Ayrıca, Salazar'a kıyasla daha özgürlükçü bir lider olarak görünse de, temelde o da oldukça otoriter bir anlayışa sahipti ve Salazar'ın gitmesine rağmen, onun zamanında bir baskı aracı olarak kullandığı *Polícia Internacional e de Defesa do Estado* - PIDE (Uluslararası Devlet Güvenlik Polisi) gibi tartışmalı bir kurum, görünürde Caetano tarafından ismi *Direçao General de Segurança* - DGS (Emniyet Genel Müdürlüğü) şeklinde yeni bir isim ve yumuşatılmış yetkilerle sevimlileştirilmeye çalışılsa da, varlığını koruması muhalefetin tepkisini çekmeye devam etmiştir. Çünkü mevcut düzen Salazar ve halefi Caetano'nun süslü söylemlerinden ziyade, PIDE'nin bu söylemleri halka sert bir şekilde itaat etmeye zorlamasından gücünü almıştı. Muhaliflere işkenceler, keyfi tutuklamalar, Américo Tomás'a karşı cumhurbaşkanlığı seçimini kazanmasına kesin gözüyle bakılan Emekli General Humberto Delagado (1906-1965)'nun seçimi şaibe iddiaları yaratacak şekilde kaybetmesi ve sonrasındaki şüpheli ölümünde soru işaretlerinin PIDE üzerinde yoğunlaşıyor oluşu, bu kurumun itibarını oldukça karanlıklaştırmaktaydı. Caetano'nun yeni ıslahatlarının sadece muhalefetin gazını alma amaçlı olduğu anlaşılmıştı (Kuntz, 1975, s. 168). Muhalefetin ve basının daha özgür bir ortamda olmalarına rağmen 1973 seçimlerinde meclisteki yüz elli koltuğun hepsi de Ulusal Birlik Partisi'nin elinde kalmıştır (Disney, 2009, s. 654).

Ülkenin yönetim kademesinde bunlar yaşanırken; demokrasi tam anlamıyla halk tarafından içselleştirilememiştir. Salazar döneminde birer yasa dışı gizli örgüt statüsünde olan siyasi partiler özgürce seçimlere katılabilmektedir fakat o dönem koşulları içerisinde Portekiz halkı tam anlamıyla depolitize edilmiştir. Merkezdeki Portekiz politika anlayışının, yaklaşık yüz elli yıldır halk temelli bir hale getirilmeye çalışıldığı görülse de aslında bu sadece elitler arasındaki keskin dönüşlerden ibaret kalmıştır (Kuntz, 1975, s. 182). Fakat ordu yeterince depolitize edilememiş olacaktır ki, binlerce kilometre uzaklıktaki sömürge savaşlarında neredeyse kendi kaderine terkedilmiş ve başarısızlıkların sebebi yine kendilerinden bilinmiş olan askerler arasında Salazar'ın sakıncalı sayabileceği ideolojilere inanan, Sosyalist ve Maocu gruplar oluşmaya başlamıştır (Disney, 2009, s. 662).

Sömürge savaşlarının orduyu yıpratması ve süresi dört yıla çıkarılmış olan zorunlu askerlik hizmetinin de asker kaçaklarını arttırması ordu içerisinde Caetano'nun iktidarından hoşnut olmayan, siyasi eğilimleri sol yönlü olan düşük rütbeli subay ve askerlerin gizli bir şekilde örgütlenmesine sebep olmuştur. *Movimento das Forças Armadas*-MFA (Silahlı Kuvvetler Hareketi) Vítor Alves (1935-2011), Otelo Saraiva de Carvalho (1936-2021), Vasco Lourenço (1842), ve sonradan bu örgüte katılmış olan Salgueiro Maia (1944-1992) gibi subayların girişimleri ile zaman içinde oluşturulmuştur. Bu sol yönelimli gizli örgüt, Gina-Bissau'daki Portekiz birliklerinin başında olan General António de Spínola'nın (1910-1996) Portekiz'in mevcut sömürge savaşları hakkındaki fikirlerini beyan ettiği "Portekiz ve Gelecek" adlı kitabı yayınlamış olması nedeniyle görevinden alınması üzerine kurulmuş ve bu savaşlardan yorgun düşmüş birçok asker ve subayın desteğini kısa sürede kazanmıştır. Onlara göre çözüm, 1910'daki gibi olmalıdır (Mattoso, 1993, s. 765).

2.3.2 Otoriter Rejimin Ekonomik Modeli: Otarşi, Mali Disiplin ve Dışa Kapalılık

Maliye bakanlığı görevine gelmeden önce, Antonio Salazar, Portekiz'in, enflasyon otoritesi olması açısından en seçkin bilim adamlarından biri olarak kabul edilmekteydi. İki dünya savaşı arasındaki mali krizler dönemini aşmakta zorlanan Cumhurbaşkanı Carmona'nın önderliğinde hükümet, başlangıçta pek de istekli görünmeyen Salazar'ı tam bütçe kontrolü yetkisi gibi üst düzey yetkiyle donatarak, maliye bakanı sıfatıyla kabineye girmeye ikna etmiştir (Disney, 2009, s. 542).

Salazar göreve geldiğinde, o dönemki diğer ülkeler tarafından birer ekonomik kurtuluş olarak görülen; Nazizm, Komünizm gibi ekolleri sapkınca bulduğunu, bizzat ele almış olduğu yazılarında da ifade ederek, 1933 Anayasası'nda ilkelerini belirtmiş olduğu *Estado Novo* anlayışıyla, maliye bakanı olduğu dönemdeki, ülkenin ekonomik sorunlarına köklü çözümler getirmeyi hedeflemiştir. 1933 Anayasası'nda ilkeleri belirlenen *Estado Novo*'nun ekonomik modeli, otarşi (ekonomik kendine yeterlilik), mali disiplin ve dışa kapalılık üzerine kurulmuştur. Salazar, bütçe dengesini sağlamayı, enflasyonu kontrol altına almayı ve dış borçları azaltmayı öncelik olarak belirlemiştir. Bu dönemde kamu harcamalarında katı kısıtlamalara gidilmiş, vergiler

yükseltilmiş ve devletin ekonomiye müdahalesi artırılmıştır (Disney, 2009, s. 548). Bu politikalar kısa vadede bütçe fazlası ve para biriminde istikrar sağlasa da uzun vadede Portekiz ekonomisinin dış dünyadan izole olmasına, sanayileşmenin yavaşlamasına ve rekabet gücünü kaybetmesine neden olmuştur (Mattoso, 1993, s. 752). Tarım sektörü geleneksel yapısını korurken, sanayi gelişimi devlet kontrolünde ve sınırlı kalmıştır. Nitekim Portekiz'in ekonomik açıdan bağımlı olduğu Angola ve Mozambik gibi sömürgeler; artık asırlar öncesindeki kadar yüksek getiri sağlamasa da Salazar'ın otarşik ekonomik modeline nefes aldıran ticari ilişkilere ve yeni sanayi kuruluşlarının inşasına zemin hazırlamıştı. Ancak bu dönemde Portekiz, diğer Batı Avrupa ülkelerinin deneyimlediği hızlı ekonomik büyüme hamlelerinin gerisinde kalmıştı. Salazar iktidarı, izlediği bu kapalı ekonomik politikanın ardından, özellikle ABD gibi küresel aktörlerin baskısıyla son yıllarında yabancı yatırımlara önemli bir rol tanımak zorunda kalmıştı (Disney, 2009, s. 556).

2.3.3 Sömürge Savaşlarının Ekonomik Yükü ve Dekolonizasyon Sürecinin Etkileri

1960'lardan itibaren hızlanan sömürge savaşları, Portekiz ekonomisi üzerinde ağır bir yük oluşturmaya başlamıştı. Askeri harcamalar, ulusal bütçenin önemli bir kısmını oluştururken, insan gücü ve kaynaklar, daha çok sömürgelerde harcanmıştır. Bu durum, ülkenin iç kalkınma ve sanayileşme çabalarını sekteye uğratmıştır. Dekolonizasyon sürecinin başlaması ve sömürgelerin kaybedilmesi, Portekiz'i ekonomik olarak daha da zor bir duruma sokmuş; sömürgelerden gelen hammaddelerin ve ticaret gelirlerinin kaybı, *Retornados* adı verilen bir milyondan fazla Portekizlinin ülkeye dönüşüyle birlikte işsizlik ve sosyal sorunları arttırmıştır. Bu süreç, Portekiz'in ekonomik bağımlılığını ve yapısal zayıflıklarını daha da belirginleştirmiştir (Disney, 2009, s. 615).

2.4 Karanfil Devrimi Sonrası Portekiz'in Evrimi, Ekonomik Dönüşüm ve Avrupa Birliği'ne Yöneliş

1974 Karanfil Devrimi sonrasında Portekiz'in siyasal, ekonomik ve idari yapısında keskin dönüşümler yaşanmıştır. Otoriter *Estado Novo* rejiminin sona ermesiyle birlikte

başlayan demokratikleşme ve dekolonizasyon süreçleri, Portekiz ekonomik yapısının yeniden yapılanmasına ve ve ülkenin AB'ye yönelmesine neden olmuştur.

2.4.1 Karanfil Devrimi ve Değişen Portekiz



Şekil 2.10 Karanfil Devrimi sonrası Lizbon sokaklarından bir görüntü (URL-10, 1974)

25 Nisan 1974'te gerçekleşen Karanfil Devrimi'nin ilk harekât şifresi; darbe planından bağımsız bir şekilde, bir gün öncesinin akşamı Portekiz radyolarında yankılanan bir şarkı aracılığıyla verilmiştir. Bu sembolik şifre, 1974 yılında İngiltere'nin Brighton şehrinde düzenlenen 19. Eurovision Şarkı Yarışması'nda Portekiz'i temsil eden eserdir. 16. sırada ülkesi Portekiz için yarışan sanatçı Paulo de Carvalho'nun şarkısı *E Depois do Adeus* (Ve Vedalaştıktan Sonra.) diğer on altı şarkı gibi canlı performansla, Avrupa Yayın Birliği ortak yayını üzerinden tüm Avrupa'da yayınlanır. Şarkı sadece üç puan alarak sonuncu sıralarda yer almıştır fakat şarkıyı önemli kılan asıl şey; şarkının saat 22.55'te yayınlanmasıyla, şarkıyı radyoları başında duyan tüm MFA üyesi birliklerin harekete geçmesi olmuştur (Mattoso, 1993, s. 782). Darbe günü saat yedide, başkentteki üç radyo istasyonu da çoktan ele geçirilmiştir. Bu radyolar üzerinden 12.15'te, içinde insanların eşit olduğu temasının yer aldığı, darbenin ikinci sinyali olan ve tüm Portekizlilerce saygıyla hatırlanan şarkı yayınlanır: Portekiz protest müziğinin önde gelen isimlerinden José Afonso (1929-1987)'nun sesinden *Grandola, Villa Morena* (Grandola, Esmer Kasaba). MFA bu sinyalle Lizbon'daki

darbe girişimini başlatmıştır. Stratejik noktalar hızla ele geçirilmiştir. Başbakan Caetano ve Cumhurbaşkanı Tomas'a artık kendileri ile anlaşmaktan başka bir çareleri olmadığı uygun bir dille anlatılmıştır. Bu arada yine radyolar üzerinden, örgütün darbe yaptığı ve tüm yurttaşların herhangi bir taşkınlığa mahal vermeyecek şekilde evde oturmalarının istendiği açıklanmış fakat darbecilerle aynı görüşlere sahip olanlar başta olmak üzere, ilk başta anlamlandıramadıkları bu darbeye olan desteklerini sunmak için darbeci birlikleri sokaklarda sevinçle karşılamıştır. Darbenin sembolü olan ilk karanfil çiçeklerini kimin askerlerin ellerindeki tüfeklerin ve sokaklardaki tankların namlularına koyduğu konusunda net bir görüş birliği ortada yoksa da bu darbe; tarihe "Karanfil Devrimi" olarak geçmiştir. Ortada kaotik ve klasik bir darbe halinden ziyade, halkla gülüp oynayan askerlerin yarattığı bir sevinç ve barış ortamı mevcuttur. En tehlikeli engel olarak görülen DGS merkez karargâhı bile gafil avlanmış; darbe, bu karargâhın baskınında verilmiş, MFA'ya yardıma gelmiş olan halk içerisinden hayatını kaybeden beş sivilin ve çok sayıda yaralının dışında, 17 saat içerisinde, kan dökülmeden halledilmiştir (Kuntz, 1975, s. 30).

Devrim sonrası Cunta döneminde, Cumhurbaşkanı António de Spínola'nın beklenen devrimci dönüşümü gerçekleştirmek yerine eski düzen yanlısı bir tutum sergilemesi, ülkeyi Birinci Cumhuriyet yıllarını aratmayan bir istikrarsızlığa sürüklemiştir. Karanfil Devrimi'nin sağ otoriter bir rejimden radikal sol bir sisteme evrilme ihtimali, Batı kamuoyunda endişe yaratmaya başlamıştı. Özellikle MFA içindeki genç subayların Maocu eğilimleri ve Alvaro Cunhal liderliğindeki Komünist Parti'nin görünürlük kazanması; Portekiz'in Çin, Küba veya Cezayir örneğinde olduğu gibi Katoliklikle sentezlenmiş, kendine has sosyalist bir yapıya dönüşebileceği öngörüsünü güçlendirmişti (Mattoso, 1993, s. 794).

Portekiz'in sömürgelerinden çekilmesi uluslararası alanda tolere edilebilirdi; ancak NATO üyesi bir devletin sosyalist bloğa kayması imkânsız görünüyordu. Hatta ABD hava üssüne ev sahipliği yapan Azor Adaları'nda, ana karadaki sol siyasete duyulan tepki nedeniyle ayrılıkçı eğilimler ve vergi krizleri baş göstermişti (Disney, 2009, s. 672). Buna rağmen Portekiz sosyalizminin gelişimi, SSCB ile coğrafi bir bağın bulunmaması ve Sovyetlerin sürece doğrudan müdahale etmemesi nedeniyle kısıtlı kalmıştı. ABD ve Avrupa basını her ne kadar müdahale senaryoları üretse de fiili bir

dış müdahale gerçekleşmemişti. Sonuç olarak NATO üyeliğinin devam etmesi, ordudaki komünist unsurların –tıpkı Salazar döneminde olduğu gibi– etkisizleşmesini sağlamıştı (Mattoso, 1993, s. 812).

Dekolonizasyon süreci, Karanfil Devrimi sonrasında oldukça hızlanmıştır. Sömürge topraklarında yerinden yönetimi destekleyici söylemlerde bulunan Caetano ise çözümü sağlayamamış ve Salazar'ın çatışmacı tavrını devam ettirmişti. (Disney, 2009, s. 684) 1961 yılından itibaren Angola'daki ayrılıkçı milisler silahlı saldırılarını yürütmekteydi. Petrol ve elmas başta olmak üzere birçok değerli hammaddenin kaynağı olarak görülen Angola'nın bağımsızlık mücadelesi, Portekiz iç basınında, terör eylemi olarak isimlendirilmekte, hatta kimi zaman yoğun sansür altında haberi bile yapılmamaktaydı. Fakat Karanfil Devrimi sonrası tüm medyayı kontrol eden hamaset içerikli genel görüş de ortadan kalktığından, sömürgelerin ayrılıkçı hareketleri başarısı, *Estado Novo*'nun bitişi ile başlayan iki yıllık geçiş süreci olan PERC (*Processo Revolucionário Em Curso*-Devam Eden Devrimci Süreç) döneminde sağlanmıştır (Mattoso, 1993, s. 824). Sağ ve sol arasındaki çatışmalar ve iki taraftan birinin henüz öbürü üzerinde üstünlük kuramadığı bu çalkantılı dönemde, Portekiz'in Angola'yı elinde tutabilmesi giderek zorlaşmıştı ki Portekiz ordusu da çoktan ateşkese razı olmuştur. Angola artık soğuk savaşın iki büyük tarafının güç ve otorite çatışmalarını devam ettirecekleri bir oyun alanı haline gelmiş olan, yeni bir bağımsız devlet olmuştur (Disney, 2009, s. 692).

Doğu Timor ve oldukça barışçıl bir şekilde ayrılarak bağımsızlığını ilan eden Yeşil Burun Adaları da dâhil olmak üzere, Portekiz dekolonizasyon sürecini hızlı bir şekilde uygulamıştır. Nitekim birer yük haline gelmiş olan sömürge sorunun bitişi, başka bir göç sorununu doğurmuştur. Bu topraklarda yaşayan ve sonrasında ana vatana dönmek zorunda kalan, sayısı bir milyonu aşan Portekizliler ve onların demografide yaratmış oldukları sarsıcı değişim oldukça büyük bir huzursuzluk yaratmıştır. (Mattoso, 1993. s. 838). Ayrıca, Portekiz siyasi partileri arasında gözle görülmeyen ve kendiliğinden gelişmiş olan bir unutma anlayışına paralel olarak, *Estado Novo* ideolojisi ve mirası, siyasi önemini yitirmiştir. Hatta Salazar döneminin muhalif figürlerinden, 1965 yılında suikasta kurban giden Humberto Delgado'nun ismi başkent Lizbon'daki havalimanına verilmiştir (Disney, 2009, s. 712). ABD tarafının ve kamuoyunun da endişe ettiği,

Portekiz'in sosyalist bloğa kayması gibi bir durum da söz konusu olmamış, anayasadaki 1982 Devrim Konseyi'ne son veren revizyon ve askerlerin yönetim üzerindeki gücünün parlamentoya devri ve 1989 özelleştirmenin önünü açan yenilikler gibi revizyonlar neticesinde sosyalist ve devrimci içerikli sayılabilecek birçok hüküm kaldırılmıştır (Mattoso, 1993, s. 856).

2.4.2 Portekiz'deki Demokratikleşme Süreci, AET'ye Yöneliş ve AB'nin Oluşması

Karanfil Devrimi, Portekiz'de sadece siyasi değil, aynı zamanda köklü ekonomik dönüşümleri de beraberinde getirmiştir. Demokrasiye geçişle beraber ekonomik istikrarı sağlamak ve kamu maliyesini disiplinize etmek hedeflenmiştir. Nitekim bu dönemin ilk yıllarında sol eğilimli hükümetler, bankaların, sigorta şirketlerinin ve büyük sanayi kuruluşlarının kamulaştırılması gibi radikal ekonomik politikalar uygulamışlardır. Toprak reformları yapılmış ancak, bu politikalar, sermaye kaçışı, yüksek enflasyon ve ekonomik istikrarsızlık gibi sorunları da beraberinde getirmiştir (Disney, 2009, s. 724). Devrim sonrası yaşanan bu ekonomik çalkantılar, Portekiz'i uluslararası alanda zor bir duruma sokmuş ve AB'ye entegrasyon arayışını hızlandırmıştır. Ülke, demokratikleşme ve ekonomik modernleşme hedeflerine ulaşmak için Avrupa ile daha yakın ilişkiler kurma yoluna gitmiştir (Mattoso, 1993, 868).

Portekiz'in Avrupa Ekonomik Topluluğu'na (AET) üyeliği; İspanya ile eş zamanlı giriş zorunluluğu ve Fransa'nın tarımsal rekabete dair kaygıları nedeniyle gecikmeli olarak 1986 yılında gerçekleşmiştir. Üyelik sonrası sağlanan ekonomik büyüme, katılım öncesi hazırlık sürecindeki kemer sıkma politikalarının yarattığı toplumsal yılgınlığı ve ekonomik gerginliği hafifletmiştir (Costa ve Severiano, 2012, s. 45). Ayrıca AET fonlarının etkin kullanımı ve entegrasyon süreci, Portekiz siyasetinin merkezileşmesi ve demokratik kurumların ılımlaşması açısından stratejik bir işlev görmüştür (Magone, 2006, s. 12).

AET'yi yani bugünkü bilinen adıyla AB'yi siyasi ve ekonomik iş birlikleriyle birbirine entegre olmuş ülkeler tarafından oluşturma fikri, çok önceden beri vardır. 9 Mayıs

1950'de Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman'ın (1886-1963) duyurduğu bildirge ile ilan edilen ve 6 kurucu üye ülkenin oluşturduğu bu kuruluşun amacı, artık savaş yorgunu olan merkez kıta Avrupa'sı devletleri içerisinde barışı tesis etme amaçlı bir ekonomik iş birliği gibi görünse de temelde soğuk savaş ortamının yaratmış olduğu iki kutuplu dünyada var olabilmekti. Söz konusu ülkelerin, ayrıştırıcı nitelikteki milli kimliklerini ve yakın geçmişteki olaylarını bir yere bırakarak, kendilerinden görece daha üst bir erki oluşturmaları ancak, kimi çevrelerce savaşların ya sebeplerinden biri olan milliyetçi siyasetin yıpranmış olduğu II. Dünya Savaşı sonrası mümkün olabilmişti. Soğuk Savaş döneminde kurulan bu topluluk, ABD'nin pazar ve yatırım desteğini almayı hedeflemiştir. Aynı zamanda McCarthy'cilik akımıyla paralellik göstererek, Berlin Duvarı'nın ötesindeki Sovyet yayılmacılığına karşı stratejik bir hamle olarak yapılandırılmıştır. Topluluğun temel amacı, adında geçen hammaddeler (kömür ve çelik) üzerinden ülkeler arası endüstriyel uyuşmazlıkları ve pazar rekabetini rasyonel bir zeminde çözümlemektir. Topluluğun idaresi; üye ülkelerin seçtiği hükümet temsilcileri, milletvekilleri ve bağımsız yargıçlardan oluşan, çok sesli ve hukuki bir denetim mekanizmasına emanet edilmiştir. (Dedman, 2010, s. 14). Bu kuruluş, başlangıçta ortak bir pazar anlamına geliyordu ve siyasetin içerdiği diğer alanlara haiz bir noktada değildi. Fakat bu haliyle bile bu ölçekteki bir kuruluşun pratikte yapılabilirliği denemiş oldu ve 7 yıl sonra kurulmuş olan AET ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ile daha sonra entegre olarak Avrupa Topluluğu kurulması sağlandı. Aşama aşama gerçekleştirilen ve şartların olgunlaşmasıyla işlerlik kazanan bu oluşum 1 Temmuz 1968'de Gümrük Birliği'nin, 2-4 Aralık 1985'te oluşturulan Avrupa Tek Senedi ile sağlamlaştırılmıştı. 7 Şubat 1992 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması neticesinde de dış siyaset ve güvenlik politikası başlıklarının da eklenmiş olduğu Üç Sütun'la bugünkü adıyla Avrupa Birliği kurulmuş oldu (Dedman, 2010, s. 82).

AB'nin elindeki en büyük avantajlardan biri; içinde sayısız savaş, iç karışıklık, ekonomik buhran ve yönetim değişikliği yaşanmış olan bu coğrafyada; tarihi Antik Yunan demokratik devlet yapısına kadar dayanan bir siyasal kültür mirasının üzerinde kurulmasıdır. Nitekim tüm devletler aynı rejim yapısına ve yönetsel anlayışa sahip değillerdir. Fakat Schuman'ın çabalarıyla temelleri atılan bu sistemde; birleşmiş bir Avrupa hayali hayat bulmaya başlamıştır. En son 2020 yılında Birleşik Krallık'ın

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 50 maddesince kendine tanınmış olan çekilme hakkıyla birlikten ayrılması[4] ve Euro Bölgesi Krizi gibi münferit olaylarla birliğin yapısı ve itibarı sarsılmış olsa da bugün itibari ile 27 üyeli ve sekiz esas kuruluştan müteşekkil bu yapılanma; içerdiği nüfus ve ekonomik güç ile dünya siyasetinin belirleyicilerinden biri olma konumundadır (Avrupa Konseyi, 2025, s. 4).

Üye ülkelerin merkezi ve yerel yönetimlerinin yapılanmalarının birebir aynı olması kültürel, rejimsel ve iktisadi farklılıklar nedeniyle mümkün olmamıştır (Keating, 1998, s. 12; Baldersheim ve Rose, 2010, s. 45). Fakat AB perspektifinden incelendiğinde tüm bu çeşitliliği göz ardı etmeksizin ülkelerde tesis edilen sistemleri birlik içinde uyumlu hale getirilmesini sağlayacak ortak uygulamaları görmek mümkündür. AB merkezi yönetimde, rejimi ne şekilde olursa olsun, demokratik bir yapı içinde işleyen devlet örgütlenmesini ön görmekteydi fakat birliğin üzerinde en çok durduğu konulardan biri de yerel yönetimlerin ülke için neyi ifade ettiğiydi (Avrupa Konseyi, 1985, s. 2).

Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki bir bakıma, geniş coğrafyalara hâkim olmuş uygarlıklar kadar eskidir. Nitekim Avrupa tarihi açısından incelendiğinde, bu ilişkinin zaman zaman ülkelerin kaderini tayin etmeye yaradığını da görmekteyiz. Bu karşılıklı ve koordineli hareket eden kurumların birbirleri için ne anlama gelebildiklerini tipoloji olarak ele almaya çalışırsak; yerel yönetimlerin aslında merkezin birer temsilcisi oldukları "Temsilcilik teorisi", her iki tarafın da birbirinin eşiti olarak kabul edildiği "Ortaklık Teorisi", bu iki teorinin melezi olarak nitelendirebileceğimiz, her iki tarafın da birbirine bağımlı ve bir takım karşılıklı kısıtlayıcı mekanizmalarının olduğu "Denge Teorisi" ve son olarak da yerel yönetim seviyesindeki kamu hizmetlerinin; merkezin vekili konumundaki yerel yöneticiler tarafından yine merkezin izni ve denetimi altında yürütüldüğü "Vekâlet Teorisi" ile karşılaşırız (Loughlin vd., 2011, s. 15). Orta Çağ sonrasında; merkezi ve yerel yönetim unsurları arasındaki güç mücadelelerinin uyumlu bir zemine oturduğunu gördüğümüz, günümüz Avrupa'sında; yerel yönetim unsurlarının ikinci plana itilmediği ve her iki taraf arasındaki ilişkide belirli dengeleri gözeten bir yapının olduğu, içerikçe ortaklık

[4]Dünya kamuoyunda BREXIT olarak da bilinir. Bu terimini ilk kez kullanan kişi, bir düşünce kuruluşu olan British Influence'ın kurucu ortağı Peter Wilding'tir. Kelime, 2016 yılındaki referandum sürecinde popülerleşmiş ve aynı yıl Oxford İngilizce Sözlüğü'ne dahil edilmiştir (Wilding, 2012).

ve denge teorisine yatkın bir anlayışın kabul gördüğünü görürüz (Swianiewicz, 2010, s. 42). Her iki tarafın birbirleri ile olan söz konusu ilişkilerinde belirlenmesi gereken başlıklar ise "görev ve yetki bölüşümü", gelir bölüşümü" ve "denetim-idari vesayet" olarak değerlendirilmektedir (Keating, 1998, s. 74). Nitekim AB üyesi ülkeler arasında söz konusu başlıklar konusunda; Avrupa Konseyi'nin 1985'te kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı ve 1993 tarihli Kopenhag Kriterleri[5] gereğince; üye ülkelerdeki yerel otoriteler ve dengi niteliğindeki kuruluşların hakları güvence altına alınmakta ve bu minvaldeki yeni yönelimlere ilişkin standart bir yol haritası çizilmektedir. Netice itibariyle Avrupa ülkeleri de kendi içlerindeki siyasal ve ekonomik problemlere rağmen tüm Avrupa kapsamında oturmuş; ortak ve genel ilkelerin hayata geçirildiği bir siyasal ve yönetsel bir sistem yaratma arzusundaydılar (Loughlin vd., 2011, s. 128).

Portekiz'in bu oluşuma katılması ise 1986 yılını bulmuştur (Magone, 2006, s. 45). Aslında Portekiz, o çok baskıcı diye nitelendirilen *Estado Novo* yıllarında bile dış dünyayla sürdürmek zorunda olduğu diplomasi ve siyasi ilişkilerini sert bir ekonomik politikayla da olsa sürdürebilmiştir (Corkill, 1999, s. 112). Nitekim Portekiz, demokratikleşme sürecinin de etkisiyle, İber Yarımadası'ndaki komşusu İspanya ile birlikte "üçüncü genişleme dalgası" kapsamında birliğe dâhil olmuştur (Magone, 2006, s. 52). Portekiz'in Avrupa siyasetinde etkin bir aktör olma kapasitesinin zayıf görülmesi ve tarımsal teknoloji altyapısının diğer üye devletlerin oldukça gerisinde kalması gibi gerekçelerle, AET üyeliği başlangıçta ihtiyatla karşılanmıştır. Birliğe beraber dâhil olduğu İspanya ile benzer şekilde Portekiz; özellikle son 15 yıllık süreçte AB tarafından öngörülen ekonomik programlara uyum sağlamakta güçlük çekmiştir. Cari açığın kontrol altına alınamaması ve mali disiplin hedeflerinden sapılması nedeniyle AB yaptırımlarıyla karşı karşıya kalan ülke; makroekonomik göstergeleri açısından Avrupa'nın dezavantajlı ekonomileri arasında değerlendirilmiştir (Black, 2021, s. 258).

[5]Kopenhag Kriterleri, 1993 yılında Danimarka'nın başkenti Kopenhag'da yapılan zirvede belirlenen ve bir aday ülkenin AB'ye kabul edilebilmesi için karşılaması gereken temel üyelik koşullarıdır. Bu kriterler üç ana başlıkta toplanır. Bunlar siyasi, ekonomik ve topluluk müktesebatına uyumdur. Türkiye için ise özellikle 1999 Helsinki Zirvesi sonrası kamu yönetimi reformlarının ana itici gücü olmuş; 2002-2004 yılları arasında bu kriterleri karşılamak adına sekiz adet uyum paketi kabul edilmiştir (Avrupa Komisyonu, 1999, s. 12)

Yaptırım kavramının varlığından da anlaşılacağı üzere; birliğin salt barış amacı taşımadığı da söylenebilir. Birlik, bazen içi ve dışı asimetrik güç ilişkileri emperyalist politikalar askeri müdahale ve eskiden olduğu gibi konvansiyonel savaşlar yerine artık sermayeye yönelik diğer şantajlar vasıtasıyla yönlendirilmektedir. (Gowan, 2001, s. 12). Portekiz'in de içine girmiş olduğu Euro Bölgesi de bu amaca hizmet eden bir araçtır.

Europeanization yani Avrupalılaşma[6] süreci kapsamında Portekiz siyaseti ve devlet kurumlarının evrimi incelendiğinde; bu etkileşimin yalnızca tek taraflı bir uyum süreci olmadığı, karşılıklı bir yönetişim fazı olarak gerçekleştiği görülmektedir. Nitekim üye ülkelerin Avrupa politikalarını şekillendirme kapasiteleri, literatürde "Avrupa'nın Portekizleşmesi" perspektifinin de göz önünde bulundurulmasını gerekli kılmaktadır. Dar tanımıyla Avrupalılaşma, süreci yalnızca yukarıdan aşağıya bir norm aktarımı olarak sınırlandırsa da günümüzde yerel örgütlenmelerin ve vatandaş katılımının etkisiyle aşağıdan yukarıya bir etkileşim de mevcuttur (Börzel ve Risse, 2003, s. 63). Bu bağlamda, AB Çok Düzeyli Yönetişim Sistemi[7] (*The EU Multilevel Governance System*), politikaların orantılılık ve ortaklık ilkeleri çerçevesinde, ulus-üstü ve ulusal aktörlerin koordinasyonuyla belirlendiği temel karakteristik yapı olarak öne çıkmaktadır (Hooghe ve Marks, 2001, s. 28).

Portekiz'in sömürgeci imparatorluk geçmişinden Salazar döneminin korumacı ve merkeziyetçi yapısına, oradan da Avrupa Birliği üyeliğine uzanan tarihsel serüveni, süreklilik ve kopuşları içeren bir örüntü sunmaktadır (Magone, 2004, s. 15). Salazar döneminin katı merkeziyetçiliği ve otoriter devlet geleneği, tıpkı Türkiye'nin imparatorluk mirasından devraldığı güçlü merkezî yapı gibi, idari genetiğin temelini oluşturmuştur (Güneş-Ayata, 2003, s. 128). Ancak Portekiz için Avrupa Birliği, yalnızca ekonomik bir topluluk değil; aynı zamanda 19. yüzyıl Osmanlı-Türk

[6] Siyaset Bilimci Claudio M Radelli'nin, tanımına göre; Avrupalılaşma, ilk olarak birliğin kâğıt üzerinde inşası, ikinci olarak yayılma süreciyle genişlemesi ve son olarak, resmi ve gayri resmi kuralların, politika paradigmalarının, prosedürlerinin, kamu politikalarının ruhunu oluşturacak ortak paylaşımdaki inanç ve normların, iş yapma biçimlerinin Avrupalı sıfatını taşıyan üye ülkeler içerisinde kurumsallaştırılması süreçlerinin bir bütünüdür (Radelli, 2003, s. 28).

[7] Çok Düzeyli Yönetişim, kamu politikalarının tasarımı ve uygulanması süreçlerinin tek bir merkezi otorite yerine; yerel, bölgesel, ulusal ve uluslarüstü (supranasyonel) düzeylerdeki aktörlerin sürekli etkileşim, diyalog ve iş birliği içerisinde yürütüldüğü karmaşık ve çok merkezli bir yönetim modelidir. (Hooghe ve Marks, 2001, s. 15).

modernleşmesindeki Islahat veya Tanzimat fermanlarının üstlendiği "dışsal reform tetikleyicisi" rolünün modern bir karşılığı olmuştur (Öniş, 2003, s. 24).

Portekiz, tarihsel süreçte sömürgelerden gelen kaynaklara dayalı "taşıyıcı" bir ekonomiden, AB normlarıyla şekillenen "yakınsama" odaklı bir yönetişime evrilmiştir (Corkill, 1999, s. 42-45). Türkiye örneğinde modernleşme çabalarının sıklıkla dış dinamiklerin (tazminatlar, fermanlar, AB adaylığı) etkisiyle ivme kazanması gibi; Portekiz'de de demokratik konsolidasyon ve idari rasyonalizasyon, AB üyeliğinin sunduğu normatif çerçeve sayesinde kurumsallaşabilmiştir (Lopes, 2007, s. 112). Bu tarihsel süreklilik içerisinde, geçmişin merkeziyetçi ve içe kapalı refleksi, günümüzün çok düzeyli yönetişim sistemine entegre olma çabasıyla yer değiştirmiş; böylece Portekiz, tarihsel mirasını Avrupa'nın ortak idari değerleriyle harmanlayan özgün bir örnek haline gelmiştir (Magone, 2004, s. 54).

2.5 Günümüzde Portekiz

Tarihsel süreçteki yönetsel evrimi ve Avrupa ile olan kurumsal bütünleşmesi ele alınan Portekiz'in günümüzdeki idari ve coğrafi yapısı, imparatorluk mirasından ulus devlet modeline geçişin somut bir yansımasıdır. Portekiz Cumhuriyeti; İber Yarımadası'nın güneybatısında yer alan anakara ile Makaronezya Takımadaları içinde özerk statüye sahip olan Azorlar ve Madeira'dan oluşan, Avrupa'nın en uç batı sınırındaki ülkedir. Tek komşusu, kuzey doğu sınırlarını çevreleyen İspanya'dır. 2005 yılında imparatorluk döneminden son kalan okyanus aşırı yönetim birimi Makao'nun Çin'e katılmasından sonra, bir Avrupa ulus devleti olarak varlığını sürdüren Portekiz'in yüzölçümü 92.230 km^2'dir. Nüfus tahmini olarak, 2025 itibariyle 10.411.834'tür (Avrupa Komisyonu, 2025, s. 8). Resmi dili Portekizce'dir (Instituto Nacional de Estatística, 2023, s. 14).

Ülkede Karanfil Devrimi sonrasında 1976'da kabul edilmiş olan demokratikleşme sürecinin ürünü olan Portekiz Cumhuriyeti Anayasası geçerlidir. Diktatörlük dönemini acı bir tecrübe olarak atlatan Portekiz'de söz konusu anayasa başlangıçta sosyalist kanadın hazırlanmasında ön ayak olmasından kaynaklı olarak; devletin Sosyalist bir yapıya evrilmesini gözeten bir metin olduysa da sonrasında AB'ye evrilecek olan

AET'ye katılım ve uyum sürecinde metnin ilgili kısımları büyük oranda değiştirilmiştir. Bugüne kadar 7 önemli değişiklik geçirmiş olan bu anayasa, halen yürürlüktedir (Rosa, 2010, s. 12). Bu anayasa, kamu gücünü kullananların yetkilerini



Şekil 2.11 Portekiz siyasi haritası ve ülkeyi oluşturan 18 ayrı bölge (URL-11, 2019)

sıkı bir şekilde sınırlandırmış ve idari yargı süreçlerini net kurallara bağlamıştır. 296 maddeden oluşan bu metin, her şeyi en ince ayrıntısına kadar düzenleyen kazuistik (ayrıntıcı) bir yapıya sahiptir. Ayrıca, *Estado Novo* döneminde pratikte uygulanmayan kuvvetler ayrılığı ilkesi; yasama, yürütme ve yargı organları için bu anayasada detaylı bir biçimde tanımlanmış ve güvence altına alınmıştır (Martins, 2015, s. 45). İktisadi

yapıya ve politikaya yönelik, yönlendirici maddeler içeren bir metin olması nedeniyle de kimi zaman kısıtlayıcı bir metin olarak değerlendirilmiştir. Örneğin, Anayasa Mahkemesi'nin bütçe kanunları hakkındaki vermiş oldukları kararlar; özellikle AB çatısı altındaki neo-liberal ekonomi politikalarını savunan çevrelerce oldukça kısıtlayıcı bulunmuştur (Silva, 2018, s. 88). Yunanistan Büyük Mali Krizi örneğinde de adını sıkça duyuran "*Troika*"nın (AB Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ve Uluslararası Para Fonu (*International Monetary Fund* - IMF)) sert kemer sıkma politikaları vasıtasıyla dayatmış olduğu mali disiplinine; Portekiz Anayasası içerisinde tanımlı olan sosyal haklar ve özgürlük ilkeleri ile çatışması nedeniyle zaman zaman Portekiz Anayasa Mahkemesi tarafından karşı çıkılmıştır. AB hukukunun üstünlüğü her ne kadar kabul edilmiş de olsa, bu üstünlüğün anayasal hak ve temellerin de üzerinde olmaması gerektiği savunulmuştur (Pereira, 2017, s. 112).

Portekiz'de devlet idaresi merkezi idare ve yerel idare olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezi idare olarak yarı-başkanlık sistemi ile yönetilen Portekiz'de, egemenlik yetkisi, beş yıllık aralıklarla; genel, gizli ve tek dereceli oylama ile halk tarafından seçilen Cumhurbaşkanı[8], Cumhurbaşkanı'nın genel seçimler sonucunda atadığı Başbakan ve onun başkanlığındaki diğer 16 bakan arasında dağıtılmıştır. Cumhurbaşkanının güçleştirici veto yetkisi, başbakanı atama, belirli durumlarda bakanlar kurulunun ve ordunun başında olup karar alma ve belirli kararları karşı imza yetkisi olmaksızın alabilme gibi geniş yetkileri elinde bulunduruyor oluşu, Portekiz'in bir yarı-başkanlık sistemi olduğu savını destekler niteliktedir (Oliveira, 2019, s. 74). Başbakanın yasama organına karşı sorumlulukları da anayasada açıkça belirtilmiştir. Cumhurbaşkanına nazaran daha aktif olarak idareyi ele alan bakanlar kurulu, anayasada belirtilmiş durumlar içerisinde kanun hükmünde kararname çıkarabilir (Oliveira, 2019, s.82).

Önde gelen ve yerel olarak değerlendirebilecek diğer kademeler ise; Madeira ve Azorlar'daki otonom yönetimler, ana vatanı oluşturan 18 ayrı bölgedeki, her biri kendi bölgesinde yetkili çeşitli bakanlık taşra teşkilatları; toplam 308 belediye oluşumu ve üçüncü düzey idari alt bölüm olarak anayasada tanımlanan ve sayısı 2021 itibari ile

[8] 2016'dan, 9 Mart 2026'ya kadar Cumhurbaşkanlığı görevini Marcelo Rebelo de Sousa sürdürmüş ve görevini sol görüşlü Sosyalist Parti'nin adayı Antonio Jose Seguro'ya teslim etmiştir. 2024'ten itibaren Başbakanlık görevini de Sosyal Demokrat Partisi Lideri Luís Montenegro sürdürmektedir.

3091'i bulan "*Freguesia*" yani bir nevi mahalle meclisi anlamına gelen idari yapılardan oluşur. Bir üniter devlet olma özelliği gösteren ülkede "subsidiarite" (yetki devri) ve âdem-i merkeziyet ilkelerine riayet edileceği, bu yerel yönetimlere yönelik olacak şekilde öngörülmüştür. Tüzel kişilik tanınan bu yerel idarelerin; idari ve mali özerklikleri garanti altına alan detaylı hükümler mevcut olsa da pratikte, Türkiye idari yapısında da görüleceği gibi, Portekiz idari yapısı oldukça merkeziyetçidir (Ferreira, 2020, s. 115).

Yasama yetkisi, Cumhuriyet Meclisi (*Assembleia da República*) adı verilen, dörder yıllık aralıklarla belirlenen 230 temsilcinin olduğu parlamentodadır. Yürütme organı; gensoru ve bütçe gibi araçlarla parlamento tarafından denetlenir. Parlamentoda etkin olarak yer alan en büyük üç parti: Merkez sağ siyasetin savunucusu ve Karanfil Devrimi'nin evladı sayabileceğimiz *Partido Social Democrata* (Sosyal Demokrat Parti), popülist ve milliyetçi muhafazakâr olan CHEGA (Portekizce'de "Yeter!" anlamına gelir) ve *Estado Novo*'nun son yıllarında gizli bir örgüt olarak kurulmuş olan merkez sol parti, *Partido Socialista* (Sosyalist Parti)'dir (Silva ve Gomes, 2023, s. 45). Bu partilerden CHEGA, 2019'da kurulmuş olmasına rağmen 2022 seçimlerinde 12 milletvekili ve 2024 seçimlerinde ise 50 milletvekili ile mecliste yer almayı başarmıştır. Başbakan hakkındaki yolsuzluk iddiaları ile seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi sonrası 2025'te yapılan erken seçimlerde CHEGA, %18,1'lik oy yüzdesiyle kazanmış oldukları 60 milletvekili ile eskiden bir parçası oldukları Sosyal Demokrat Parti'den sonra Parlamento'daki en büyük ikinci parti konumuna yükselmiştir. Fakat ülke çapındaki yerel belediye seçimlerinde üstünlük diğer iki partinin elindedir (Almeida, 2025, s.12).

Portekiz'de yargı gücü ise, bağımsız mahkemelerden oluşmaktadır ve anayasal güvence altındadır. Dört ayrı kademe mahkemesi mevcuttur. Bunlar, Anayasa Mahkemesi (*Tribunal Constitucional*), Yüksek Adalet Mahkemesi (*Supremo Tribunal de Justiça*), Yüksek İdare Mahkemesi (*Supremo Tribunal Administrativo*) ve Sayıştay'dır (*Tribunal de Contas*). Bunlara ek olarak 2003 yılına kadar varlığını sürdüren askeri mahkemeler (*Tribunais Militares*), savaşların olmadığı bir dönem içerisinde olunduğu ve bu mahkemelerin savaş dönemlerinde kurulabilir oldukları gerekçesiyle kaldırılmıştır. Denizcilik mahkemeleri (*Tribunais Marítimos*), tahkim

heyetleri (*Tribunais Arbitrais*) ve sulh hakimlikleri (*Julgados de Paz*) de askeri mahkemelere benzer şekilde gerektiğinde kurulabilen mahkemelerdir. Türkiye'de müstakil bir mahkeme olarak görevini sürdüren Uyuşmazlık Mahkemesi de Portekiz'de bu opsiyonel olarak oluşturulan diğer mahkemelere benzer şekilde; Yüksek Adalet Mahkemesi ve Yüksek İdare Mahkemesi üyelerinin gerektiğinde oluşturduğu (*Tribunal dos Conflitos*) bir mahkemedir. Portekiz'de temel yargı organları, hukukun üstünlüğünü sağlamakla görevlidir. Portekiz yargı sistemi, özellikle 1986 yılındaki AET üyeliği sonrasında, AB hukukunun üstünlüğü ve Avrupa Adalet Divanı kararlarının bağlayıcılığı çerçevesinde köklü bir transformasyon sürecine girmiş ve Avrupa Birliği hukuku ve Adalet Divanı kararlarının bağlayıcılığı nedeniyle de önemli bir dönüşüm yaşamıştır. Portekiz'de aynı zamanda yargısal niteliği olmayan sadece cumhurbaşkanına tavsiye vermekle görevli Danıştay da (*Conselho de Estado*) mevcuttur (Carvalho, 2020, s. 134).

İmparatorluk geleneği ve Kıta Avrupa'sına büyük bir oranda yayılmış olan Napolyonist yönetim geleneği esaslara olan yatkınlığı nedeniyle idari yapılanmasını başlangıçta Danıştay tipi örgütlenme olarak oluşturan Portekiz'de, Monarşinin sona ermesi sürecinde Alman Hukuk Öğretisinin etkileri görülmüştür. 1976 Anayasası ile de mahkeme tipi örgütlenme sürecine girilmiştir. Geçirmiş olduğu bu dönüşümle her iki sistemi de tecrübe eden Portekiz bu konuda araştırılma ve ele alınmaya değer bir örnektir (Lopes, 2012, s. 56).

1974'teki Karanfil Devrimi ile başlayan süreç, on beş yıl içerisinde Doğu Avrupa'da yer alan sosyalist rejimlerin birer birer çökmesiyle birlikte Portekiz devlet yapısı "otokratik" niteliğinden daha demokratik bir yapıya dönüşmüştür. Portekiz, özellikle ABD kamuoyunun tasvip etmediği otokratik bir yönde gelişme göstermek yerine, tüm yerleşik kurumları ile bunun tam tersi bir istikamet göstermiştir (Kuntz,1975, s. 242).

Portekiz'de modern kamu yönetiminin ortaya çıkışında Karanfil Devrimi'ni takip eden süreç içerisinde 1976'da demokrasiye geçiş ve 1986'da AET'ye katılım gibi iki kritik dönüm noktası mevcut olsa da; değişim, tüm yönetim kademelerinde oldukça sancılı bir şekilde gerçekleşmiştir (Tavares, 2002, s. 112). Portekiz'de cumhuriyet sürecinin ilk yıllarına benzer şekilde 1976 ve 1985 yılları arasında siyasi istikrarsızlık nedeniyle

dokuz ayrı hükümet kurulmuştur. Öte yandan aynı süreç içerisinde kamu yönetiminde yeni kurumların kurulması ve Salazarcı kesimin törpülenmesi dışında hemen hemen hiçbir şey değişmemiştir (Pereira, 2005, s. 145). Fakat 1985 sonrası, AET'ye katılım sürecinin başlamasıyla birlikte, kamu yönetiminde esas reformlar başlamıştır. Artık bir parçası olunan AET'nin politikalarına paralel olarak başlatılan Yeni Kamu Yönetimi- YKY [9] (*New Public Management*- NPM) anlayışı güç kazanmaya başladıkça; özelleştirmeler, kamu modernizasyonu ve AB fonları sayesinde başarılar elde edilmiştir. (Silva ve Costa, 2010, s. 82). 2000 yılından itibaren, başa gelen hükümetler kamu yönetimini değerlendirmek ve yenilemek amacıyla belirli periyotlar halinde çalışma grupları, görevlendirmiştir. Bu çalışma gruplarının ele almış oldukları başlıklar arasında; âdem-i merkeziyetçilik, kamu personeli olabilme, vatandaş-yönetim ilişkisi gibi çeşitli başlıklar mevcuttur (Fernandes, 2017, s. 210).

[9] Yeni Kamu Yönetimi (YKY), 1980'li yıllardan itibaren Weberyan bürokratik yapının hantallığına, verimsizliğine ve yüksek maliyetlerine bir tepki olarak ortaya çıkan bir yönetim paradigmasıdır (Hood, 1991). Bu model; performansın somut göstergeler ve sonuçlar üzerinden ölçüldüğü, hantal organizasyonların esnek birimlere dönüştürüldüğü ve rekabetin teşvik edildiği bir yapıyı esas almaktadır. "Az kaynakla çok iş yapma" (doing more with less) düsturuyla maliyet disiplinine odaklanan bu yaklaşım, özellikle 1970'lerdeki petrol krizinin ardından dünya genelinde yükselen "hantal devlet" eleştirilerine bir yanıt olarak gelişmiştir (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 12)

3. TÜRKİYE'NİN TARİHSEL, YÖNETSEL VE EKONOMİK EVRİMİ

Türkiye'nin yönetsel ve ekonomik dönüşümü, Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalıtımsal olarak elde edilen güçlü merkeziyetçi devlet geleneği ile modernleşme sancılarının iç içe geçtiği, oldukça zorlu bir tarihi süreci ifade etmektedir. Cumhuriyet'in ilanıyla birlikte merkeziyetçi idare anlayışı miras üzerinde yükselen ulus-devlet inşası, kamu yönetimini rasyonel bir temele oturtmayı amaçlamış; ancak bu süreç, dönemsel ekonomik krizler ve askeri müdahalelerle şekillenen istikrarsızlıklar nedeniyle sıkça test edilmiştir (Zürcher, 2004, s. 175). Özellikle 1980 sonrası neo-liberal açılım ve 1999 Helsinki Zirvesi ile ivme kazanan Avrupa Birliği adaylık süreci, Türk kamu yönetimini şeffaflık, hesap verebilirlik ve vatandaş odaklılık gibi küresel yönetişim normlarıyla uyumlaştırma çabasının en kritik evresine taşımıştır (Öniş, 2004, s. 12). 21. yüzyılın üçüncü on yılına doğru yol alan Türkiye, "Türkiye Yüzyılı" vizyonu ve 12. Kalkınma Planı (2024-2028) çerçevesinde, "e-Devlet" gibi teknolojik modernizasyon başarılarını, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nin getirdiği yeni idari yapılanma ve "yeniden merkezileşme" eğilimleriyle harmanlayarak, Portekiz'in "Avrupalılaşma" rotasından farklılaşan özgün bir idari gelişim rotası izlemektedir (Güler, 2021, s. 45).

3.1 Osmanlı İmparatorluğu Yönetim Sisteminin Evrimi

Avrupa tarihinde derin izler bırakan Osmanlı İmparatorluğu'nun; küçük bir Anadolu Beyliği'nden, yıkıldığı zaman ardında elliye yakın devlet oluşumunu geride bırakmış olan bir imparatorluk haline gelmesi sürecini incelemek oldukça meşakkatlidir (İnalcık, 2003, s. 12). Osmanlı Devleti her yönüyle, birçok milleti ve kültürü içinde barındırmış; bugünkü Kara Hakimiyet Teorisi'nde[10] adı geçen, üç kıtanın kesişim noktasındaki topraklarda, yaklaşık altı asır kadar yaşamış bir imparatorluktu. Bu süreç

[10] Kara Hâkimiyet Teorisi, jeopolitik literatürde kara kütleleri üzerindeki hâkimiyetin küresel güç dengeleri açısından belirleyici olduğunu savunan yaklaşımlardan biridir. "Jeopolitiğin Babası" olarak bilinen Halford Mackinder tarafından geliştirilen bu teorinin merkezinde, Avrasya'nın iç kesimlerini ifade eden *Heartland* (Kalpgâh) kavramı yer almaktadır. Mackinder'a göre kara hâkimiyetine dayalı güçlü devlet yapıları, deniz gücüne dayalı imparatorluklara kıyasla daha istikrarlı ve sürdürülebilir bir egemenlik kurma potansiyeline sahiptir. Bu çerçevede Osmanlı Devleti, Avrasya ile Avrupa arasındaki geçiş alanlarını kontrol eden merkeziyetçi idari yapısı ve coğrafi konumu itibarıyla, her ne kadar Mackinder tarafından doğrudan teorize edilmemiş olsa da kara hâkimiyetinin güçlü devlet geleneği üzerindeki etkisini tarihsel açıdan örnekleyen yapılardan biri olarak değerlendirilebilir (Mackinder, 1919, s. 150-155).

içerisinde tahtın sahipliğini üstlenen otuz altı padişahın tamamı, adını devletin kurucusu olarak kabul edilen I. Osman'ın (1299-1324) isminden alan Osmanlı hanedanına mensup olduğundan, devleti bu soy olmaksızın ele almak imkânsızdır. Bu bölümde imparatorluğun gelişim ve çöküşünü hazırlayan iç ve dış etmenler; mümkün mertebe Portekiz tarihi ile paralellik arz eden yönleriyle ele alınarak, günümüz Türkiye'si ile paralel şekilde konumlandırılabilir (Quataert, 2005, s. 48).

3.1.1 Osmanlı Devleti'nin Merkez Teşkilatları ve Zaman İçindeki Değişimleri.

İslam hukukuna dayalı bir yapıya sahip olan Osmanlı Devleti'nde egemenlik; herhangi bir iktidar ortağı veya kısıtlama olmaksızın mutlak surette padişaha aittir. Padişahın bu yönetme hakkı, hukuki kaideler çerçevesinde halkı (reaya) adaletle idare etme yükümlülüğüne dayandırılmıştır fakat imparatorluğun geçirmiş olduğu tüm süreci incelersek, meşruti monarşiye geçiş aşamaları ve zaman zaman padişahın hareket alanının daraltılması gibi bu önermeyi haksız çıkarabilecek münferit olaylar ile karşılaşırız (Shaw, 1976, s. 112). Padişahın yönetim üzerindeki etkisinin bu denli değişmiş olduğunu kıstas olarak ele alındığımızda imparatorluğun tarihi sürecini; padişahların kendilerine karşı bir kıyas yahut kısıtlayıcı kabul etmedikleri ve son derecede aktif olarak iktidarda yer aldıkları Klasik Dönem (1299/1453-1579/1683), padişahların diğer bazı siyasi aktörlerin gölgesinde kalıp daha pasif roller üstlenmek zorunda kaldıkları (Saray kadınları, sadrazamlar, Yeniçeri Ocağı vs.) Klasik Sonrası Dönem (1579/1683-1792/1808) ve padişahların Batılılaşma ve modernleşme sürecinde rıza göstermek zorunda olduğu Tanzimat Fermanı ve Islahat Fermanı ile yetkilerinin kısıtlanarak anayasal monark rolüne bürünmüş olduğu Modern Dönem (1792/1808-1922) olarak üçe ayırmak mümkündür (İnalcık, 1978, s. 45).

Osmanlı hanedanı, Oğuzların Bozok koluna bağlı Gün Han soyunun Kayı boyuna mensuptur (İnalcık, 1978, s. 12). Hint-İran ve Orta Asya Türk devlet geleneğinin İslam kültürüyle sentezinden doğan yönetim anlayışı, Anadolu Selçuklu mirası olarak bu uç beyliğine intikal etmiştir. Osmanlıyı diğer İslam devletlerinden ayıran temel özellik ise fethedilen Hristiyan topraklarındaki bazı mevcut uygulamaların, Bizans mirasına eklemlenerek sürdürülmesidir (Imber, 2002, s. 112). Devlet, gaza ve cihat anlayışını benimsemesine rağmen gayrimüslim tebaanın haklarını padişah güvencesiyle

tanımıştır (Shaw ve Shaw, 1976, s. 112). Bu doğrultuda, kuruluş dönemi padişahlarının yönetimde yalnızca dini esasları değil, toplumsal ihtiyaçlardan doğan örfi hukuku da temel aldıkları görülmektedir.

Merkezi yönetimde padişah gibi bir monarkın yanı sıra, padişahın otoritesine bağlı kurum ve mevkilerin gelişimi de hâsıl olan ihtiyaçlar çerçevesinde gerçekleşmiştir. Devletin henüz bir beylik olduğu ilk dönemki yönetim ve hukuk işlerinin görüşülmesi ve danışılması; bir danışma/yürütme organı temeli diye nitelendirebilecek "ulema"nın elinde olmuştur. Ulema denilen bu sınıf şeriatı bilmek ve uygulanmak konusundaki mahir insanların oluşturduğu ayrıcalıklı bir yapıydı. Devletin kurumsallaşmasının başlangıcı olarak kabul edeceğimiz bu yapıdan ilk Osmanlı vezirleri çıkmıştı (İnalcık, 2010, s. 34). Orhan Bey döneminde sınırların aşırı şekilde genişlemesi nedeniyle ilk düzenli teşkilatların oluşmaya başladığı görülür. Aşiret ve Türkmen usul ve teamüllerinden kısmen ayrılarak daha detaylı kurumların oluşmaya başladığı bu dönemde ilk divan teşkilatı toplanır. Vezirlerin birer parçası haline geldiği "Divan-ı Hümayun" adı verilen, bugünkü kabinelerin işlevini üstlenen ve Sasaniler'den beri önemini koruyan aynı zamanda, şer'i yargıyı teşkil eden kadılıkları aşan konularda yüksek mahkeme işlevini de gören ve oldukça geniş yetkilerle donatılmış bir kurumun varlığıyla padişahın hareket alanı artar (Shaw ve Shaw, 1976, s. 128). Devletin genişlemesiyle etki alanı da gittikçe artan Divan-ı Hümayun'da, padişahın yürütme yetkisi içerisinde, söz konusu yetkiyi onun adına kullanan vezirler sınıfına "Ehl-i Örf" adı verilirdi. Padişahın vekili yani sonraları sadrazam olarak isimlendirilen "Veziri-i Azam'ı" ise padişahtan sonra divandaki en etkili kişiydi (Kafadar, 1995, s. 82). Yargı gücünü temsilen eden sınıf ise "Ehl-i İlim"di. Divanda kazaskerlerin ve Şeyhülislamın oluşturmuş oldukları bu grup, şer'i temelli yargı ve tedrisat gibi konuların işlenmesi ve yürütülmesi görevini üstlenmiştir. Bürokrasi ve maliye işleri ise, "Ehl-i Kalem" sınıfının sorunluluğundaydı. Ayrıca divanın işleyişi sağlamak maksatlı olarak Reisülküttap ve ona bağlı, yetkili kalem personeli de mevcuttur.

Günümüzdeki "bakanlar kurulu" olarak düşünülebilecek olan "divan", özellikle de sefer ve yönetim üzerinde eski seleflerine nazaran daha pasif bir duruş sergileyen padişahlar döneminde, padişahın yüksek müsaadeleriyle, yönetimi devralmış en üst kurumdu. Bu dönemler, vezir-i azamların izlemiş oldukları politikalar neticesinde

şekillenir. Nitekim 18. yüzyıl başlarında, III. Ahmed döneminde divan toplantıları daha seyrek yapılmaya başlanmıştır (Imber, 2002, s. 156). Sonraki dönemlerde kararlar; sadrazamın padişaha sunacağı raporları (telhis) hazırlayan ve padişahın emirlerini bu özetler üzerinden takip eden "telhisçi" denilen görevliler vasıtasıyla, padişahça onaylanarak Paşa Kapısı'nda alınır olmuştur. 19. yüzyıl sonunda ise divan üyelerinin Batılı anlamdaki karşılıkları olan "Nezaretler" (Bakanlıklar) kurulmuştur (İnalcık, 1978, s. 184).

Divanın ve üst düzey devlet temsilci kadrolarının oluşumu, başlangıçta Osmanlı hanedanına yakın Türkmen ve Müslüman kesimden sağlanmış olsa da özellikle Fatih Sultan Mehmet döneminde devşirme kökenli devlet adamlarının devrinin başladığı bilinen bir gerçektir (İnalcık, 1994, s. 212). "Kul Sistemi" adı da verilen bu sistem; Türk-İslam sentezi devletlerde uygulanan orduya asker sağlama sistemi olan Pençik Sistemi'nin kapsamının değiştirilmiş bir versiyonu olarak uygulanmaktaydı (Kafadar, 1995, s. 118). Farsça'da "beşte bir" anlamına gelen Pençik Sistemi'nde; savaş ganimeti olarak esir alınan askerlerin beşte birinin asker olarak ordu içinde istihdam edilmesi anlamına gelmekteydi. Osmanlı'nın ilk yıllarında esirlerin istihdamı "Gaziler" tarafından yönetilirken, I. Murat bu yetkiyi merkezi otoriteye bağlamıştır. Bu doğrultuda, savaş ganimetlerinin ve alınan esirlerin beşte birinin doğrudan devlet hazinesi ve merkezi ordu için ayrılmasını emrederek sistemin kurumsal temelini atmıştır (Finkel, 2005, s. 74). Abbasiler, Samanoğulları ve Gazneliler gibi İslam devletlerinde sıkça uygulanmış istihdam geleneğinde, söz konusu yeni istihdam için köle olarak kullanma, fidye ile salma gibi sonuçlar söz konusuyken; I. Murat kendi döneminde Balkanlarda ele geçirilen topraklar için yaya ve müsellem sayısının yetersiz kalması söz konusu olduğundan bu taze kan ihtiyacının daha iyi karşılanması için söz konusu Pençik ganimetinin eğitileceği; asker ve idari personel olarak orduya kazandırılacakları Acemi Ocağı'nı, Çandarlı Kara Halil Hayreddin Paşa ve Molla Rüstem'in de girişimleriyle kurdurur. Yani pençikler için bir okul kurulmuş ve ilaveten onların ilaveten Türk ailelerin yanında kalması sağlanarak Müslümanlaştırılması da sağlanmıştır (Shaw, 1976, s. 145). Bu yapı, merkezi ordunun asker ihtiyacını karşılayan bir adımdır. Bu ocağın yetiştirmiş olduğu "Kapıkulları" askeri birimler içerisinde birçok görevde yer almışlardı fakat Ankara Savaşı ve ardından gelen Fetret devri içerisinde, kazanılan bir savaş olmaması gibi nedenlerle, Pençik Sistemi ihtiyacı

karşılamaz hale gelmiştir. Bunun üzerine ilk kez 1438 'de yazılı kaynaklarda adı geçen devşirme faaliyetleriyle Pençik Sistemi, "Kul Sistemine" evrilir (Imber, 2002, s. 184). Bu sefer herhangi bir savaş durumu gözetilmeksizin, Osmanlı egemenliğini kabul etmiş topraklarda yaşayan Hristiyan ailelerden, oldukça katı ve seçici kıstaslara uygun olarak yaşları 8 ila 18 arası erkek çocuklarının toplanarak kapıkulu olarak eğitilmesi amaçlanır ve sonrasında artık asker olarak istihdam edilebildikleri Yeniçeri Ocağı'na katılmanın yanı sıra devlet işlerine yatkın olanlarının Enderun Mektebi'nde eğitim görmesi sağlanarak bürokrat yetiştirilmesi mümkün olur. İstanbul'un fethi sonrası, Fatih Sultan Mehmet'in, egemenliğini sınırlayan bir tehlike olarak gördüğü, bir nevi o zaman için bir soylu niteliğinde olan Çandarlı ailesine mensup Çandarlı Halil Paşa'yı azledip yerine Devşirme kökenli Zağanos Paşa'nın vezir-i azam olarak ataması, Halil Paşa'nın söz konusu eski sistemin getirmiş olduğu şartlar nedeniyle zorlukla idam ettirmesi ve mallarının müsadere edilmesini emretmesi, Kapıkulu profilindeki bu yönelişin en birinci örneklerinden biri sayılabilir. Kul Sistemi ile artık devlet içinde devlet olma yoluna gidemeyecek kadar birikimli, fakat gözle görülür bir geçmişi olmayan, düzgün eğitim almış, "Müslümanlaştırılmış" personel tipi arttırılmıştır. Hristiyan tebaanın devlete karşı tavır almasının önüne geçilse de ulema sınıfı dışında devşirmelerin yükselmesine bu kadar olanak tanınması Müslüman kökenli devlet adamları için dezavantaj yaratmıştır. Padişah ise artık, başına buyruk hareketleri söz konusu olduğunda, siyasetten daha kolaylıkla ve herhangi bir yargılamaya tabi tutmaksızın, hesap vermeksizin katlettirebileceği kul devlet adamlarıyla merkezi otoritesini arttırmış bir figürdür (İnalcık, 1978, s. 212).

Padişahların, Osmanlı veraset sisteminde tahta geçiş usullerinin uzun süre yasal bir netliğe kavuşturulamaması, devletin bekasını tehdit eden ciddi siyasi krizlere yol açmıştır (İnalcık, 2010). Erken dönemde belirgin bir veraset kuralının bulunmaması; Fetret Devri gibi taht kavgalarına ve Cem Sultan olayı gibi prestij ile mali kaynak kaybına neden olan süreçleri beraberinde getirmiştir (Kafadar, 1995; Peirce, 1993). Bu istikrarsızlığın önüne geçmek ve "Nizam-ı Alem"i korumak maksadıyla Fatih Sultan Mehmet döneminde kardeş katli uygulaması yasallaşmış; söz konusu uygulama, devletin parçalanmasını önlemek adına ulemanın fetvalarıyla meşrulaştırılan "zorunlu bir tedbir" olarak görülmüştür. Ancak sancak sistemiyle güç kazanan şehzadeler arasındaki rekabet, devlet adamlarının ve askeri sınıfların müdahaleleriyle daha

karmaşık bir hal almıştır (Busbecq, 2005, s. 34; Zürcher, 2004, s. 22). 17. yüzyıl başlarında I. Ahmed döneminde "Ekber ve Erşed" sistemine geçilmesiyle birlikte, hanedanın en yaşlı üyesinin tahta çıkması kuralı benimsenmiş ve şehzadeler arası iç savaşlar sona ermiştir. Bununla birlikte, şehzadelerin sancağa çıkma usulünün kaldırılması, yeni dönem padişahlarının idari ve askeri tecrübeden yoksun bir şekilde tahta çıkmalarına yol açarak Osmanlı yönetim yapısında köklü bir değişim başlatmıştır (Kafadar, 1995, s. 156).

Bu noktada, Osmanlı siyasi tarihinde Harem-i Hümayun, başlangıçta hanedan üyelerini siyasetten uzak tutan bir alan olarak tasarlansa da zamanla iktidarın en etkin mekanizmalarından birine dönüşmüştür (Peirce, 1993). Harem, temelde iki işlev barındırıyordu: İlki, padişahın aile yaşantısını sürdürdüğü özel alan olmasıdır. Fatih Sultan Mehmet döneminden itibaren dışarıdan politik evliliklerin terk edilmesiyle Harem, hanedan soyunun sadece padişah ve köle kökenli cariyeler üzerinden devam ettirildiği ideal bir yapı haline gelmiştir. Haremin ikinci işlevi ise bir eğitim kurumu olmasıdır. Burada sıkı bir hiyerarşiyle eğitilen cariyeler, Enderun mezunu yöneticilerle evlendirilerek saraya bağlılık ve denetim mekanizmasını güçlendirmişlerdir (Faroqhi, 2004, s. 145).

Harem mensubu kadınlar, kurdukları vakıf ve hayratlarla başkentte ciddi bir nüfuz sahibi olmuşlardır. Osmanlı tarihindeki "Kadınlar Saltanatı", Hürrem Sultan'ın diplomatik temaslarıyla başlamış ve Kösem Sultan'ın uzun süreli naipliğiyle doruk noktasına ulaşmıştır (Altınay, 1916, s. 45). Özellikle çocuk yaşta veya yetersiz padişahların tahta çıkmasıyla oluşan yönetim boşluğu, valide sultanlar tarafından doldurulmuş; bu durum *de facto* bir kadın yönetimi yaratmıştır. Mahpeyker Kösem Sultan, yarım asra yakın etkisiyle bu dönemin en güçlü figürü olmuş; ancak halefi Hatice Turhan Sultan ile girdiği güç savaşını kaybedince bu etkin dönem yerini daha pasif bir harem yapısına bırakmıştır (Peirce, 1993, s. 184).

Portekiz monarşisi ise Osmanlı'dan farklı olarak kadın verasetine izin veren bir yapıya sahipti. Portekiz'de harem benzeri bir kurumun yokluğu, hanedanı diğer Avrupa devletleri gibi siyasi getirisi olan dış evliliklere yöneltmiştir. Tek bir soydan gelen Osmanlı hanedanının aksine Portekiz'de veraset krizleri nedeniyle hanedan üç kez el

değiştirmiş; ülke sırasıyla Burgonya, Aviz, Habsburg ve Bragança hanedanları tarafından yönetilmiştir (Disney, 2009, s. 512).

3.1.2 Osmanlı Taşra Teşkilatı ve Zaman İçindeki Değişimi

Osmanlı Devleti'nde merkeziyetçi yönetim anlayışının bir gereği olarak, tüm ülke topraklarının idaresi hiyerarşik bir yapıda örgütlenen eyalet ve sancak (liva) teşkilatları aracılığıyla yürütülmüştür. Yönetimde kolaylık sağlaması amacıyla, I. Murat, bugünkü Arnavutluk, Bulgaristan, Makedonya, Sırbistan, kuzey Yunanistan ve doğu Trakya topraklarını kapsayan, merkezi Edirne olan Rumeli Eyaleti'ni ilk beylerbeyi Lala Şahin Paşa'yı atayarak 1362 yılında kurdurmuştu (Kafadar, 1995, s. 124). Eyalet kelimesinin kökü Arapça; yönetim, idare anlamına gelen "İyâlat" kelimesidir. Zaman içerisinde artan topraklarla ve bölümlenmelerle eyaletlerin sayısı iki yüz elliyi bulur. Direkt merkezden atanan, kul statüsündeki beylerbeyi ve sancakbeyleriyle padişah tüm toprakları denetimi altına alma gücüne sahip olmuştur (İnalcık, 2010, s. 78). Söz konusu eyaletlerin yönetiminde oralara beylerbeyi olarak atanmış olan paşaların oluşturmuş oldukları "Paşa Divanları" söz konusudur. Eyaletleri oluşturan, bugünkü il statüsünde sancaklarda sancakbeyi; 1835 sonrasında sancakların alt birimleri olarak oluşturulmuş "Kaza" adını verdiğimiz yönetim sınıfında ise askeri olmayan Şer-i hukukun işlerliğinden ve belediye işlerinin yapımı ve gerekli kaynağın merkezden talebi için gereken işlemlerden sorumlu kadılar, askeri meselelerden sorumlu olan alaybeyleri ve asayişten sorumlu subaşılar bulunurdu. Ayrıca 18. yüzyılda tımar sisteminin de önemini kaybetmesiyle kazalar, "nahiye" dediğimiz muhtelif sayıda köy, mezra ve aşiretin oluşturmuş olduğu alt birimlerce taksim edilmiştir. En alt birim olan köyler içinse Osmanlı kayıtlarında, iskân edilen yer anlamına gelen "karye" kelimesi kullanılmıştı (İnalcık, 2010, s. 92).

Avrupa'da üst düzey vassallarla (senyör) yönetimi sağlanan taşra toprakları bir bakıma, monarkın alternatifi haline gelme potansiyeli taşımaktaydı (Machiavelli, 1532). Avrupa'da oldukça ufak bir alana yayılmış olan Portekiz örneğinde göze çarpan erken dönem sömürge yönetiminde görevlendirilen valiler ve komutanlar olur. Fakat bu figürler ve bunların yanı sıra soylular diyebileceğimiz kesim, yaşanan hanedanlık krizlerinde yeni bir hanedanlık oluşumunu desteklemek zorunda kalmamaları dışında,

Portekiz monarşisini tehdit edebilecek bir alternatif oluşturmamışlardı (Bethencourt, 1997, s. 212). Osmanlı Devleti'nde ise, devletin birbirinden önemli topraklarını yöneten paşalar, beylerbeyleri güçleri asla Padişah'ı gölgeleyemeyecek memurlardı ve IV. Murat'ın (1612 – 1640) ölümüyle yaşanan hanedanlığın devamlılığı sorununa çözüm arama zorunluluğu dışında, Osmanlı soyuna alternatif olamamışlardı. Yerel yönetimlerin özerklik ve bağımsızlık çabaları da kolaylıkla bastırılabiliyordu. Niccolo Machiavelli (1469 – 1527) "Prens" adlı inceleme kitabında bu karşılaştırmaya şöyle yer verir. "Bütün Osmanlı monarşisi tek bir yönetici yani padişah tarafından idare edilir. Diğerleri onun kuludur. Padişah krallığını sancaklarla idare eder. İstediği gibi değiştirebileceği idarecileri oraya yollar. Fransa'da ise kralın çevresi bir sürü kadim soylu senyörlerle çevrilidir. Bu senyörlerin kendisine sevgi ve sadakatle bağlı tebaası vardır. Senyörler; kralın, kendisini tehlikeye atmadan geri alamayacağı birtakım ayrıcalıklardan yararlanan kişilerdir. Machiavelli'nin Yavuz Sultan Selim döneminde yaşamış olduğu ve o zamanın Osmanlı Devleti'nin konuşulduğu bir Avrupa ortamına tanık olduğu düşünüldüğünde, örnek gösterdiği Osmanlı'nın savaş alanında, sırf bu güçlü merkeziyetçi yapısı nedeniyle en zor yenilebilecek imparatorluk olduğunu fakat padişah ve ailesinin savaş alanında saf dışı bırakılması ihtimali halinde; Osmanlı Devleti'ni de tek parça halinde tutacak hiçbir gücün kalmayacağını ifade eder. Machiavelli'ye göre aynı durum Fransa için söz konusu olduğunda, kralın yerine kolaylıkla başka bir lordun ve ailesinin onun yerini alabileceği gerçeği; özellikle Yavuz Sultan Selim döneminde, Osmanlı'daki merkeziyetçiliğin ne boyutlarda olduğunu göstermesi açısından ilgi çekicidir (Machiavelli, 2020, s. 34).

Bu yapılanma ile 17. yüzyıl başlarına kadar bir ciddi bir sıkıntı ile karşılaşılmaz; ancak bu tarihlerden itibaren devlet yönetiminde görülen sıkıntılardan dolayı taşra üzerindeki kontrolün zayıfladığı görülür. Celali isyanları, ayaklanan valilerin ve bağımsız eşkıyaların bitmek bilmez talepleri; bu topraklardan artık vergi ve asker ihtiyacının artık karşılanamıyor oluşu, merkezi yönetimi yeni bir arayışa sokar. Bu yıllar "Âyan" adı verilen yöneticilerin sivrilmeye başladığı zamanlardır. Âyanlar, söz konusu taşra biriminin ileri gelenlerinden varsıl ve sözü geçen kişileriydi. Söz konusu toprakları bilen eski üst düzey memurlar (kadı, molla, müftü, müderris, askeri birlik komutanları vb.) olabildikleri gibi, o topraklarda yetişmiş yerel kökenli ya da reaya arasında da gelebiliyorlardı Âyanlar ahali ile yerel yönetim arasında bir aracılık vazifesi

görüyorlardı (Zürcher, 2004, s. 32). Merkezi idarenin vermiş olduğu izinle, taşrada kurulan yerel milis güçlerinin başına geçen âyanlar taşradaki siyasi güç boşluğunun doldurulmasını sağladılar (İnalcık, 2010, s. 104). Ayrıca beylerbeyi ve sancakbeylerinin vekili anlamına gelen "Mütesellim" makamının giderek âyanlar arasından belirlenmiş bir kişiden (Reis-i Âyan) seçilir hale gelmesi, zaman içinde bu mevkilere geçici görevlendirilme ile gelen beylerbeyi ve sancakbeylerinin etkisinin azalmasına, âyanların etkisinin artmasına ve aralarında siyasi güç çatışmalarının çıkmasına neden olmuştur. Hatta âyanlığın zamanla, babadan oğula geçen bir unvan niteliğini alması için uğraşmışlardı. Zaten varsıl olan aileler, elde edecekleri bu maddi getirisi yüksek mevki neticesine adeta bir soyluluk mertebesine erişebileceklerdi. Nitekim 18. yüzyılda âyanlar, vergi idaresi ve yönetim üzerindeki etkilerinden aldıkları kuvvetle kendilerini devlete ortak sayabilecek bir konuma gelmişlerdi. Osmanlı tarihine padişahın yetkilerinin kulları olan halkın girişimleri sonucu kısıtlandığı ilk anayasal belge olarak geçen 1808 tarihli Sened-i İttifak'ın ortaya çıkışında etkisi giderek artan âyanların ciddi bir etkisi bulunmaktadır (Zürcher, 2004, s. 38). Kendisi de bir âyan olan Alemdar Mustafa Paşa, yenilikçi kişiliğiyle tanınan Padişah II. Mahmut tarafından sadrazamlığa getirilmiştir. Alemdar Mustafa Paşa, asayişin sağlanması amacıyla, âyanlarla uzlaşma yolunu seçer ve başta askeri alan olmak üzere, merkezi otoriteye rıza göstermeleri karşılığında yeni güvenceler kazanmaları maksadıyla onları bir mukavele yapmaya davet eder. Paşanın, Rusçuk âyanı olması sebebiyle taşrada da nüfuz sahibi olması, onu kendisine rakip gören âyanlar dışında, birçok ayanın davete icabet etmesini sağlar. Hukuk dilinden daha ziyade ayanların ağzından kaleme alınmış bu mukavelenin içeriği itibariyle devletin ileri gelenleri ve hanedanlık arasındaki çatışmaların ülkeyi yıkım noktasına getirdiği, sadrazamın padişahın mutlak vekili olduğu ve sadrazamın alacağı kararların padişah tarafından alınmış gibi uygulanacağı, sadrazamın verebileceği hukuk dışı kararlardan ayanların etkilenmemesi için âyanlara önceden bir takım güvenceler tanınacağı, olası asker ocağı ayaklanmalarında âyanların izin almak gerekmeksizin ayaklanmalara müdahale edebilecekleri, vergilerde keyfiliğin yasaklanacağı ve ayanlara verilen güvencelerin, yeni gelecek sadrazamlarca da tanınacağı gibi çeşitli maddeler yer almaktaydı. Nitekim âyanların çok azının bu anlaşmayı imzalaması, Alemdar Mustafa Paşa'nın, beş hafta sonrasında öldürülmüş olması ve antlaşmanın denetlenebilirliğini sağlayacak herhangi bir mekanizmanın belirlenmemiş oluşu da Sened-i İttifak'ı ölü

doğmuş bir antlaşma haline getirmiştir (İnalcık, 2010, s. 115). II. Mahmut da sonrasında bu antlaşmayı yürürlükten kaldırmış, hatta antlaşmayı imzalayanlar hakkında olmuşuz bir tavır takınmıştır. Adeta bir oldubitti ile yaratılan bu antlaşmayı İngilizlerin *Magna Carta*'sıyla ya da Portekizlilerin 1822 Anayasası'yla eş tutmak bu gibi nedenlerle oldukça güçtür. Portekiz'de geç dönem sömürge yönetimindeki çeşitlilik, sömürgelerde ikamet eden Portekizlilerin kurmuş olduğu yerel meclislerle artmıştı (Bethencourt, 1997, s. 245).

Klasik dönemde devlet yönetiminin merkez dışında uygulanan ve merkez-i mutlak bir nitelikte olmasını sağlayan bir diğer sistem de taşranın tamamına yakınında uygulanan tımar sistemiydi (İnalcık, 2010, s. 128). Verginin kaynağında değerlendirilmesini içeren bu sistemde, "Dirlik Sahipleri" olarak adlandırılabilecek devlet görevlilerine tahsis edilen bu topraklarda, yıllık gelirin bir kısmının söz konusu tımara bağlı sipahiler ve kapıkulu askerleri için harcanması söz konusudur (Kafadar, 1995, s. 156). Verginin toplanması ve işlenmesi, askerlerin olası savaşlara mali açıdan hazırlanması ve tarım topraklarının kullanımının denetimi gibi konularda söz konusu dirlik sahipleri, merkezin adına işleri yürüttüğünden sistem, merkezin adına işleri kolaylaştıran bir yöne sahipti. Mısır ve Arap yarımadası dışındaki çoğu Osmanlı toprağında, özellikle de Trakya ve Anadolu'nun iç kesimlerinde uygulanan sistemle, tarım üretimi garanti altına alınmış, devletin yükü azaltılmış ve tek bir sistemle bu topraklarda iktisadi, idari ve askeri ihtiyaç karşılanmıştı (Kafadar, 1995, s. 162). Fakat özellikle de etkisini neredeyse tüm alanlarda gösteren gerileme döneminde; tımarlı sipahilerin değişen savaş çağına ayak uyduramamaları ve söz konusu toprakların yönetiminde iltimas; haksız kazanç, rüşvet gibi yüz kızartıcı suçların sıradan hale gelip ciddi boyutlara ulaşması da birbirini besleyen tüm bu sorunlarla, tımar sisteminin devleti güçlendirmesi yerine zayıflatmasına neden olmaktaydı. Nitekim sistem 1839 yılında Tanzimat Fermanı ile kaldırıldığında da askerlerin sadece askerlik işleri ile uğraşması sağlanmış fakat söz konusu tımar arazilerindeki ekonomik, sosyal ve iktisadi yönetim yönünden de açıklıklar meydana gelmiştir (Zürcher, 2010, s. 45).

3.1.3 Osmanlı Devleti'nde Hukuk Yapısı ve Yargı Sisteminin Zaman İçindeki Değişimi

Devlet aygıtının üç ayağından bir olarak gördüğümüz yargı kurumları da Osmanlı Devleti'nin karakteristik nitelikteki teşkilatlarıydı (İnalcık, 2003, s. 24). Hukukta temel olarak İslam hukuku ele alınmıştı ve birincil kaynak doğal olarak, Nisa Suresi'nde geçen "Şüphesiz, Allah'ın sana gösterdiği gibi insanlar arasında hükmetmen için biz sana Kitab'ı hak olarak indirdik" ayetine uygun olacak şekilde Kur'an-ı Kerim kabul edilmişti (Esposito, 2002, s. 12). Özel hukuku ilgilendiren uyuşmazlıkların çözümü bu şekilde kolaydı; ancak İslam Kamu Hukuku çok az şekilde belirlenmişti. Bu nedenle İslam Ülkeleri'nde yeni koşullar çerçevesinde, yine İslam'ın kaynaklarına uymak koşuluyla yerel gelenek ve görenek kurallarının uygulanması söz konusu olmuştur. Örneğin Hilafet kurumu bile icma yoluyla, yani İslam bilgilerinin bazı sünnet ve kıyasın delillerine dayanarak bir fikir birliği haliyle karar almalarıyla oluşturulmuştu. Halife şüphesiz İslamiyet'i kabul etmiş ülkelerin liderleri üzerinde bir kurumdu asıl hakimiyet sahibi Allah'ın buyruklarını uygulamakla mükellef bir liderdi. Emevi ve Abbasi dönemlerinde farklı boyutlara evrilen bu makam, Moğollar'ın Abbasi Devleti'ni yıkması ve son Halife El-Mutassım'ın öldürülmesiyle, oldukça etkisiz bir makam halini almıştı. 13. yüzyılda ünlü İslam hukukçusu İbn Tamiyya birbirinden bağımsız İslam devletlerini ve onların hükümdarlarının varlığını Şeriat'a uygun bulmuş, bir tek halifenin ismi altında toplanılması gerektiğini reddetmişti. Bu görüş İslam Dünyası'nda yaygın bir şekilde kabul görmüştür yani şartlar gereği İslam Kamu Hukuku yeni bir görüş doğrultusunda yeniden evrilmiştir. Osmanlı Devleti kurulduğu vakit bir halifenin buyruğuna girmek zorunda kalmamış ama kanunları ve İslam Kamu Hukukuna uygun idare sistemiyle; Emevî, Abbasi ve Selçuklu mirasıyla devam ettirmişti. Ancak bu devamlılık, sistemin hiç değiştirilmeden kabul edilmesi anlamına gelmediği gibi; İslam'ın örfi düzenlemelere müsaade etmesinin verdiği inisiyatifler sonucu, yenilenebileceğini de içermekteydi (Esposito, 2002, s. 18).

Osmanlı Devleti'nde kuruluştan itibaren ulema sınıfından gelen kadılar, idari görevlerinin dışında, yargının temel taşı olmuşlardı ve mahkeme konusu olabilecek uyuşmazlıkların davalarına; padişahların ve şeriatın koyduğu kanunlara göre işleyen şer'i mahkemelerde bakıyorlardı (İnalcık, 2003, s. 38). Bu şer'i mahkemeler dışında,

özel görevli ve yetkili yargı kurumları olarak; divanlar, cemaat mahkemeleri ve konsolosluk mahkemeleri bulunmaktaydı. Fakat Tanzimat Fermanı'nın ilanıyla başlayan sürecin, tüm siyasal, bürokratik ve hukuksal yapıyı değiştirir bir hal almasından yargı sistemi de etkilenmiştir (Ahmad, 1993, s. 12). Klasik davaların görüldüğü tek kadıdan oluşan şer'i mahkemelerin görev alanı daraltılmış, bu mahkemeler dışında da çok hâkimden oluşan ticaret ve nizamiye mahkemeleri kurulmuştur. Hukukta yeni oluşan bu ikilik; iktibas edilen yani alıntılanarak kabul edilen kanunların uygulanışını sağlamada şer'i mahkemelerin istenilen gelişmeyi gösterememesi sonucu gerekli görülmüştü. Yargı sisteminde, reform gerektirecek bir yozlaşma söz konusu değildi fakat o dönemin ihtiyacını tam olarak karşılayamaz olmuştu. Bu nedenle halka güven aşılamak maksatlı olarak, diğer kurumlar gibi, yargı sisteminin de daha iyi hale getirilmesi amaçlanır (Zürcher, 2010, s. 54).

Bu döneme kadar sürdürülmüş olan mevzuatın geliştirilmesinin gerekliliği ise farklı bir soruna işaret eder. Uygulanan tüm kanunlar; yazılı ve resmi olarak yasa tekniğinden uzak bir şekilde ilgili mecmualarda olan fetvalarda ve fıkıh kitaplarında bulunmaktaydı. Kodifiye edilmemişlerdi ve bir sistemsizlik göze çarpmaktaydı. Ayrıca sarsılan devlet otoritesinin tesisi yeni ve o günün şartlarına daha iyi cevaplar bulan yasalar gerekmekteydi. Tanzimat Dönemi'nde yasaların daha sistemli hale getirilmesi, kodifiye edilmesi için ilgili yasaların "Meclisi Ahkâmı Adliye" ve "Bab-ı Seraskeri Darı Şura" isimli yeni kurulan kurumlar tarafından hazırlanarak, padişahın onayıyla yürürlüğe girmesi sistemi oluşturulmuştur (Zürcher, 2010, s. 62). Padişahlık makamı artık kanunların yaratıcısı değildir fakat hukuki dille yazılarak sistemli bir mevzuat haline gelebilecek kanun tekliflerini kabul etme yetkisine sahip en üst mercidir (Aksan, 2013, s. 112). Ayrıca bu dönemde bazı Avrupa devletlerinin özellikle ticari yaşamı ilgilendiren kanunları birebir şekilde iktibas edilmiştir (Hanioğlu, 2008, s. 45).

Yine de Tanzimat Dönemi'ndeki tüm bu hukuk reformunun, ülkenin içinden doğmuş olan yenilenme ihtiyacını karşılama maksatlı olmadığı da ileri sürülebilir. Bu dönemki siyaset büyük oranda, Osmanlı Devleti'nin üzerinde baskı oluşturmaya çalışan diğer ülkelerin taleplerine cevap olması için yürütülmüştür. Zaten öncesinde oluşan koşullar nedeniyle de Osmanlı Devleti'nin bu baskılara karşı bağışıklığı daha önce hiç olmadığı

kadar zayıflamıştır (Quataert, 2005, s. 112). Fransız İhtilali ve Napolyon Savaşları sonrası, Osmanlı İmparatorluğu gibi, bünyesinde birçok uyruğu barındıran devletler için tehlikeli sinyalleri yükselmekteydi ve Osmanlı merkeziyetçiliğinin iflası, devletin neredeyse yıkılması ve iç işlerindeki bağımsızlığının zedelenmesi anlamına gelen bu karışıklıklar sürecinin ürünü olan Tanzimat Dönemi tüm bu şartlardan bağımsız düşünülemez (İnalcık 2003, s. 56).

1839 Tanzimat Fermanı ile başlayıp, Osmanlı Devleti'nin fiilen sona ermesine neden olan I. Dünya Savaşı'nın başladığı 1914 yılına kadar Osmanlı, bir hayli sıkıntılı bir süreç olan Meşrutiyetin kurulması gibi, 19. yüzyıl sonu itibariyle Batı'daki devletlerin sistemlerine benzer bir sistemin kurulması ve imparatorluğun modernleştirilmesi hedeflenir. Fakat bu dönemde 1877-1878 Osmanlı Savaşı, Balkan Savaşları, Trablusgarp ve 12 Ege Adası'nın elden çıkması gibi devletin otoritesini sarsan dış gelişmeler söz konusu olmuştur. Çarlık Rusya'sının dağılmasıyla gün yüzüne çıkmış olan Osmanlı Devleti'nin topraklarının Avrupa devletleri arasında nasıl paylaşılacağına dair antlaşmalar ve İttihat ve Terakki Partisi'nin, kaybedilen toprakları geri kazanmak umuduyla, milli birliğini kurarak yeni bir Avrupa gücü haline gelen Almanya'nın yanında savaşa girilmesini sağlaması, çökmekte olan devletin fiilen sonunu getirmiştir (Hanioğlu, 2008, s. 184).

Yüzyıllar boyunca geniş bir coğrafyaya yayılan Osmanlı Devleti, sürekli bir değişim ve dönüşüm süreci içerisinde varlığını sürdürmüştür. Bu süreçte devlet yapısı, etkileşime girdiği çeşitli kültürlerden etkilenerek şekillenmiştir. Osmanlı'nın geleneğe dayalı devlet idaresi ve kamu yönetim anlayışı, tarihsel süreçler içinde gelişme göstermil olsa da bu köklü geçmişin etkilerini günümüzde gerek toplum gerekse yönetim sisteminde görebilmek mümkündür.

3.1.4 Osmanlı Ekonomik Yapısı ve Modernleşme Çalışmaları

Fütuhat (Fetih) geleneğinin uygulanışı ve ekonominin bu gelenek doğrultusunda şekillenmesi; yükselme döneminde saray ve hanedan başta olmak üzere, devlet idaresinin ihtiyaç duyduğu meşruiyeti fazlasıyla sağlamıştır. Aslında Osmanlı ekonomisi; Selçuklu, İslam coğrafyası ve Bizans İmparatorluğu'ndan devralınan

mirasın bir devamı olarak, seleflerinin politikalarına benzer şekilde yönetilmişti (Pamuk, 2000, s. 12). Nitekim Osmanlı'nın, ekonomik açıdan çağdaşı olan diğer devletlere nazaran daha ileri bir miras bıraktığı pek söylenemezdi (Quataert, 2005, s. 145).

Portekiz İmparatorluğu'nun merkantilizm konusundaki başarısızlığına benzer şekilde; Osmanlı İmparatorluğu'nun da bu alanda başarısız olduğu söylenebilir (Braudel, 1982). Üstelik her iki devlet de geniş topraklara yayılmış imparatorluklar olmaları sebebiyle, kaynaklarının büyük bir kısmını imparatorluk bekası için harcamışlardı. Bu harcamalar; oldukça yoğun askerî giderlerden, monark ve ailesinin itibarı için sarf edilen yüksek servetlerden oluşuyordu. Ancak her iki ülke de etkileri günümüzde dahi devam eden iki aşamalı büyük dönüşüme; yani merkantilizm ve Sanayi Devrimi'ne uyum sağlayamamaları nedeniyle büyük yapısal krizler yaşamışlardı (Findley, 1980, s. 112).

Merkantilizm yahut Türkçe'deki yaygın kullanımıyla "Ticaretçilik" 16. yüzyılın başından 18. yüzyılın sonuna kadar Avrupa'daki birçok ülkede farklı yoğunluk ve şiddetlerde işlenen ekonomik politikaların geneli için kullanabileceğimiz bir tabirdir (Heckscher, 1935, s. 24). Kapitalizmin temeli ve bugünkü küreselleşme sürecinin güçlenmesini sağlayan bu görüş, ünlü ekonomist Adam Smith tarafından ileri sürülmüştür (Smith, 1776, s. 112). Fransa'da uygulanan "Colbertizm" yahut Almanya ve Avusturya'da uygulanan "Kameralizm" gibi farklı versiyonları bulunmasına karşılık hepsinde karakteristik olarak, milli ve güçlü bir devletin varlığı, bu devletteki altın başta olmak üzere birçok değerli maden ticari emtiaya sahip olma arzusu ve oldukça gelişkin bir dış ticaret sisteminin uygulanıyor olması akıllara gelir. Bu ekonomik anlayışa göre rezervler çoğaltılmalı, ihracat fazlası verilmeli, ithalattan mümkün olduğunca kaçınılmadır (Wallerstein, 1974, s. 82). Söz konusu politikalar ancak coğrafi keşifler sonucu mümkün olabilmiştir. Keşfedilen topraklardaki pek çok ürün ve madenle birlikte, sömürge halklarının köleleştirilmesiyle elde edilen ucuz iş gücü, Avrupa devletleri tarafından oldukça düşük maliyetlerle kontrol altına alınmıştır. Bu politikanın mümkün olmasını sağlayan bir diğer etken de Katolik kilisesi ve Papa'nın otoritesine karşı yapılan Protestan ahlakının akıllara yeniden getirmiş olduğu tutumluluk ve lüks tüketimden kaçınma düsturunun önem kazanması olmuştur. Aynı

ahlak anlayışı, iktisadi alanda aktif olmanın ve dünyevi işlerle uğraşarak çok kazanmanın kötümsenecek bir tarafının olmadığı kanaatini de beraberinde getirmiştir. Merkantilizmin güçlendirdiği ekonomik yapılar, Sanayi Devrimi'ne zemin hazırlamıştır. Devrimin; anayasal düzeni, özgür piyasası ve siyasi istikrarıyla öne çıkan İngiltere'de doğmuş olması, bu tarihsel sürecin doğal bir sonucudur. Sanayi Devrimi ile birlikte buharla çalışan, kısa sürede daha çok üretim yapan makinelerin çağı başlamıştır. Sanayi Devrimi ile birlikte buharla çalışan, kısa sürede daha çok üretim yapan makinelerin çağı başlamıştır. Coğrafi keşiflere Portekiz'den sonra başlamış olmasına karşılık, hammadde sorununu ortadan kaldıran ve kısa sürede sömürgeleri sayesinde "Üzerinde Güneş Batmayan İmparatorluk" haline gelen İngiltere'nin bu üretim modeline zamanla Belçika, ABD, Fransa ve sonraki aşamada Japonya gibi devletler de entegre olmuşlardır. Entegre olamayan devletlerse zamanla doğal müşteriler haline gelmişlerdir (Landes, 1969, s. 124).

Osmanlı Devleti ise sürece uyum sağlama konusunda çaba göstermek bir yana merkantilizme uygun olmayan politikalar benimsemiş olduğu için zamanla ekonomik sıkıntılar yaşamaya başlamıştır. 16. yüzyıldan, 18 yüzyıl başlarına kadar geleneksel ekonomik politikalar benimseyen devlet, 19. yüzyıl itibariyle söz konusu eski dönem ekonomik unsurlarının büyük bir çoğunluğundan vazgeçmiştir. Mehmet Genç'e göre, klasik dönem Osmanlı ekonomisinin karakterini oluşturan üç ayrı temelden bahsedilebilir. Bunlar sırasıyla iaşe (provizyonizm), gelenekselcilik ve fiskalizmdir (Genç, 1988, s. 12).

İaşe; piyasada tüketicilerin kolaylıkla ulaşabileceği şekilde ucuz ve bol miktarda mal arzını hazır bulundurmaktır. Burada üretici kesimden ziyade tüketici kesimin refahı gözetilmektedir. Mal arzının yeterli tutulması için gerekirse ithalatın özendirilmesi söz konusudur. Üretim kapasitesinin düşüklüğü, lojistiğin pahalılığı göz önüne alındığında, söz konusu temelin toplum sosyal düzeninin korunması için gerekli görülmüştür. Burada "üretim" kavramıyla kastedilen, klasik döneme has şekilde tarım ve hayvancılıktan elde edilen artı ürünlerdir. Devlet bu dönemde üreticiler üzerinde de müdahaleci ve düzenleyici yetkisini kullanmış ve devlete yani padişaha ait olduğu kabul edilen zirai toprakların kullanım hakkı çiftçilere, babalarından oğullarına geçecek şekilde; üretimi düşürmemeleri kaydıyla kiralamıştır. Karşılığında da

çiftçiden çift vergisi istenmiş ve bu vergi çoğunlukla tımar sistemi içerisinde, kendilerine tahsis edilmiş olan sipahilerin kendisine verilmesi yoluyla tahsis edilmiştir. Çiftçiler söz konusu toprağı herhangi bir kişi ya da vakfa bağışlayamayacakları gibi, âtıl durumda bırakamaz ve terk edip başka bir şehre göç edemezlerdi. Bu gibi durumlar söz konusu olduğunda da ekonomik zararın telafisi maksatlı olan "Çift Bozan Resmi" adı altında bir para cezası tahsil edilmekteydi. Bu temelin asıl öncelikleri, ülkede kıtlığın önüne geçmek, ordunun temelini oluşturan asker sınıfının gıda ve ekonomik ihtiyacını karşılamak böylece ülkede oluşabilecek krizlerin önüne geçmekti. Malların satılması kısmında da tüm denetim oldukça sıkı olarak gözetilmiştir. Ufak çaplı atölyelerdeki üretim içinse "loncalar" vasıtasıyla kaza büyüklüğündeki yerleşim birimlerinde, büyüklükleri belli bir oranı aşmayan dükkânlar ve işletmeler halinde, denetlenebilirliği kolay ve eşitlikçi bir piyasa oluşturulmuştu. Tarım ürünleri de aynı piyasada satılmaktaydı. Bu piyasada önce bağlı bulunan kazanın ihtiyacı gözetilir, fazla üretim önce saray ve askerin ihtiyaçları için ayrılır, geri kalanı ise, imparatorluğun merkezi ve en büyük şehri olan İstanbul'a sevk edilmesi üzere tüccara devredilirdi. Geri kalan yurt içi mal hareketleri için belli başlı iç gümrük resimlerinin ödenmesi koşulu mevcuttu. Artı ürünün ithalatı ancak, yereldeki ve merkezdeki tüm talebin karşılanmış olması ve ürün marjinal faydasının sıfır olması durumunda; yüksek gümrük vergileri ile mümkün olurdu. İaşe temelinin mantığında halkın önceliği söz konusu olduğundan, Osmanlı Devleti müdahaleci tavrını en çok ithalat işlemleri üzerinde gözetmekteydi. Hatta yabancı ülkeler için tanınmış olan fakat modern dönemde, yerli üreticinin oldukça zor durumda kalmasına neden olan kapitülasyonların uygulanması da bu süreç içinde ciddi bir ekonomik yük oluşturmaktaydı. Üretim yapılmadan elde edilen paranın imparatorluk ihtiyaçları için sadece dış alımlara ayrılması nedeniyle, Portekiz'in içine düştüğü ekonomik dar boğaza benzer şekilde; Osmanlı Devleti de ekonomi tarihçisi Paul Bairoch'un ifade ettiği gibi, serbest ticaret yüzünden sanayisi olmayan bir devlet durumuna gelmiştir (Bairoch, 1989, s.145).

Gelenekselcilik ise, mevcut yapının mümkün mertebe korunması ve değişikliklere meydan verilmeyecek şekilde devamını sağlamayı içerir (İnalcık, 1994, s. 212). Bunun Osmanlı ekonomik yaşantısındaki anlamı ise, kadim olarak bilinenin dışına çıkmadan üretim ve tüketim arasındaki dengenin korunmasıdır. Şer'i hükümlere göre tüm

ekonomik hayatı, kendilerine biçilmiş olan görev tanımları gereği düzenleyen ve denetleyen kadı, defterdar, darphane nazırı, gümrük emiri, divan beylikçisi gibi devlet görevlilerinin şüphesiz bağlı oldukları gelenekselci yaklaşımda da çıkması muhtemel sorunlara kadim olarak bilinen yöntemlerle çözüm bulunmaya çalışılırdı (Genç, 1988, s. 18).

İaşe ilkesi ve gelenekselliğe uygun ekonomi sistemi, devlet yapısının beslendiği ve meşrutiyet açısından sosyal devlet kavramıyla kesişecek şekilde yönetimi kolaylaştırdığı sürece birçok yararı beraberinde getirmiştir. Fakat özel kişiler açısından düşünüldüğünde ise durum oldukça farklıdır. Portekiz örneğinde de az miktarda görüldüğü gibi; siyasal dengeyi etkileyecek bir burjuvazi sınıfının varlığından söz etmek, klasik dönemde uzak bir ihtimaldi. Zira parasal ilişkiler aşılması zor kaidelerle yönetilmekteydi. Her üreticinin sattığı mal üzerinden elde edeceği kârın %5 ve %15 arasında olmasını sağlayan ve fıkıhta "narh" olarak geçen üst sınırlandırma ile belirlenen fiyatlandırma politikası gereği, yüksek kârlılık sistem açısından söz konusu olamıyordu. Ayrıca Avrupa ülkelerinde merkantilizmle yükselen tüccarların oluşturduğu burjuvazi, kendi feodal aristokrasisine karşı beraber iş birliğine girecek olan krallarla yeni bir siyasi güç oluşturmuştu, hâlbuki Osmanlı Devleti'nde bunu gerektirebilecek bir durum mevcut değildi. Tam tersi şekilde, büyük bir sermaye birikimi, iktidarı ve haliyle Osmanlı istikrarını tehdit eden bir unsur olarak görüldüğünden, muhtemel bir zenginleşmenin önüne geçilmekteydi. Osmanlı tüccarları özellikle kapitalizm sonrası olan dönemde, artan para ilişkileri sonucu büyük bir zümre halini alacaklardır. Katma değerli üretim alanındaki gidişat da loncaların kabul etmiş olduğu ve mevzuat ve teamüllere uygun bir şekilde standardize edildiğinden rekabetin olmadığı bir üretici sınıf yaratmıştı (Pamuk, 2000, s. 124). Fakat bununla birlikte söz konusu üreticilerin büyüme ve gelişme şansını da sıfıra indirmişti. Bununla beraber Osmanlı sanayisi üzerinde etkili olan bir diğer faktör olan "Gedik Usulü" ise tüm bu üretici sınıfının personel yapısının nasıl şekillendirilebileceği konusunda detaylı uygulamaları içeren bir teamüldü. Tüm alanlardaki işletme ve dükkân sayısının ne kadar olacağı, bu işletmelerde kaç işçi ve personel çalıştırılacağı, söz konusu işletmelerdeki usta – çırak ilişkisinin nasıl şekilleneceğini içeren bir esnaf tekeli bulunmaktaydı. Oldukça katı kurallar içermesi

nedeniyle özel sektörün sanayi kollarının gelişmesine engel teşkil ettiği gerekçesiyle söz konusu usul 1855'te kaldırılmıştır (İnalcık, 1994, s. 245).

Osmanlı klasik döneminin makroekonomik sisteminin özeti olarak adlandırılabilecek olan üçüncü temeli olan *fiskalizm* (maliyecilik); kapitalizm öncesi toplumların çoğunda geçerli bir zihniyet olmuştur. Güçlü ve gücünün devamlılığının olduğu bir devlet hazinesi sisteminin gözetildiği fiskalizmde; mümkün mertebe hazinenin giderlerinin kısılması ve gelirlerinin de mümkün mertebe arttırılması söz konusudur (İnalcık, 1994, s. 256). Bu anlayışta, kişilerin malvarlığından ziyade devlet hazinesinin selameti önemlidir. Oldukça titizlikle gelirlerin toplanıp muhafaza edildiği ve harcama için gerekli ödemelerin de usullerine uygun şekilde yapıldığı bu kuruluş; Hz. Muhammed döneminde temelleri atılan, dört halife döneminde de kurumsal hale getirilen "Beytü'l Mal"ın işleyiş ilkelerinin diğer tüm İslam devletlerine ve haliyle Osmanlı Devleti'ndeki tezahürü niteliğindeydi. I. Murat devrindeki devlet gelirlerindeki yüksek artış sonucu kurulmasına karar verilmiş ve Fatih Sultan Mehmet devrinde, bugünkü maliye bakanının görevlerini denk olan bir baş defterdarın yönetimi altında şekillenmiştir (Genç, 1988, s. 24). Devletin gelirlerinin tahsiliyle oluşturulan Divan-ı Hümayun Hazinesi (Dış Hazine) ve padişahın özel giderleri için işletilen Enderun Hazinesi (Hazine-i Hassa, İç Hazine) şeklinde iki ayrı birime ayrılmış olsa da her iki hazine de sonuçta Padişah'a aitti. Hazinedeki toplam girdinin büyük bir bölümünü de savaşlardan elde edilen ganimet oluşturmaktaydı. Bu hazine teşkilatının, fiskalizmin zaferi diye nitelendirilebilecek dönemi, şüphesiz İran ve Mısır seferlerinde büyük zaferler ve ganimetler kazanmış olan Yavuz Sultan Selim dönemidir. Yavuz Sultan Selim, hazineyi doldurmakta en başarılı padişah olduğundan kendisinden sonra tahta geçen soyu için hazineyi onun yaptığı gibi doldurana kadar kendi mührüyle mühürlenmesini vasiyet etmiştir. Vasiyet uzun yıllar boyu uygulanmış ve söz konusu mühür değiştirilememiştir. Çünkü fiskalizmin esas unsurlarını uygulamak oldukça zordu (Pamuk, 2000, s. 142). Üretimin ve vergilerin her ne kadar sıkı gözetildiği söylense de hazine için etkisi azdı ve uzun vadede değiştirilemeyecek bir olguydu. Ganimetler ise, klasik dönem sonrasında doğal sınırlarına ulaşmış olan Osmanlı Devleti için durma noktasına gelmişti. İmparatorluk artık doğal sınırlarına ulaşmış, diğer devletler ile olan savaşlar ise artık istenileni vermediği gibi çok büyük maliyetler gerektirmeye başlamıştır. Üstelik Osmanlı'nın elinde bulundurduğu ticaret yollarının

alternatifi olabilecek yeni yollar keşfedilmiş; Portekiz'i kısa sürede yükselten coğrafi keşifler süreci, Osmanlı Devleti ve hazinesi için büyük bir kayıp haline gelmiştir (Braudel, 1982, s. 482).

Nitekim 18. yüzyıla girildiğinde, ekonomik sorunların temelinde görülen askeri başarısızlıkların çözümü maksatlı olarak ıslahatlar gerçekleştirilse de geleneksel yapının dışında çıkmakta tüm kurumların gösterdikleri direnç nedeniyle söz konusu ıslahatlar beklenen sonuçları doğurmamıştır (Zürcher, 2010, s. 74). Üstelik bu yüzyıl, Sanayi Devrimi'nin Avrupa'da doğup, yine Avrupa içinde yayıldığı bir yüzyıldır. Sanayi Devrimi ile kısa sürede muazzam bir arz fazlasına sahip olan ülkeler için gümrük sistemlerinin lehine işletildiği Osmanlı Devleti gibi ülkeler birer pazar haline gelmişlerdir (Pamuk, 2000, s. 156). Zaten nispeten daha ilkel tekniklerle ürün oluşturan yerli üretici, sanayi devrimiyle ile güçlenen ve daha ucuza mal edilmiş olan yabancı ürünlerle rekabet edemeyip ekmeğinden olmuş; üretimin azalmasıyla da devletin vergi gelirleri sekteye uğramıştır. Tüm bu süreç, Osmanlı maliye sisteminin bozulmasını ve nihayetinde dış borçlanmalara neden olan bir çöküş sarmalını da beraberinde getirmekteydi (Quataert, 2005, s.182).

19. yüzyılda, ıslahatçı kimlikleriyle bilinin iki padişahın (III. Selim (1789-1807) ve II. Mahmut (1808-1839)) döneminde Batılı sanayi kuruluşlarıyla aynı ölçekte sanayi kuruluşları kurulmaya başlanır (Pamuk, 2000, s. 168). Söz konusu sanayi kuruluşlarının, Avrupalı selefleri ile boy ölçüşmeleri bu dönemde henüz mümkün değildir, zira yerel ihtiyacı karşılamak üzere kurulmuşlardır ve çok azı, buharla çalışan motorların desteklediği teknolojiyi içermektedir. Ayrıca bu süreçte fabrika teknolojisi bir yana, fabrikada görev yapacak mühendisler ve hatta nitelikli işçilerin bile Avrupa'dan getirilmek zorunda olunuşu da sanayi sistemini ham altyapısı hem de personeliyle yurtdışına bağlı kılmıştır. Her ne kadar bu gelişmeler sonrası için güzel bir temel teşkil etse de aynı dönemlerde çıkan Yunan Ayaklanması ve sonrasında gelişen Kavalalı Mehmet Ali Paşa isyanının çıkmasıyla oldukça zor duruma düşen imparatorluk, isyanı bastırılması için İngiltere'nin yardımına muhtaç kalmış ve 1838 Balta Limanı Antlaşması'nı imzalayarak İngiliz tüccarların daha imtiyazlı bir konuma gelmelerine neden olmuştur. Bu antlaşmayı, benzer nitelikte yapılan antlaşmalarla diğer Avrupa ülkeleri de takip etmişlerdir. Söz konusu imtiyazlar sonucu ithal

ürünlerle rekabet edememe sorunu üreticiler için yeniden hâsıl olmuştur. Örneğin bu dönemde İşkodra ve Tirnova'da bulunan, sayısı 2000'i bulan ipek dokuma fabrikasının sayısı %90 oranında azalma göstermiştir. Ayrıca 1853 yılında patlak veren Kırım Savaşı'yla Osmanlı Devleti, mali kapasitesinin de üzerinde harcamalar yapmak zorunda kalmış ve ilk dış borcunu almıştır (Quataert, 2005, s. 212). Birbirini besleyen sorunlar neticesinde söz konusu borçların ödenmesi uzun yıllar boyunca mümkün olmamış ve 1881 yılında Düyun-ı Umumiye idaresinin kurulmasıyla imparatorluğun mali yönetimi üzerinde Avrupa devletlerinin denetimi başlamıştır. Sanayileşme ise üretimin mümkün mertebe tarım ve tarım ürünü destekli sanayi malları üzerinden devam ettiği alanlar üzerinden devam etmiştir. İmparatorluğun son yıllarında çalışan nüfusun %80'i tarım alanında yer almaktadır. Söz konusu tarım sistemi de Avrupa'daki sistemlere göre oldukça ilkel tekniklerle işletilmektedir. Kısacası Osmanlı Devleti tüm bu çabalarına rağmen bir tarım ülkesi olarak kalmıştır ve Sanayi Devrimi trendini yakalaması uzun vadede pek de mümkün olmamıştır (İnalcık, 1994, s. 312).

3.2 Türkiye Cumhuriyeti Yönetim Sistemi ve Zaman İçindeki Değişimi

Türkiye'nin idari yapısı; Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçi mirasından, AB odaklı yönetişim reformlarına uzanan, ancak günümüzde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yeniden merkezileşme eğilimine giren çok katmanlı bir evrimi temsil etmektedir.

3.2.1 Cumhuriyet'in İlk Yılları ve Devletçilik Politikaları

Osmanlı Devleti'nin sona ermesi ve yerine Cumhuriyet'in tesis edilmesi her ne kadar çok keskin ve öngörülmemiş bir değişim gibi algılansa da aslında bu yıllarda sistemli ve sırayla yapılan yenilikler, daha öncesinde İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin bazı seçkinlerince arzu edilen devrimlerin daha cesur ve akılcı bir tezahürüydü (Zürcher, 2004, s. 142). İttihat ve Terakki'nin, Osmanlı İmparatorluğu'nun evrimini ve yaşatılmasını içeren reform anlayışı ülkeyi I. Dünya Savaşı felaketine sürüklemişken; bu savaşın devamı niteliğindeki Kurtuluş Savaşı'nın idaresindeki en birincil figür olan Mustafa Kemal Atatürk'ün yapılanmasına giriştiği Türkiye Cumhuriyeti, daha

rasyonel ve yeni bir dönemin başlangıcını sağlıyordu (Mango, 2002, s. 112). Nitekim Mustafa Kemal Atatürk başta olmak üzere, devleti koruyan tüm bürokratik ve askeri seçkinlerin ön ayak olduğu bu değişim sürecinin elinde miras olarak, bir "ulus devlet" düsturuyla yükseltmeyi arzuladıkları Doğu Trakya ve Anadolu topraklarında yaşayan eski Osmanlı halkı duruyordu (Zürcher, 2010, s. 84).

Atatürk devrimlerinin ortak niteliği, az gelişmişlik olgusunun kaldırılması hedefini içeriyor oluşlarıdır. Her ne kadar, Kurtuluş Savaşı sürecinde bu niyetini ifade etmemiş olsa da tüm Anadolu'ya yayılmış kurtuluş hareketinin merkezi haline gelen Ankara'da, olağanüstü şartlar altında bir demokrasi denemesi gerçekleştirilmiş ve en başta kimi destekçilerince kurtarılması istenen padişah ve çevresinin yerini alabilecek kadrolar oluşturulmuştu. I. Dünya Savaşı'nda en çok insan kaybını yaşayan ve savaş sonrası oldukça sert nitelikteki Mondros ve Sevr Antlaşmalarıyla fiili olarak sona erdirilmiş olan Osmanlı Devleti'nin son Padişahı Sultan Vahdettin'in Kurtuluş Savaşı aleyhtarı bir tutum izlemesi de milli mücadelenin sonucunda hanedanın kaderinin nasıl çizileceğini belirlemişti (Erickson, 2003, s. 156). Öte yandan, Kurtuluş Savaşı'nın lider kadrosu, yüksek eğitimli ve deneyimli asker-devlet adamlarından oluşuyordu. Buna karşın, dönemin galip güçleri olan İtilaf devletleri bile savaş sonrası süreci yönetirken ciddi fikir ayrılıkları ve yönetsel zafiyetler yaşamışlardır (Fromkin, 1989, s. 212).

Başlangıçta imkânsız görünen kurtuluş mücadelesi, Mondros Ateşkes Antlaşması'na dayanarak Anadolu'yu işgale girişen İtilaf devletlerine ve azınlık isyanlarına karşı Kuvâ-yi Milliye'nin bölgesel direnişiyle başlamıştır (Mango, 2002, s. 128). Bu süreçte SSCB, İtalya ve bazı Müslüman coğrafyalardan maddi destekler gelse de, asıl kaynaklar TBMM tarafından geniş yetkilerle donatılan Mustafa Kemal Paşa'nın yayımladığı Tekâlif-i Milliye emirleri yoluyla halktan toplanmıştır (Uyar ve Erickson, 2009, s. 245). Savaş koşulları gereği yasama ve yürütme yetkilerini kendinde toplayan TBMM, ordu disiplinini sağlamak için İstiklal Mahkemeleri'ni kurmuş; İstanbul'dan bağımsız, otonom ve olağanüstü yetkilere sahip bir yönetim mekanizması işletmiştir (Zürcher, 2004, s. 156).

Ankara'yı ele geçirerek hareketi sonlandırmayı hedefleyen Yunan ordusu, Birinci ve İkinci İnönü muharebelerinin ardından Sakarya Meydan Muharebesi ile taarruz

gücünü kaybetmiştir. Bu gelişme, İkinci Viyana Kuşatması'ndan beri süregelen geri çekilme sürecinin sona erdiğini ve Türk ordusunun kaderinin değiştiğini simgeler (Zürcher, 2004, s. 162). Savunma pozisyonuna geçen Yunan kuvvetleri, 30 Ağustos'taki Dumlupınar Meydan Muharebesi ile kesin bir yenilgiye uğratılmış; 9 Eylül 1922'de İzmir'in kurtarılmasıyla Batı Anadolu işgalden temizlenmiştir. Askeri zaferin ardından imzalanan Mudanya ve Lozan antlaşmalarıyla diplomatik başarı sağlanmıştır. Nihayetinde, saltanatın kaldırılması ve 29 Ekim 1923'te Cumhuriyet'in ilanıyla yeni bir devletin kuruluşu tamamlanmıştır (Uyar ve Erickson, 2009, s. 284).

Cumhuriyet yönetimi, Türkiye'nin Osmanlı mirası içinden doğduğunu kabul etmekle birlikte, imparatorluk enkazından keskin bir kopuşla modern bir ulus-devlet inşa edildiğini savunur. Bu dönüşümün merkezinde yer alan Kemalizm; laiklik, milliyetçilik ve cumhuriyetçilik gibi temel ilkeler etrafında şekillenerek Osmanlı'nın çok uluslu yapısı yerine çağdaşlaşma odaklı bir resmî ideoloji sunmuştur (Mango, 2002, s. 145; Zürcher, 2004, s. 182). Böylece yeni devlet hem tarihsel bir kırılmayı hem de batılılaşma idealini temsil eden kurumsal bir yapıya bürünmüştür.

Dönemin idari ve siyasi yapısını belirleyen 1924 Anayasası, temel olarak tek partili rejimin ihtiyaçlarına göre tasarlanmıştır. Bu anayasal düzenleme, yasama ve yürütme ilişkilerinde karşılıklı denge ve denetim mekanizmalarına yer vermemiş, idareyi denetleyecek bir Anayasa Mahkemesi gibi kurumlardan yoksun bırakmıştır (Akartürk, 2010, s. 45).

3.2.2 Çok Partili Hayata Geçiş ve Ekonomik Liberalleşme Çabaları

II. Dünya Savaşı, pratikte tek parti sistemlerinin ne derecede tehlikeli yönlere evrilebileceğinin bir örneği olmuştur. Şüphesiz, savaşa girmediği halde, savaş boyunca Türkiye'yi savaştan uzak tutmak fakat aynı zamanda değişen dünyadaki konumlanma sorununu çözme amaçlı olarak, bir denge politikasını uygulamak, Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün ismi altında yürütülen bir tek adam sisteminin eseriydi (Zürcher, 2004, s. 212). Savaşa girilmemesine rağmen her an savaşmaya hazır, büyük bir ordu beslenmiş, kaynakların dağıtımında sıkıntılar yaşanmıştı. Savaşın bitimiyle de normale dönmek ve değişen dünya düzenine ayak uydurmak zorunda kalınmıştı.

Dönemin "Milli Şefi" İsmet İnönü (1884 – 1973) 19 Mayıs 1945'te yaptığı ünlü konuşmasında, demokrasi yönünde yeni adımlar atılması gerektiğinden bahsetmiştir (Akşin, 2007, s. 124). Aslında II. Dünya Savaşı öncesinde de Cumhuriyet Halk Partisi'ne alternatif teşkil edebilecek parti yapılanmaları çıkmış fakat kısa süre içerisinde Cumhuriyet karşıtı kesimlerin birer odağı haline geldiklerinden dolayı kapatılmışlardı. İsmet İnönü'yü bu kararı almaya iten sebepleri tahmin etmemiz gerekirse, İnönü döneminden hoşnut olmayan kesimlerdeki olası patlamaların birer iç karışıklık haline gelmesindense, demokratik hayatta kendisine bir vücut bulmuş şekilde sesinin çıkmasının sağlanması ve savaş sonrası bir tehdit haline gelen Sovyetlere karşı, daha batılı anlamda bir yasama organının oluşması sağlanarak, batıya daha iyi entegre olunmasını sağlamak olabilir (Öktem, 2011, s. 12). Nitekim İnönü bu cesurca açılımı, oluşacak yeni partinin oldukça dar bir kesime hitap edecek şekilde olması için oldukça kontrol altında tutmaya çalışmıştı. 1946'da sol görüşlü iki siyasi parti oluşumu kapattırılmış ve liderleri tutuklanmıştı. Oluşacak partinin faşist veya kökten dinci bir sağ kanada kaymayan, CHP ile benzer ideolojiye sahip, yarı liberal bir muhalefet partisi olması için uğraşmıştır (Akartürk, 2010, s. 56).

Söz konusu muhalefet partisi profili, Demokrat Parti (DP) ile somutlaşmıştır. Bu partinin kuruluşu tesadüfi değildir; CHP'nin toprak ağalarını tedirgin eden Toprak Reformu girişimi, parti içindeki bazı milletvekillerinin de tepkisini çekmiştir (Zürcher, 2004, s. 224). TBMM'de sundukları ve tarihe "Dörtlü Takrir" olarak geçen önergeyle reformlara açıkça karşı çıkan Celal Bayar, Adnan Menderes, Fuat Köprülü ve Refik Koraltan, CHP yönetimine karşı fikirlerini beyan etmişlerdir. Vatan Gazetesi'nde yayımlanan muhalif yazıları nedeniyle Menderes ve Köprülü partiden ihraç edilmiş; bu süreci Koraltan'ın ihracı ve Celal Bayar'ın istifası izlemiştir. Neticede, CHP'ye karşı bir alternatif oluşturma gereği duyan bu isimler, 7 Ocak 1946'da DP'yi kurmuşlardır (Mango, 2002, s. 164).

Kurmuş oldukları yeni parti başlangıçta ne sağ ne de sola hitap etmekte, kendilerinden beklenen sadık ve ılımlı muhalefet görünümü sağlamaktaydı. Parti böyle görünüyordu ama kısa sürede İnönü dönemine tepkisi olan tüm kesimlere hitap eden bir hareket halini almış ve kısa zamanda iktidarın muadili konumuna gelmişti. Söz konusu büyüme İnönü için bir elimine edilmesi gereken bir hareket haline gelmiş olacak ki,

normalde 1947 yılında yapılması planlanan seçimlerin bir yıl erkene alınmasını sağlamış; daha tüm kadrolarını oluşturmamış olan DP'nin seçim öncesi örgütlenmesine fazla fırsat tanımamıştır (Akartürk, 2010, s. 74). 21 Temmuz 1946'daki seçime bu şartlar altında girmiş olan DP, meclisteki 465 milletvekilliğinden 62'sini kazanmıştır. Fakat mecliste yine azınlık teşkil etmelerine rağmen, meydanlardaki mitinglerde toplanan büyük kalabalıklarla etkili bir muhalefet gücü haline gelmişlerdi. Ayrıca 1946 seçimlerinin bir baskı ortamında yapılmış olması, seçimdeki usulsüzlükler DP'nin mevcut sistem hakkındaki söylemlerini haklı çıkaran bir konu haline gelmiş ve DP'nin söylemlerinin daha çok taraf toplar hale gelmesini sağlamıştı. Yeniden Cumhurbaşkanı seçilen İsmet İnönü ise başbakan olarak atadığı, otoriter kişiliği ile tanınan Recep Peker'e (1889 – 1950) hükümeti kurma görevini vermiştir. Fakat tek parti dönemi mevcut siyasetinin devamını teşkil eden Peker hükümetinin karşısında, sağlıklı bir seçim sisteminin gelmesi gerektiğini, aksi taktirde, mücadelelerini "sine-i millette" kadar götürmeye hazır olduklarını ifade eden oldukça etkili bir muhalefet partisi vardır artık (Mango, 2002, s. 182). Her ne kadar Peker hükümeti, DP'nin bir isyancı örgüt olduğunu iddia ediyor olsa da İsmet İnönü'nün Truman Doktrini gereği ABD kamuoyunun Türkiye'nin oldukça demokratik bir yönetime sahip olduğuna ikna edilmesi gerektiğinden başlangıçta kısıtlamaya çalıştığı DP'nin varlığına rıza göstermesi gerekmekteydi. Peker hükümeti yerine daha ılımlı başbakanlar olan Hasan Saka ve Şemsettin Günaltay'ın hükümetlerinin yatıştırıcı tavırları da taleplerinin uygulanışlarını sürüncemede bırakıyor oluşları iddiaları nedeniyle DP'nin söylemlerini ve tavırlarını yumuşatmamıştı (Akşin, 2007, s. 156).

DP'nin seçimlerde yargı denetimi ilkesini ezici çoğunlukta olan CHP grubuna 1949'da kabul ettirmesiyle ülke tarihinde demokratik kuralların hâkim olduğu ilk seçim reformu yasası kabul edilmiş olur. Gizli oy ve açık sayım ilkeleri benimsenir ve tamamı yargıçlardan oluşan Yüksek Seçim Kurulu oluşturulur (Akartürk, 2010, s. 92). DP'nin Türk Kamu Yönetimi ve siyaseti için en önemli kurumsal mirası olarak nitelendirebileceğimiz bu kurumla; gizli oy, açık sayım ilkeleri getirilmişti. Nitekim seçimlerin daha demokratik bir ortamda gerçekleşmesiyle beraber DP, iktidar partisi olarak meclise girmiştir (Akşin, 2007, s. 184).

Şüphesiz bu noktada DP'den beklenen, yirmi yedi yıldır süren tek parti döneminden kalan kasvetli havanın dağıtılması için liberalleşme hareketlerini başlatması olmuştur (Akartürk, 2010, s. 112). İlan edilen genel af, kabul edilen özgürlükçü basın yasası ve Celal Bayar'ın tarafsız cumhurbaşkanlığı kimliği önünde bir pürüz olan particilik vasfından, partisinden istifa ederek görünürde arındırılmış olması kısa süreli olarak liberalleşmeyi yaşatacak fakat çok geçmeden DP, bir zamanlar kendisine reva görülen baskıcı sistemin daha çarpık bir haline evrilmiştir. Bu dönemde kurulan Tahkikat Komisyonu, DP yönetiminin liberal vaatlerine aykırı düşecek şekilde muhalefeti denetlemek için kullanılmıştı. Ayrıca DP tarafından oluşturulan Vatan Cephesi de kamu kurumlarının ve halkın kutuplaşmasına neden olacak şekilde bir propaganda organı haline gelmişti (Zürcher, 2004, s. 245).

Bu dönemde Marshall yardımlarının da yaratmış olduğu olumlu ekonomik ortam sonucu dış siyasette ABD yani Batı yanlısı bir siyaset izlenmeye başlanır ve 1952 yılında Türkiye'nin NATO'ya üyeliği gerçekleşir. AET'ye üyelik başvurusu yapılır (Öniş, 2004). Ayrıca dış siyasette DP yönetimini sınayan bir başka sorun ise, İngilizlerin çekilmesiyle, iç karışıklıkların görülmeye başlandığı Kıbrıs adasının geleceği ve adadaki Türklerin durumu olur (Bahcheli, 1997, s. 45).

3.2.3 1950'ler Sonrası Ekonomik Gelişmeler ve Sanayileşme Politikaları Denemeleri

Savaş sonrası dönemdeki ekonomik durum DP muhalefetinin yükselmesini sağlayan en önemli unsurları oluşturur (Zürcher, 2004, s. 256). Seferberlik ilanı ile tarımsal işgücünde gözle görülmekte olan azalma, ürün arzındaki azalmaya ve haliyle fiyatların artmasına neden olmuştur. 1944-1946 yılları arasında uygulanmış olan Toprak Mahsulleri Vergisi ve Yol Vergisi, vatandaş üzerinde ağır bir yük haline gelmiştir. Varlık Vergisi ve Milli Korunma Kanunu'nun yarattığı koşullar liberal bir ekonomi beklentisi içindeki çevreleri tek parti döneminden soğutmuştur (Aydın, 1995, s. 82). Tüm bu küskün kesim için yeni bir soluk anlamına gelen DP, hem Köy Enstitüleri ve Toprak Reformu nedeniyle endişeli olan toprak sahipleri sınıfını hem de grev hakkını tanıyacağı vaadiyle yanına çekmiş olduğu işçi sınıfının desteğini almasıyla oldukça geniş bir kitlenin oyunu kazanmış olur (Ahmad, 1993, s. 45).

İktidardaki DP'nin ekonomi politikaları bu nedenlerden dolayı CHP döneminin politikalarına tepki şeklinde gelişmişti (Keyder, 1987). Tarım kesiminin ihmali, tutucu mali ve para politikaları ve vergilerle tüketimin azaltılmasıyla halkın refahının zarara uğratılmış olması, özel teşebbüslerin gelişmesine engel olmak; tek parti döneminin birer hatası olarak görülmekteydi ve telafisi için hazır olduğunu iddia eden DP; liberal iktisadi bir iklim tesis etmek adına bu alanlardaki iyileştirmeler yoluna gitmişti (Aydın, 1995, s. 94). Fakat bu konularda yorgun olan halktan herhangi bir fedakârlık beklemek gibi bir seçeneği olmadığından, gelir düzeyinin çok düşük olduğu ekonomik rejimde kaynak arttırımının zorluğu iki şekilde aşılacaktır: Dış kaynak/tasarruf kullanımı ile para-kredi genişlemesi. Nitekim bu dönemde savaş sonrası enkaza dönmüş Avrupa'nın yeniden yapılandırılması için ABD'nin Marshall Planı çerçevesindeki vermiş olduğu yardımlar ve birçok tarım ürününde olumlu iklim koşulları neticesinde elde edilen gayet yüksek miktarda rekolte elde edilmesi ve dış piyasada tarım ürünlerinin kolaylıkla alıcı buluyor oluşu nedeniyle DP döneminin ilk yıllarında refah seviyesi oldukça yükselir, fakat yarımların kesilmesiyle bir durgunluk dönemi başlar. 1954'te iktisadi liberalizm döneminin sonuna gelinmiş olunur. 1956 itibariyle de DP hükümetinin takınmış olduğu yeni müdahaleci iktisat siyaseti de durumu tersine çevirmeye yetmemiştir. Üstelik bu dönemde eskiden olduğu gibi kolaylıkla borç para bulmak da zorlaşmıştır. Son çare olarak IMF'nin sunmuş oluğu acı reçetelerin uygulanması yoluna gidilmiştir (Öniş, 2004, s. 18).

3.2.4 Askeri Müdahalelerin Ekonomik ve Siyasi İstikrarsızlığa Etkileri-Dönemsel Bunalımlar

1960'lı yıllar şüphesiz, Türkiye siyasetinin en hareketli dönemlerindendi. 27 Mayıs Darbesi, DP'nin bir takım karşı tedbirler alıyor olmasına rağmen, Genelkurmay emir komuta zinciri dışında harekete eden 38 genç Türk subayının girişimleriyle gerçekleştirilmiş, Cumhuriyet'in kuruluşundan bu yana yerleştirilmeye çalışılan siyasette sivillerin olması gerekliliği kuralı zedelenmişti. Bu tarihlerden sonra uzun yıllar boyunca, ordu kurumu, siyaset alanında daima akıllarda tutulması gereken bir aktör olarak kalmış; gündemdeki birçok olayda ordunun başında bulunanların yorumu ve tepkisi bu nedenle de zaman zaman ilgi görmüştür (Keyder, 1987, s. 145).

27 Mayıs 1960 sonrası Türkiye siyasi tarihine geçen 12 Mart Muhtırası (1971), 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi, 28 Şubat Süreci (1997) ve 15 Temmuz Darbe Girişimi (2016) Türk Silahlı Kuvvetleri'ne mensup, çeşitli kademelerdeki subayların adlarının karıştığı olaylardı. Portekiz'in Karanfil Devrimi ile Türkiye darbelerini zor da olsa karşılaştırmak gerekirse, haliyle hepsinin yönetimden memnun olmayan askeri kadrolar tarafından gerçekleştirildiği ancak ufak farklılıklar arz ettikleri söylenebilir (Zürcher, 2004, s. 284). Her iki ülkede de darbeyi uygulayan asker kadroları, genellikle, askerlik mesleğini seçmiş olan ve kökeni ayrıcalıklı kesimlere dayanmayan ve vatansever nitelikteki kimselerdi. Karanfil Devrimi'nin oldukça kansız bir şekilde; faşist *Estado Novo* ve onun zorla sürdürdüğü sömürge savaşlarından yorulmuş olan ordu içerisindeki MFA tarafından, halka dayalı olarak başlatılmış bir operasyon olduğu söylenebilir. Her ne kadar ordu sonrasındaki süreci yönetmekte çok başarılı olamamış ve bir süreliğine yine istikrarsızlık baş göstermiş olsa da Portekiz'de sivil ve demokratik yönetimi yeniden tesis etme ve dekolonizasyon (sömürgesizleştirilme) hedefleri, darbe sonrasında kısa sürede başarılmıştır (Gallagher, 1983, s. 184). Öte yandan oldukça zengin olan Türkiye Cumhuriyeti askeri darbeler tarihinde adı geçen, her biri birbirinden çok farklı nedenlerle oluşmuş ve yine farklı noktalara evrilmiş olan, bu olayların hepsinin hükümetlerin siyasi tutumlarına yönelik bir kalkışma şeklinde başladığını; genel olarak aktörlerinin motivasyonlarının temelinde "ülkenin bekasını yeniden tesis etme" olduğunu ve süreçlerinin çiçeklerle süslenmiş Portekiz'in 25 Nisan Devrimi'ne göre daha kanlı olduğu ileri sürülebilir. Sonuçta Osmanlı Devleti'nin en parlak yıllarında bile siyasetin bir parçası olan ordunun, yine kurulmasına öncülük ettiği Türkiye Cumhuriyeti içerisinde, her ne kadar asker kökenli milletvekili profilinin DP yılları ile birlikte azalması ve yine DP döneminde, DP karşıtı bir harekat hazırlığı içerisinde oldukları şüphesiyle 6 Haziran 1950'de Genelkurmay Başkanlığı ve Kuvvet Komutanlıkları gibi birçok üst düzey komutanının emekliye sevk edilmesi ve yerlerine DP'ye sadık diye nitelendirilebilecek yeni komutanların atanması gibi, olası darbe riskine karşı geniş önlemler alınmasına rağmen; ordunun sessiz kalmayacağı bekleniyordu (Hale, 1981, s. 92). Kendisine rejimin savunucusu olma misyonunu yükleyen ve bu misyonun halkta geniş bir kitleye hitap ettiği hatta Türkiye gibi ülkelerde rejimin kurucusu olduğunu ifade eden orduyu her zaman kışlada tutmak için seçimle gelen yönetimlerin olağanüstü bir çaba göstermesi gerekmiştir. Darbe öncesi barışçıl geçen yıllarda bile, %90'ı Jandarma bölgesi olan ve

çeşitli yöreleri sıkıyönetim altında kalmış ülkede asker istese de sivil idareden ayrı duramamış, gündelik işleyişte hep ikinci planda durmaya devam etmiştir.

27 Mayıs Darbesi, darbeyi başarmış olanların deneyimsizliklerine ve olumsuz koşullara rağmen başarılmıştı. Fakat bu noktada iktidarı ele geçiren subaylar, askeri müdahaleyi emir komuta zinciri gözetmeksizin yapmışlardı. Darbe öncesinde Ordu iktidara geldiğinde, darbe kadrosunun lideri Orgeneral Cemal Gürsel (1895 – 1966) "Darbenin amacı ve hedefi ülkeyi hızla adil, temiz ve sağlam bir demokrasiye kavuşturmaktır" açıklamasını yapmıştı (Aydın, 1995, s. 112).

Menderes ve diğer hükümet üyelerinin Yassıada'daki duruşma süreci ve idamından bir ay sonra, 15 Ekim 1961'de genel seçimler yapılmış ve idari yetki sivillere geri verilmiş, ancak ordu Ekim 1965'e kadar siyasi sahneye hâkim olmaya devam etmiştir. (Hale, 1994, s. 156).

1960'lar boyunca, Türkiye'de şiddet ve siyasal istikrarsızlık hüküm sürmüştür. Yaşanan ekonomik durgunluk, sokak gösterileri, işçi grevleri ve siyasi suikastlarla damgalanan bir toplumsal huzursuzluk dalgasını tetiklemiştir (Zürcher, 2017, s. 242). Sol görüşlü işçi ve öğrenci hareketleri oluşurken, sağ görüşlü İslamcı ve militan Türk milliyetçisi gruplar bunlara karşı çıkmıştır. (Hale, 1994, s. 168).

Bu dönemde kamu idaresindeki en büyük adım, 1960'lardaki uzun vadeli planlama stratejilerine katılmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulması olmuştur (Ahmad, 1993). Hükümetin bölgesel politikalardaki gelişmeleri ve ihtiyaçları takip ederek, kendi kamu politikası uzun vadeli planlama stratejilerine dâhil edebilmesi konusunda en büyük yardımcısı haline gelen DPT, Türk kamu yönetimi tarihi açısından bir dönüm noktası olmuştur (Zürcher, 2017, s. 256).

1977 seçimlerinin kazananı olmamıştır. İlk olarak Süleyman Demirel (1924-2015), Milliyetçi Cephe ile koalisyonu sürdürdü, ancak 1978'de Cumhuriyet Halk Partisi eski genel başkan yardımcısı Bülent Ecevit (1925-2006), bir partiden diğerine geçen bazı milletvekillerinin yardımıyla tekrar iktidara gelmeyi başardı (Zürcher, 2017). 1979'da Demirel tekrar Başbakan olmuştur. 1970'lerin sonunda Türkiye, grev eylemleri ve siyasetin kısmen felç olmasıyla karşı karşıya kalan çözülmemiş ekonomik ve sosyal

sorunlarla istikrarsız bir durumdaydı. TBMM, darbeden önceki altı ay boyunca Fahri Korutürk'ten (1903-1987) sonra bir cumhurbaşkanı seçememiştir. 1968-69 seçimlerinden bu yana uygulanan nispi temsil sistemi, parlamentoda çoğunluk bulmayı zorlaştırmıştır (Ahmad, 1993, s. 212). Ayrıca bu yıllarda Kıbrıs'taki sorunlar da Türk siyasetini olumsuz etkilenmiştir. Yunan militan grubu EOKA, adadaki Türk sivillere sistematik saldırılarda bulunmuştur (Hale, 1994, s. 192).

3.2.5 1980 Sonrası Dönem ve Küresel Ekonomiye Entegrasyon

Genelkurmay Başkanı Orgeneral Kenan Evren (1917-2015) liderliğindeki 1980 darbesi, Cumhuriyet tarihindeki üçüncü darbedir. Bu darbe ile; Soğuk Savaş döneminin, ülke içinde artan, karşıtlı görüşlü örgütler arasındaki karşılıklı çatışmalar ve kaosun önüne geçmek amaçlanmıştı. Darbe, düzeni sağladığı için çoğu kesim tarafından memnuniyetle karşılanmış ancak açık bir şekilde demokrasi askıya alınmıştır. Darbe ve onu takip eden yıllarda toplamda 50 kişi idam edilmiş, 500.000 kişi ise tutuklanmıştır. Siyasi partiler kapatılmış; sendikalar, dernekler ve sivil toplumların faaliyetleri durdurulmuştur (Fırat, 2018, s. 45).

Sonraki üç yıl boyunca Türk Silahlı Kuvvetleri, demokrasi yeniden tesis edilene kadar ülkeyi Milli Güvenlik Konseyi aracılığıyla yönetmiştir. Darbe hem soldan hem de sağdan üyeleri askeri mahkemelerde yargılanmak üzere toplamış ve çok kısa bir süre içinde 650.000 kişi gözaltına alınmıştır. Gözaltına alınanlar arasından 230.000 kişi yargılanmış, 14.000 kişi vatandaşlıktan çıkarılmış ve 50 kişi idam edilmiştir. Ayrıca yüz binlerce kişi işkence görmüş ve binlercesi kaybolmuştur. Toplam 1.683.000 kişi kara listeye alınmıştır. Çatışmalar sırasında öldürülen militanların yanı sıra, darbeden hemen sonra en az dört tutuklu yasal olarak idam edilmiş; bunlar 1972'den bu yana ilk kez olurken, Şubat 1982'de 108 tutuklu idam cezasına çarptırılmıştır (Hale, 1994, s. 215).

Yeni anayasa 7 Kasım 1982'de referanduma sunulmuş ve oyların %92'siyle kabul edilmiştir. 9 Kasım 1982'de Kenan Evren yedi yıllığına cumhurbaşkanı olarak atanmıştır. Referandum ve seçimler özgür ve rekabetçi bir ortamda gerçekleşmedi (Hale, 1994, s. 228). Darbe öncesi dönemin birçok siyasi lideri (Süleyman Demirel,

Bülent Ecevit, Alparslan Türkeş (1917-1997) ve Necmettin Erbakan (1926-2011)) siyasetten menedilmişti ve tüm yeni partilerin seçimlere katılabilmesi için Milli Güvenlik Konseyi'nin onayını alması gerekiyordu. Sadece üç partinin, ikisi de darbe yönetimi tarafından kurulmuştu ve seçime katılmalarına izin verilmişti (Hale, 1994, s. 234).

3.2.6 Turgut Özal Dönemi: Neo-liberal Dönüşüm, Özelleştirme ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi

6 Kasım 1983'te yapılan genel seçimden, seçim kampanyalarında neo-liberal ekonomik programlar ile muhafazakâr toplumsal değerleri birleştirdiği izlenimini uyandıran Turgut Özal'ın (1927-1993) Anavatan Partisi (ANAP) %45,14 oy oranıyla birinci parti olarak çıkmıştır (Zürcher, 2004, s. 282). Bu değişim Türkiye Cumhuriyeti'nin siyasi, idari ve iktisadi açıdan en keskin dönüşümlerinden biri olmuştur. Sadece bir hükümet değişimi değil, Weberyan bürokratik yapıdan[11], YKY paradigmasına geçişin ilk tohumları atılmıştır (Öniş, 2004, s. 18). Darbe sonrası idarenin sivilleşmesi süreci de bu şekilde başlamış, bürokrasinin hantal yapısını kırmak adına daha esnek ve çözüm odaklı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir. "Daha az devlet, daha iyi devlet" sloganına uygun şekilde özelleştirmeler ve deregülasyonların başlatılarak piyasa dinamikleri kamu hizmetlerine dahil edilmiştir. Neo-liberal ekonomik programla, ithal ikameci modelden, ihracata dayalı büyüme modeline geçiş sağlanmış bu şekilde Türkiye'nin ekonomik profili hızla değişmiş, sanayi şehirlerinin sayısında artış gözlenmiştir (Keyder, 1999, s. 352). Türkiye böylelikle; Portekiz'in AB üyeliği sonrasında Cavaco Silva döneminde yaşadığı "modernleşme sıçramasına" benzer bir değişimle AB ve küresel piyasa baskısı ile kamu yönetiminin rasyonelleştiği bir sürece girmiştir (Syrett, 2002, s. 115).

Özal'ın 1993'teki vefatı, Türk siyasetinde bir boşluk yaratmıştır. Aynı yıllarda darbe sonrası yasaklı siyasetçilerin de siyaset arenasına geri dönmesi de oyların bölünmesine ve nihayetinde oluşturulan koalisyonlar sonucu siyasi istikrarsızlıkların tekrardan

[11] Weberyan bürokratik yapı, Max Weber tarafından geliştirilen, temelleri 19. yüzyıl sonu ve 20. yüzyıl başı itibarıyla atılmış ve döneminin şartları dahilinde, devlet kurumları ile işletmeler için ideal görülen bir yönetim modelidir. Bu model; hiyerarşinin net bir biçimde belirlenmesini, kararların nesnel (gayrişahsi) prosedürlerle alınmasını ve tüm işlemlerin yazılı kayıtlar (dosyalar) üzerinden yürütülmesini esas almaktadır (Weber, 2006, s.251)

yaşanmasına neden olmuştur (Sayarı, 2002, s. 15). 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan iki büyük ekonomik kriz ve 1999 Gölcük Depremi, toplumsal tıkanıklığı arttırmıştır. Kamu yönetimi sistemi de tüm bunlara paralel olarak çözüm üretemeyen hantal bir yapı olarak görülmeye başlanmıştır. Yaşanan tüm bu olumsuzluklar, vatandaşların daha fazla demokrasi ve özgürlük talebinin artmasına neden olmuştur (Öniş, 2004, s. 12; Keyman, 2007, s. 45).

Bu dönemde dış etkenler açısından Türkiye, uluslararası toplumun bir parçası olmaktan kaynaklanan baskılarla karşı karşıya kalmıştır. Bir yandan Türkiye'nin ekonomik istikrar için IMF ve Dünya Bankası'nın yükümlülüklerini yerine getirmesi beklenirken; diğer yandan AB üyeliği için gerekli olan uyum süreci ülkeye dinamik bir değişim ihtiyacı getirmiştir (Aydın, 2005, s. 74). Aralık 1999'da Helsinki'de düzenlenen Avrupa Birliği Konseyi'nde Türkiye'ye aday ülke statüsü verildiğinde, Türkiye AB üyeliği için gerekli siyasi kriterlere uymak amacıyla kamu yönetimi de dâhil olmak üzere birçok alanda kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005, s. 112).

3.2.7 Gümrük Birliği ve Avrupa Birliği Üyelik Sürecinin Başlangıç Dönemi Ekonomik ve Siyasal Etkileri

II. Dünya Savaşı sonrası kurulan yeni dünya düzenine entegre olmak ve ekonomik iş birliklerinden faydalanmak maksadıyla, Türkiye, Avrupa Ekonomi Topluluğu'na katılmak için ilk kez 31 Temmuz 1959 tarihinde, dönemin Başbakanı Adnan Menderes'in girişimiyle müracaat etmiştir. AET Bakanlar Konseyi, söz konusu başvuruyu kabul etmiş ve üyelik gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık rejimi oluşturmak için taraf devlet Türkiye Cumhuriyeti ile 12 Eylül 1963 tarihinde, Ankara Antlaşması'nı imzalamıştır (Özbudun, 2000, s. 112). 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren bu antlaşma bir çerçeve antlaşması niteliğindedir. Bu antlaşma gereğince Türkiye'nin üyelik kabul sürecinin, hazırlık, geçiş ve son dönem olmak üzere üç aşama halinde işleneceği kararlaştırılmıştır (Aydın, 2005, s. 84). Ankara Antlaşması içeriğinde; malların, sermayenin ve hepsinden önemlisi bu unsurların yöneticisi konumundaki insan faktörünün serbestçe hareket edebildiği bir "Ekonomik Alanın" yaratılması temel şarttır. Kademeli olarak kurulması öngörülen Gümrük

Birliği'nin yanı sıra, tarım, ulaştırma, rekabet, vergilendirme, mevzuat ve ekonomi politikalarının uyumlu hale getirilmesi iş gücünün ve hizmetlerin serbest dolaşımı gibi konularda da gerekli maddeler belirlenmiştir. Türkiye'nin nasıl üye olacağının ön görüsü şu şekildeydi: taraflar arasın ekonomik ilişkiler artırılarak bir bütünleşme ortamı yaratılacak ve siyasi bütünleşme süreci bunu takip edecektir (Öniş, 2004, s. 22).

Antlaşmanın imzalanıp yürürlüğe girdiği tarihten, Katma Protokol'ün 1 Ocak 1973 tarihinde uygulanmaya başlandığı tarihe kadarki ilk etap olan hazırlık sürecinde, tüm işleyişi sağlayacak olan, Ortaklık Konseyi gibi kurumların oluşturulması dışında, Türkiye'ye herhangi bir yükümlülük getirilmemiştir. Katma Protokol'le birlikte başlayan süreçte, yararlı olup olmadığı bugün bile tartışma konusu olan Gümrük Birliği'ne girişin yolu çizilmiştir. Ticari malların taraf ülkelerce oluşturulmuş olan AET üye ülkeleri ve Türkiye arasındaki, bazı petrol ve tekstil ürünleri dışındaki tüm malların ithalatındaki gümrük vergilerinin kaldırılmasını içeren bu ek protokolde, Türkiye'ye söz konusu vergileri sınırlamayı azar azar uygulayabilmesi ve entegre olabilmesi için 22 yıllık bir süre tanınmıştır (Keyman, 2007, s. 112). Nitekim 1970'li yıllarda Türkiye ekonomisi ve siyasal düzeni stabil olmayan bir çizgide gittiğinden ve bu gelişmelerin bir nevi sonucu olan 12 Eylül 1980 Askeri Darbesi sonucu söz konusu süreç dondurulmuştur (Özbudun, 2000, s. 145). Sivil yönetimin tekrar tesis edilmesi ve ithal ikameci politikaların bırakılmasıyla, söz konusu süreç Türkiye tarafınca yeniden canlandırılmak istenmiş ve 14 Nisan 1987 tarihinde, daha tüm süreçlerin tamamlanması beklenmeden tam üyelik için tekrar başvuru yapılmıştır. Türkiye'nin yapmış olduğu bu yeni başvuru bir müddet cevapsız bırakıldıysa da Avrupa Komisyonu, 18 Aralık 1989 tarihinde açıkladığı raporlarında Türkiye ile olan ilişkilerin sürdürülmesi yönünde görüş belirtmiş, üyeliğe henüz hazır olmadığı konusundan karara vardığı Türkiye'nin, Gümrük Birliği sürecinin tamamlanması gerektiğinin de altını çizmiştir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005, s. 128). 1996'nın Ocak ayında Türkiye Cumhuriyeti, Gümrük Birliği'ne giriş yapmıştır. 3 yıl sonrasında komisyonun Türkiye'nin aday ülke olmasını teklif etmesi üzerine; 10-11 Aralık 1999'da Helsinki'de yapılan AB Devlet ve Hükümet Başkanları zirvesinde Türkiye bir aday ülke olarak resmen kabul edilmiştir (Aydın, 2005, s. 92).

Gümrük Birliği'nin taraflar ülkeleri üzerinde statik ve dinamik etkilerinin olduğunu; tüm bu etkilerin de refah artırıcı yönünün olabildiği gibi tam tersi bir etki yaratabildiği de söylenebilir (Baldwin, 1989, s. 42). Statik etkileri dört ayrı başlıkta altında toplayabiliriz. Bunlardan birincisi olan ticaret etkisi; kısa vadede birlik içi ticaretin artmasıyla, üyelerin birlik dışında kalan diğer ülkelerle olan ticaretlerinin ise buna ters oranlı olarak azalmasını ifade eder. Uzun vadede ise üye ülke, birlik vasıtasıyla ticaret hacmi büyüme göstereceğinden ithalat talebi artacak ve birlik dışına yönelebilecektir (Viner, 1950, s. 15). İkinci etki olan üretim etkisinde; hammadde ihtiyacını birlik içinden daha kolay sağlayan ülkelerin büyüme göstereceğini fakat dış ülkelerden alımlarda görece olarak büyümenin azalacağı vurgulanır (Balassa, 1961, s. 24). Üretim yani arzın artmasıyla üçüncü etki olan tüketim etkisi de gelirleri ve refah düzeyi artan üye ülke vatandaşlarının, fiyatları azalan ürünlerle birlikte haliyle talebi yani tüketimi arttıracaklarını ifade eder. Son etki olan gelir dağılımı etkisi ise Gümrük Birliği nedeniyle üye ülkelerin gelir seviyelerin artması fakat buna ek olarak dışta kalan bu pozitif etkilerden mahrum olan ülkelerin gelirlerinin azalması ile ülkeler arasında bir gelir farkının oluşacağı anlamına gelir (Baldwin, 1989, s. 58). Tüm bunların yanında dinamik etki ise artık daha büyük bir piyasaya entegre olan ülkelerin, daha ileri teknolojiye, uzmanlaşmaya ve yatırımcı belirsizliğinin azalması hedefine ulaşmalarıyla büyük piyasa avantajlarına sahip olması anlamına gelmektedir (Grossman ve Helpman, 1991, s. 112).

1970'li yıllarda ekonomi alanında çıkan ve sonrasında refah devleti bunalımının nedeni olan kriz dönemi; kamu yönetimine dair yaklaşımları da derinden etkilemiştir (Esping-Andersen, 1990, s. 162). Küreselleşme olgusunun hız kazandığı, 1980'li yılların liberalleşme hareketleri ve bilgi çağına girildiği 1990'lı yılların sosyo-politik ortamında, eski yönetim sistemlerinin yetersiz kalması gayet normaldi (Castells, 1996, s. 215). Bu süreçte Türk yönetim anlayışında da birtakım sorunlar yaşanacak ve yenilenme ihtiyacı hissedilecekti. Türk kamu yönetim sisteminin hantal oluşu, sistemdeki karar alma sürecinin oldukça yavaş olması, bürokrasi anlayışının halk arasındaki "bugün git yarın gel" söylemini haklı çıkarırcasına engelleyici bir nitelikte olması gibi nedenlerden ötürü çözüm sağlamak yerine toplumsal tıkanıklık sorununun bir parçası olması nedeniyle yapılan eleştiriler özellikle o dönem içerisinde sıklıkla dile getirilmekteydi (Özbek, 2002, s. 48). Aynı dönem içerisinde, Avrupa Ekonomik

Topluluğu başvurusu sürecine çoktan girmiş olan Türkiye Cumhuriyeti için, belirtilen sorunlar, AB normlarınca düzeltilmesi maksatlı olan yönetim reformları sürecinin de başlamasına sebep olmuştur. Bu süreç sadece AB'den daha ziyade, AB'nin de etkisi altında olduğu küreselleşme olgusuna eklemlenme ihtiyacının da bir tezahürü olarak yorumlanabilir (Sönmez, 2010, s. 112).

3.2.8 21. Yüzyılda Türkiye Cumhuriyeti

Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti ya da AKP), kurucularının ve aktif siyasette yer alan üyelerinin çoğunun Millî Görüş kanadından geldiği bir siyasi partidir. Kendi ideolojik eğilimini "muhafazakâr demokrasi" olarak tanımlayan AK Parti, birçok alanda Neo-Osmanlıcı bir tavır takınarak, Türkiye'nin Osmanlı geçmişinin muhafazakâr geleneğinden ve İslami kimliğinden söylemler ve siyasi aksiyonlar geliştirmiştir (Çınar, 2010, s. 112). Özellikle Menderes döneminden günümüze kalan kırsal kesime yönelik popülizm ve patronaj ilişkilerinin kullanımı konusunda oldukça başarılı olan AK Parti, dönemin ekonomik buhranının yaratmış olduğu bir değişim rüzgârıyla; tabanda oluşturmuş olduğu etkin siyasi kadrolarının da desteğiyle 2002 genel seçimlerinde şaşırtıcı bir çoğunluğa ulaşmış ve koalisyon hükümetleri ile geçen uzun yıllar sonra tek başına iktidar olabilmişti (Öniş, 2007, s. 245).

2001 yılında bir dizi mevcut muhafazakâr partinin üyeleri tarafından kurulan parti, son altı genel seçimde (2002, 2007, 2011, Haziran 2015, Kasım 2015 ve 2018) çoğunluğu kazanmıştır (Sayarı, 2007, s. 15). Parti, 13 yıl boyunca meclisteki çoğunluğu elinde tutmuş, ancak Haziran 2015'te söz konusu çoğunluğu kaybetmiş, ardından Kasım 2015'teki erken seçimde yeniden kazanmış, ancak 2018'de tekrar kaybetmiştir. Partinin geçmiş seçim başarısı, kuruluşundan bu yana düzenlenen üç yerel seçimde de kendini göstermiştir; ancak parti, 2019 yerel seçimlerinde İstanbul ve Ankara da dâhil olmak üzere Türkiye'nin en büyük şehirlerinin çoğunu kaybetmiştir (Esen ve Gümüşçü, 2019, s. 112). Bu durum, Türkiye'deki ekonomik kriz, otoriterlik suçlamaları ve hükümetin Suriyeli mülteci krizine duyarsız kaldığı iddialarına bağlanmıştır. 2023 seçimleri AK Parti'nin azalarak da olsa mevcut ittifakları ile yine üstünlüğü elde etmesiyle sonuçlanmıştır. Mevcut parti lideri, Türkiye'nin şu anki Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan'dır (Gümüşçü, 2023, s. 45).

AK Parti, kuruluşundan kısa bir süre sonra kendisini Türk siyasi yelpazesinde; Batı ve ABD yanlısı bir tutum sergileyen, Türkiye'nin Avrupa Birliği üyeliğini hedefleyen ve liberal piyasa ekonomisini savunan bir aktör olarak tanımlamıştır (Öniş, 2007, s. 258). Ancak son yıllarda; düzensiz göç krizi, vize muafiyeti süreci ve Doğu Akdeniz'de Yunanistan ile yaşanan hidrokarbon kaynaklı gerilimler gibi nedenlerle ilişkilerdeki kırılganlık daha da artmıştır (Aydın-Düzgit ve Kaliber, 2020, s. 14).

AK Parti ayrıca, Uluslararası Para Fonu yönergelerini izleyerek Türkiye'deki 2001 ekonomik krizinin üstesinden gelmesi ve 2008 mali krizini başarıyla atlatmasıyla yaygın olarak akredite edilmiştir. 2002-2011 yılları arasında Türk ekonomisi, düşük enflasyon ve faiz oranları sayesinde yılda ortalama %7,5 büyümüştür (TÜİK, 2012, s. 45). AKP hükümeti ayrıca kapsamlı özelleştirme programlarını da desteklemiştir. Türkiye'deki ortalama gelir, 2001'de 2.800 ABD dolarından 2011'de yaklaşık 10.000 ABD dolarına yükselmiştir ki bu miktar, bazı yeni AB üye ülkelerindeki gelirden bile daha yüksektir. Muhalefet partilerine göre bu başarı, eski hükümetin Ekonomi Bakanı Kemal Derviş (1949-2023) tarafından belirlenen ekonomik stratejilerin sürdürülmesi nedeniyle olmuştur (Cizre, 2014, s. 112). Ancak son yıllarda ekonomi, bu soruna kalıcı bir çözüm bulamadığı eleştirilen ve suçlanan hükümet için çözümü zor bir sorun haline gelmiştir. Ayrıca, geçimini sağlayamayan nüfus için üretim ve ek kaynak sorunu olabilecek Covid-19'un toplam etkisi nedeniyle durumlar daha da kötüleşmiştir (Kara, 2021, s. 78). Özellikle son beş yıl içinde yürütülen faiz politikalarının negatif etkisi, döviz kurları üzerindeki hareketler ve bu hareketleri suni olarak bastırmak yoluna gidilmesiyle, önemli bazı ihracat kalemlerinin üretildiği sektörlerin düşmüş olduğu dar boğaz, yapısal reform eksikliği ve enflasyonist baskı üst seviyelerde seyretmiştir (TÜİK, 2023, s. 24).

AKP'nin karşılaştığı en büyük zorluklardan bazıları Orta Doğu Bölgesi'ndeki etnik köken sorunları olmuştur. ABD'nin Saddam Hüseyin güçlerine karşı askeri operasyonlarından sonra bu topraklardaki siyasi koşullar oldukça değişken bir hal almıştır. Ayrıca, Türkiye'nin Doğu bölgeleri ve komşu ülkelerde üslenen terör örgütü PKK (Kürdistan İşçi Partisi), ülkelerin güvenliği için çok ciddi bir tehdit oluşturmuş ve Türk yetkililer tarafından bir "terörist grup" olarak tanımlanmıştır (Marcus, 2007, s. 115). Bunun yanı sıra Suriye'deki iç karşılıklar, Arap Baharı, Filistin'in İsrail

tarafından işgali, Rusya – Ukrayna Savaşı, Azerbaycan – Ermenistan Savaşı gibi dış politika konularında da aktif bir siyasi katılım ve söylem geliştirilmiştir. (Taşpınar, 2019, s. 42). Ayrıca 2016 yılında kendini Yurtta Sulh Konseyi olarak tanıtan TSK bünyesindeki bir grup asker tarafından, Cumhurbaşkanlığı, hükümet ve Genelkurmay Başkanlığı'na karşı tertip edilen 15 Temmuz Darbe Girişimi ve arkasındaki güç olan FETÖ yapılanmasının yakalanması ve yargılanması için oldukça büyük bir çaba gösterilmiştir (Çınar, 2018, s. 84).

3.2.9 21. Yüzyılda Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinin Siyasal ve Ekonomik Reformlara Yönelik Rolü ve Beklentiler

Aday ülke statüsünü kazanan Türkiye'ye yeni yüzyılda gerekli görülen AB Müktesebatına uyumlu hale gelme ödevlerinin olduğu bir dizi ev ödevi verilmiştir. Avrupa Birliği Konseyi, 8 Mart 2001'de Türkiye'nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlaması için gereken kısa ve orta vadeli somut hedeflerin belirtildiği bir Katılım Ortaklık Belgesi'ni sunmuş; Türkiye tarafı da söz konusu ulusal programı on bir gün sonrasında kabul etmiştir (Schimmelfennig ve Sedelmeier, 2005, s. 142). Bu program kapsamında Türkiye'de bir dizi idari ve siyasi yenilenme çalışmaları başlatılmış; insan hakları temel özgürlük, düşünce ve ifade özgürlüğü konularında önemli adımlar atılmaya çalışılmıştı. Bu dönemde bahsi geçen konularda AB'nin öne sürmüş olduğu uyumluluk paketleri kamuoyunda tartışılmıştır. AKP öncesi iktidarlar döneminde kabul edilmiş olan üç uyumluluk paketinin yanı sıra 2004 yılında, askerlerin sivil alanlar üzerindeki yetkilerinin daraltılması konularını içeren son paket kabul edilmiş ve toplamda sekiz ayrı paket uygulanmaya çalışılmıştır (Kirişci, 2006, s. 58). Aralık 2002'de Kopenhag'da yapılan zirvede Türkiye için bir takvim öngörülmüştür. Bu tarihleri takip eden süreçte, Türkiye'nin üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılması kararlaştırılır. Bu kararın verildiği günlerde Türkiye'de üç ayrı alanda pozitif bir hava yayılmıştır. İlk olarak; ekonomik krizden çıkan Türkiye'de mali ve parasal disiplin tesis edilmiş, enflasyonist baskı azalmıştır. İkinci reform süreci ise demokrasi ve insan hakları alanında kendini hissettirmiştir. Son olarak da terörün neredeyse sona erdiği o dönemde "komşularla sıfır sorun" politikasının yürürlüğe girmesiyle başlayan yumuşama süreci yaşanmıştır. Fakat bu hızlı başlangıç bir süre sonra ivmesini kaybetmiştir (Öniş, 2011, s. 18).

Türkiye'nin üyelik sürecinin bu denli gecikmeli bir rota izliyor oluşu nedeniyle, üyelik süreci zamanla her iki tarafın da süreçten soğuduğu bir tartışma ortamına evrilmiştir. Türkiye her ne kadar birçok açıdan cazip bir ortak gibi görünse de birliğe katılımıyla birlikte, seksen milyonu aşkın bir ülkenin bir anda AB kaynaklarına ortak olacağı ve AB siyasal sistemine entegre olmasının zorlukları tüm üye ülkeleri düşündürmektedir (Tocci, 2007, s. 42). Üstelik Türkiye, gösterdiği çabaya rağmen müktesebat içerisinde yer alan 35 başlıktan çok azı hakkında ilerleme göstermiş, bunların sadece 16'sı açılmış ve yalnızca bir tanesi (Bilim ve Araştırma) kapatılmıştır (Avrupa Komisyonu, 2021, s. 15). Üstelik kamuoyunda da AB katılım süreci hakkında çeşitli kafa karışıklıkları görülmeye başlanmıştır. Ayrıca sürekli her alanda Türkiye'nin karşısına çıkarılan, bir işgalci olarak nitelendirildiği Kıbrıs meselesinin varlığının, AB müzakereleri içerisinde çözüme ulaştırılamıyor oluşu da üyeliğe kabul açısından büyük bir dezavantaj haline gelmiştir. 2006 yılında, Türkiye'nin, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi'ne karşı verilmiş olan yükümlülükleri yerine getirmediği gerekçesiyle; AB Konseyi'nin, Fransa ve Güney Kıbrıs'ın bazı fasılları veto ettiği de söylenebilir (Kirişci, 2007, s. 112).

Son yirmi yılda Türkiye-AB ilişkilerinin merkezinde yer alan AK Parti'nin, zaman içerisinde AB'ye yönelik tutumunda yaşadığı değişim, süreci derinden etkileyen temel unsurlardan biri olmuştur. Aslında iktidara gelmeden önce, AB ile sürdürülen ilişkiler açısından; Millî Görüş tabanından gelen bu partinin meclise girmesi durumunda, AB hedeflerinden uzak bir siyaset izleyebileceği bazı köşe yazarlarınca ileri sürülmüştü (Taşpınar, 2005, s. 78). Fakat AK Parti 2002 seçim beyannamesinde AB üyeliğini bir hedef olarak sunmuş ve hem kendisini bu şekilde suçlayan muhalif kesimin hem de AB'ye katılımın parti ideolojisi açısından anlamını sorgulayan AK Parti seçmeninin kafalarındaki soruları yanıtlanmıştı (Öniş, 2007, s. 264). Üstelik Kopenhag Kriterleri temelinde değişikliklere gidilerek Avrupa Birliği ile bütünleşmekten yana olduklarını ve uyulması gereken bu kriterleri geciktiren etkenin, milli politikalara ideolojik yaklaşmak olduğunu belirterek; o döneme kadar söz konusu iktidarların yapamadıklarını başararak kamusal alanda başörtüsü yasağı gibi bir özgürlük sorununu çözerek muhafazakar kesimlerin yanında; faili meçhul cinayetler ve hukukun üstünlüğü konularında hassas olan sol kesimlere de hitap edebilmişlerdi (Çarkoğlu ve Kalaycıoğlu, 2007, s. 142). Seçim beyannamesinin "Dış Politika"

başlıklı kısmında da AB üyeliği için gereken şartların bir an önce sağlanacağı vaat edilmekteydi. Nitekim seçimlerden galip çıkan AK Parti yönetimi vaatlerine sadık kalmış ve bir sonraki seçime kadar reformları uygulamak konusunda oldukça titiz çalışmalarda bulunmuştur. Üstelik muhalefetin, uygulanması konusunda milli bağımsızlığın zarar görebileceği konusundaki ısrarlı tutumlarına karşı birçok konuda adımlar atılmıştı (Kirişci, 2006, s. 64). Örneğin adını BM Eski Genel Sekreteri Kofi Annan'dan alan "Annan Planı" ile Kıbrıs genelinde Almanya Modeli olacak şekilde, Kıbrıs'ın yönetiminin Türkler ve Rumlar arasında paylaştırılacağı fikri AK Parti cenahında da desteklenmiştir (Ker-Lindsay, 2005, s. 92).

Bununla beraber kültürel farklılıklar, birlik içindeki bazı devletlerin Türkiye özelinde, olası üyeliğe karşıt tutumları ve Türkiye kamuoyunun eskiden olduğu kadar konuyla ilgilenmiyor oluşu da gayri resmi olarak Türkiye'nin AB tarafından oyalandığı izlenimini beslemiştir (Aydın-Düzgit ve Kaliber, 2019, s. 12). Bu iddiayı kanıtlar şekilde, Avrupa Parlamentosu 2016 yılından itibaren, Türkiye'de hukukun üstünlüğü ve insan hakları konusunda endişeli olduklarını ifade eden üyelerce, Türkiye ile olan müzakerelerin oy birliğiyle askıya alınması konusunda adımlar atılmaya başlanmıştır (Avrupa Parlamentosu, 2019, s. 5). Avrupa Parlamentosu bu adımlara gerekçe olarak 2016 yılında gerçekleşen darbe girişimi sonrası ilan edilen olağanüstü hâl dönemindeki orantısız olarak nitelendirilen uygulamaları öne sürmüşlerdir. Nitekim 13 Mart 2019'da tam üyelik müzakereleri, nihayet 19 Mayıs 2021'de ise katılım müzakereleri askıya alınmıştır (Avrupa Komisyonu, 2021, s. 18).

4. PORTEKİZ VE TÜRKİYE KAMU YÖNETİM SİSTEMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Avrupa'nın iki zıt coğrafi ucunda yer almalarına rağmen; Türkiye ve Portekiz örneklerinde, birbirlerine oldukça yakın zamanlarda gelişme gösteren köklü merkeziyetçi idari geleneği oluşmuş, merkantilizm ve Sanayi Devrimi süreçlerine eklenememekten dolayı darboğaza giren iktisadi yapılar meydana gelmiştir. Devletin merkezde konumlandırıldığı, hiyerarşik bürokrasiye öncelik tanıyan, kodifiye edilmiş bir hukuk sistemine dayalı bir idari yapı her iki ülkede de görülen bir detaydır. Ancak, özellikle de son 25 yılda iki ülkede de AB reformları ön plana alınmaya çalışılmış, çeşitli dijital dönüşüm stratejileri izlenmiş fakat siyasi konjonktür ve rejim farklılıkları gibi etkenler neticesinde birbirinden oldukça farklı sonuçlar elde edilmiştir.

4.1 Kamu Yönetimi Sistemlerinin Tarihsel Kökenleri ve Yapısal Özellikleri

Portekiz ve Türkiye kamu yönetimi sistemlerinin tarihsel kökenleri ile bu kökenlerin güncel idari yapılar üzerindeki belirleyici etkileri incelendiğinde; her iki ülkede merkeziyetçilik, bürokratik örgütlenme ve devlet-toplum ilişkilerinin hangi tarihsel-kurumsal dinamikler üzerinden şekillendiği görülmektedir. Bu çerçevede, tarihsel mirasın kamu yönetimi sistemlerinde yarattığı yapısal süreklilikler karşılaştırmalı bir perspektifle ele alınmaktadır.

4.1.1 Portekiz Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi (İmparatorluk, Otoriter Rejim ve Demokratikleşme Etkileri)

Portekiz kamu yönetimi geleneği, Napolyoncu esaslara dayanmaktadır ve başlangıçta liyakat esasına dayalı bir danıştay tipi örgütlenmenin benimsendiği bir yapıyı içermiştir. Napolyoncu yönetim anlayışında güçlü bir merkez, idari faaliyetlerin düzenlediği ve uyuşmazlıkların çözüldüğü, adli yargıdan ayrı bir idari yargı sistemi ve liyakat esasına bağlı bir istihdam sistemi mevcuttur (Sharma, 2015, s. 22). Devletin ülke sistemi içerisinde her şeyin üstünde tutulduğu, kodifiye edilmiş kanun sistemi ile hukukunun herkes için eşit ve öngörülebilir olması için gerekli mekanizmaların verimli bir şekilde yönetildiği, verimlilik ve etkin yönetim esaslarına dayalı devlet

ideali amaçlanır (Peters, 2010, s. 348). Napolyon dönemi Fransa'sında oluşturulan yönetim sisteminden ismini alan bu sistemde diğer birçok idare anlayışında da olduğu gibi kamu yararının gözetilmesi ana hedef olduysa da söz konusu yönetim sistemi Portekiz özelinde birtakım olumsuz sonuçlara da yol açmıştır. Örneğin; âdem-i merkeziyetçilik yapısının var olmasına rağmen, merkezi otoritenin aşırı güçlü oluşu; yerel ile merkez arasında bir patronaj ilişkisi oluşmasına ve yerel yöneticilerin halka sorumlu olmalarına karşılık, merkezin kendisine hizmet eden memurlara dönüşmesine, yerel yönetimde özerkliğin zayıflamasına ve yerel yönetimlere olan güvenilirliğin zedelenmesine neden olmuştur (Lopes, 2013, s. 128). İkinci olarak; istihdam edilen ve üst mevkilere terfi eden kamu personelinin zamanla halktan kopuk elit bir sınıfa dönüştüğü söylenebilir. Başlangıçta liyakat esaslı belirlenen bu kadroların yerini zamanla; akraba ve yakın çevre kayırmacılığı olarak tanımlanan, öznel ve adaletsiz bir istihdam anlayışı olan nepotizme bıraktığı görülmektedir. Bu evrilme sonucunda kurumların, rüşvet ve benzeri motivasyonlarla iş gören yapılar haline geldiği savunulmaktadır (Silva, 2017, s. 205). Son örnek olarak sayısı fazlaca artan kamu görevlilerinin yaratmış olduğu idari ve mali hantallık, yavaş işleyen bürokrasi dezavantajları yaşanmıştır. Başlangıçta liyakat esaslı belirlenen bu kadroların yerini özellikle 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren; akraba ve yakın çevre kayırmacılığı olarak tanımlanan, öznel ve adaletsiz bir istihdam anlayışı olan nepotizme bıraktığı görülmektedir. Portekiz siyasi tarihinde "*Rotativismo*" olarak adlandırılan ve monarşinin son dönemlerine (1850-1910) damgasını vuran bu iki partili dönüşümlü iktidar yapısı, kamu yönetimini adeta bir siyasi ganimet paylaşım alanına çevirmiştir. Bu evrilme sonucunda kurumların, rüşvet ve benzeri motivasyonlarla iş gören yapılara dönüştüğü savunulmaktadır (Silva, 2017, s. 205). Yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde ise, sayısı fazlaca artan kamu görevlilerinin yaratmış olduğu idari ve mali hantallık ile yavaş işleyen bürokrasi dezavantajları, meşruti monarşinin mali iflasına ve 1910 yılındaki devrime giden süreci hızlandıran temel etkenlerden biri olmuştur (Costa, 2012, s. 84). Merkez ve yerel arasındaki bu dikey bu ilişkide, yerel yönetimlerin varlığı işlevsel olması nedeniyle tercih edilmekten öteye, merkezi idarenin lehine işleyen siyasal bir seçim olmuştur. Fransız işgali altında kalan ülkeler ve Osmanlı Devleti gibi batılılaşma çalışmalarında bu modeli benimseyen ülkelerde etkisi görülen bu sistem; doğrudan Fransız işgali altında kalmayan fakat 19. yüzyıl liberalleşme hareketlerinden esinlenen Portekiz'de de

etkisini göstermiştir (Martins, 2009, s. 18). Portekiz Kralı VI. Joao, Napolyon işgali sonrası Brezilya'dan ana yurda döndüğünde, Avrupa'yı saran liberal ideallerden esinlenen yeni anayasayı desteklemeye yemin etmek zorunda kalmış ve böylelikle Napolyonist gelenek Portekiz'de zamanla kök salmaya başlamıştır (Fernandes, 2014, s. 54). 1835'te Portekiz'in, Fransız modelinden esinlenerek kurmuş olduğu "bölge (*distirito*) sistemi" ile bu anlayışın yerleştirilmesinin temelleri atılmıştır. Başta Fransa olmak üzere, İtalya, İspanya ve Belçika gibi devletlerin de dâhil edilebileceği bu sistemde; yerel yönetimlerin varlıkları anayasa ile güvence altına alınmış; ancak bu yönetimler, asıl yönetme hakkını elinde bulunduran merkezi otoriteye destek ve yardım sağlamakla da mükellef kılınmışlardır (Almeida, 2011, s. 32). Bu süreçte Portekiz'de 19. yüzyılın büyük bir bölümüne meşruti monarşi hâkim olmuş, ardından kısa ve istikrarsız bir cumhuriyet dönemi yaşanmıştır (Pereira, 2016, s. 15).

1926 askeri darbesiyle başlayan ve Salazar'ın *Estado Novo* (Yeni Devlet) rejimi altında devam eden otoriter rejim döneminde Portekiz'de mali politikalar otarki, mali disiplin ve dışa kapalılık üzerine kurulmuştur. Antonio Salazar'ın maliye bakanlığı dönemiyle başlayan bu süreçte sosyal ve ekonomik hayat devlet kontrolündeki lonca teşkilatları olan "*Gremios*" ve ulusal sendikalar kontrolündeydi ve bunlara alternatif olabilecek sol girişim ve sendikaların önü ise baskıcı rejim nedeniyle kesilmişti (Maxwell, 1995, s. 118).

Salazar döneminde, sanayi yatırımları belirli tekeller halinde devam ettirilmiş ve Portekiz devlet teşkilatı bu konuda oldukça müdahaleci bir tutum sergileyip iç rekabeti minimum düzeyde tutmuştur (Maxwell, 1995, s. 124). Bu dönemin en önemli siyasi tutumu da sömürgeler konusunda görülmüştür. Salazar elde tutulması her alanda daha maliyetli olmaya başlasa da sömürge sisteminin devamı için büyük çaba sarf etmiştir (Gallagher, 1983, s. 156). Dışa kapalılığa dayalı program gereği ekonomik yeterlilik bu sömürgeler üzerinden sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönem, Salazar'ın çekilmesi ve 1974 yılındaki Karanfil Devrimi ile sona ermiş ve demokratikleşme süreci başlamıştır (Portugal in 21st Century, s. 18).

1974'teki Karanfil Devrimi ile başlayan ve takip eden on beş yıl içinde Doğu Avrupa'daki sosyalist rejimlerin çöküşüyle zirveye ulaşan süreç, Avrupa genelinde

belirgin bir demokratikleşme hareketinin yaşanmasına katkı sunmuştur. Bu dönemde, devletlerin otokratik kimliklerini bırakıp "demokratik" unvanını kazanabilmeleri için yerine getirmeleri gereken temel koşullar üzerinde güçlü bir fikir birliği oluşmuştur (Linz ve Stepan, 1996, s. 115). Portekiz, özellikle ABD kamuoyundaki yaygın beklentinin aksine otokratik bir yöne kaymamış; aksine tüm yerleşik kurumlarıyla demokratikleşme yolunda bir gelişim sergilemiştir. Demokratikleşme döneminin ürünü olan 1976 Portekiz Anayasası, uzun süren diktatörlük tecrübesinden sonra, kamu gücünü kullanan otoriteleri olabildiğince sınırlamayı amaçlayan, kazuistik ve sert nitelikte bir metin olmuştur (Gallagher, 1990, s. 142).

Portekiz'de modern kamu yönetiminin yerleşmesinde, Karanfil Devrimi'ni takip eden süreçteki iki temel dönüm noktası —1976'da demokrasiye geçiş ve 1986'da AET'ye katılım— kritik rol oynamıştır. Ancak bu dönüm noktalarına rağmen, tüm yönetim kademelerindeki değişim süreci oldukça sancılı geçmiştir. 1976-1985 yılları arasındaki siyasi istikrarsızlık nedeniyle kapsamlı bir idari reform gerçekleştirilememiş, hatta bu kısa süre zarfında dokuz ayrı hükümet kurulmuştur. Söz konusu dönemde, kamu yönetiminde bazı yeni kurumların yapılandırılması ve Salazarcı unsurların tasfiye edilmesi dışında yapısal bir değişim yaşanamamıştır (Martins, 2002, s. 458). Bu noktada Portekiz'in 1986'daki AET üyeliği, YKY temelli reformların başlamasına ve yönetimde sonuç odaklı rasyonel bir anlayışın yerleşmesine zemin hazırlamıştır. Bu çerçevede, Portekiz kamu yönetimindeki reformlar, yerel bir siyasi iradeden ziyade AB üyeliğinin getirdiği dış dinamikler sayesinde gerçekleşmiştir. Süreçte yaşanan siyasi istikrarsızlıklar ve idari kapasite yetersizliği, reformların iç dinamiklerle hayata geçirilmesini engellemiş; bu durum AB standartlarına uyum sürecini yapısal dönüşümün temel itici gücü haline getirmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011, s. 284).

Genel olarak değerlendirildiğinde Karanfil Devrimi'nden itibaren Portekiz kamu yönetimi anlayışının, geçirmiş olduğu tarihsel evrim beş ayrı aşamada ele alınabilir:

1. 1974 – 1979: Salazarcı yönetim sistemi olan *Estado Novo*'nun yıkılışı ve demokrasinin tesisi sonrası kurulan kamu idareleri (Ombudsman (*Provedor de Justiça*), Ulusal Yönetim Enstitüsü (*Instituto Nacional de Administração* - INA),

Devrim Konseyi (*Conselho da Revolução*)) ve yerel seçimler ile kamu yönetiminin kapasitesinin arttırılması. *Estado Novo'nun* izlerinin silinmesine odaklanan bu süreç, bir kopuş yoluyla geçiş niteliğindedir (Martins, 2005, s. 32). Eski rejimin siyasi ve idari personelinin önemli bir kısmı tasfiye edilmiş ve yaklaşık 12.000 – 20.000 kadar personel bu süreçten etkilenmiştir. Sömürgelerin teker teker bağımsızlığını kazanmalarının yanı sıra bugün Portekiz'e bağlı olan Azorlar ve Madeira takımadalarının siyasi ve idari otonomiye kavuşmaları da bu dönem içerisinde gerçekleştirilmiştir (Silva, 2003, s. 392).

2. 1980 – 1985: Mali disiplin yılları, teknik ve sistem odaklı reformlar, bütçe, insan kaynakları, sendikalar ile ilişkilerin çokça konuşulduğu yıllardır. Bu yıllarda IMF ile "*stand-by*" antlaşmaları imzalanmıştır (1979 ve 1983). Bu anlaşmaların yanı sıra dönemin Başbakanı Mario Soares (1924 – 2017) yönetimindeki Merkez Blok (*Bloco Central*) hükümeti tarafından uygulanan bütçedeki büyük kesintiler ve vergi artışları da bu beş yıllık sürece damgasını vurmuştur (Maxwell, 1995, s. 182). Nihayetinde mali disiplin yılları meyvesini vermiş, yapısal eksiklikler tam olarak giderilemese de uluslararası alanda Portekiz'in daha güvenilir bir ekonomiye sahip olması sonucunda 1986'da AET üyeliğine giden yollar açılmıştır (Portugal in 21st Century, 2020, s. 42).

3. 1986 – 1995: Bu dönemde, AET üyeliği ile paralel gelişme gösteren vatandaş odaklı yönetim anlayışının benimsenmesi, ücret reformları ve hizmet kalitesinin yönetimi süreçleri tesis edilmiştir. Bu dönemde kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanması adına bürokratik engellerin kaldırılması amaçlanmıştır. Örneğin vatandaşların farklı kamu hizmetlerine daha rahat ulaşabilmeleri için Tek Durak Hizmet Noktaları (*Loja do Cidadão*) projesi hayata geçirilmiştir. 1991 tarihli İdari Usul Kanunu (*Código do Procedimento Administrativo*) ile idare ile vatandaş arasındaki ilişkinin reforme edilmesi amaçlanmış, yasallık, ölçülülük ve vatandaş katılımı gibi ilkeler güvence altına alınmıştır (Silva, 2001, s. 82). 1992 Anayasa revizyonuyla Portekiz Parlamentosu'na AET mevzuatını izleme ve denetleme yetkisi verilmiş ve bu yolla demokratik meşruiyetin güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Martins, 2000, s. 128). Özellikle de 1992 sonrasında Portekiz, AET'ye adaptasyon sürecini başarıyla tamamlayarak, Avrupa politikalarına uyumlu ve birlik içinde etkin bir konuma gelmiştir. 2006 yılında Avrupa İşleri Genel Müdürlüğü (*Direção-Geral de Assuntos*

Europeus - DGAE) ismini alan Toplum İşleri Genel Müdürlüğü'nün (*Direção-Geral de Assuntos Comunitários* - DGAC) ve bu müdürlükle eş güdümlü çalışan bir mekanizma olan Topluluk İşleri Komisyonu (*Inter-ministerial Commission for Community Affairs* - CIAC) gibi yapılar bu dönem içerisinde oluşturulmuştur. Her iki kurum da dönemin bakanlıkları ve hükümet politikalarının AB politikalarına uyumluluğunu sağlamakla görevliydi (Pereira ve Costa, 2007, s. 64). Bu dönemin başbakanı Anibal Cavaco Silva (1939-) liderliğindeki hükümetler döneminde ise nihayet gerçekleşen istikrar ortamı sonucunda kapsamlı idari reformların uygulanabilmesi için uygun bir ortam yaratılmıştır (Madureira ve Ferraz 1998, s. 214).

4. 1996 – 2001: Bu dönemin başbakanlık görevini üstlenen António Guterres (1949) liderliğindeki Sosyalist Parti hükümetleri politikalarıyla şekillenen; sendikalarla diyalogların ve kamu harcamalarının arttığı bir dönem olmuştur. Aynı süreçte Avrupa'nın yeni para birimi Euro'ya geçiş sağlanmıştır. Avrupa entegrasyonu başarıyla tamamlanmıştır. Portekiz, mali disiplin yıllarının meyvesini ekonomik büyüme ve azalan işsizlik oranları ile toplamaya başlasa da dönemin sonlarında GSYH'in %15'ine çıkan kamu harcamaları sonucunda ekonomik durgunluk ortaya çıkmış ve bu durum siyasi istikrarsızlığı da beraberinde getirmiştir. Kamu idaresi kapasitesini arttırmak için bu dönemde Kamu Enstitüleri (*Institutos Públicos*) de kurulmuştur (Silva, 2004, s. 156).

5. 2002 Sonrası: Bu döneme damgasını vuran temel kavram "verimlilik" ve "modernizasyon" olmuştur. PRACE ve PREMAC programları, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının etkisiyle işgücünün yeniden düzenlenerek personel azaltımına gidilmesi, dijitalleşme hamlesi (SIMPLEX) ve performans odaklı SIADAP sistemi bu dönemin önde gelen yenilikleridir. Özellikle 2020 sonrası süreçte, NextGenerationEU (Yeni Nesil AB) fonları ile desteklenen Ulusal Kurtarma ve Dayanıklılık Planı (*Plano de Recuperação e Resiliência* - PRR), kamu yönetiminin dijital ve yeşil dönüşümünü merkeze almıştır. Bu vizyon, Portekiz'in 2030 yılına kadar olan kalkınma hedeflerini belirleyen Portekiz Stratejisi 2030 (*Estratégia para a Administração Pública* 2030 – AP2030) ile bütünleşerek; idari kapasitenin artırılması, bürokrasinin azaltılması ve vatandaş odaklı dijital hizmetlerin kalıcı hale getirilmesini hedefleyen kapsamlı bir reform sürecine evrilmiştir.

PRACE (*Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado* - Merkezi İdareyi Yeniden Yapılandırma Programı) Portekiz kamu yönetiminde 2006 yılında başlatılan köklü bir reform hamlesidir. PRACE programının ana hedefi, merkezi idarede yeni bir stratejik ve yapısal reform perspektifi sunarak kamu hizmetlerinin ve verimliliğin arttırılmasıdır. YKY gereğince benimsenen "daha az devlet, daha iyi devlet" sloganına uygun bir şekilde yeniden yapılandırılma söz konusudur (Rocha, 2011, s. 45). Buna uygun şekilde üst düzey yönetici kadrolarının ve kurumsal yapıların %25 oranında azaltılması öngörülmüş ve yaklaşık 430 kamu kurumunun yasal statüleri ve tüzüklerinde yenilenmeye gidilmiştir. PRACE ve onun daha kapsamlı bir devamı niteliğinde olan ve *Troika* denetiminde 2011 yılında başlatılan PREMAC (*Plano de Redução e Melhoria da Administração Central*- Merkezi İdareyi Azaltma ve İyileştirme Planı) ile birçok kurum kapatılmış veya birleştirilmiş görünse de birçok kaynak bu kurumların görev ve yetkilerinin büyük ölçüde yok edilmediğini, aksine daha az sayıdaki birim arasında yeniden paylaştırıldığını belirtmektedir (Madureira ve Asensio, 2013, s. 112). PRACE bir "iyileştirme ve modernizasyon" projesi olarak başlatılmış fakat PREMAC ise Portekiz'in içinde olduğu mali buhran neticesinde *Troika* tarafından dayatılmış olan bir "mali zorunluluk ve harcama disiplini" planı olarak hayata geçirilmiştir (Silva, 2015, s. 84).

Tüm bu değişim programlarına paralel olarak Portekiz'de 2006 yılında başlatılan SIMPLEX programı, kamu yönetimini basitleştirmeyi, çağdaşlaştırmayı ve vatandaş odaklı bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan temel bir reform programıdır. Programın ana felsefesi, idare ile vatandaşlar ve işletmeler arasındaki etkileşimi kolaylaştırarak kamu hizmetlerinin verimliliğini artırmaktır. Vatandaş odaklılık ve birlikte oluşturma (*co-creation*), dijital dönüşüm, yaşam olayları yaklaşımı temelli kamu hizmetlerinin tesisi (*Born a Citizen Project*), bürokrasi ve kırtasiyeciliğin azaltılması ve ekonomik verimlilik bu programın hedefleri arasında yer almaktadır (Ferreira, 2010, s. 15).

SIADAP (*Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Públic* – Kamu Yönetimi Entegre Performans Değerlendirme Sistemi) yönetim anlayışının tüm bakanlıklar ve kurumlar düzeylerinde yerleştirilmesi için, devlet memurlarının performans ölçme ve değerlendirme sistemi olarak 2004 yılında başlatılmıştır. SIADAP-1 hizmetlerin performansını, SIADAP-2 yöneticilerin başarısını ve son

olarak da SIADAP-3 çalışanların bireysel performanslarının değerlendirildiği aşamalardır (Oliveira, 2012, s. 572).

Özellikle COVID-19 pandemi döneminin tüm yönetişim alanlarına olan etkisiyle, AB kamu yönetimi anlayışı da 2020 öncesindeki hedeflerinin daha da büyütülmesi eğiliminde olmuştur. *Next Generation EU* başlığı altındaki bu hedeflerin Portekiz'deki tezahürü PRR (*Plano de Recuperação e Resiliência* – Kurtarma Dayanıklılık Planı) olmuştur (Magone, 2022). Kemer sıkma politikasından bir nevi kopuşu nitelendiren bu planda 14 milyar euro hibe, 2,7 milyar euro kredi olmak üzere toplamda 16,6 milyar euro finansman AB tarafından Portekiz için sağlanmıştır. 2026 yılına kadar uygulanacak olan bu programda enerji, araştırma-geliştirme ve kaynakların sürdürülebilirliği açısından birçok reform gerçekleştirilmiş; kamu yönetimi alanında da "kesinti yerine dayanışma mantığı" ön plana çıkmıştır. (Ladi ve Tsarouhas, 2020, s. 18) Tüm bu olumlu etkisine rağmen, PRR kaynaklarının; tüm dijital dönüşüme rağmen yeterince verimli dağıtılamadığı harcamaların daha şeffaf ve veri odaklı risk analiziyle değerlendirilmesinin gerektiği Sayıştay ve Ombudsman raporları içerisinde belirtilmiştir.

Portekiz'in idari yapısının geleceği için makro düzeyde bir vizyon ve yol haritası niteliği taşıyan AP2030 (*Estratégia Portugal 2030*), ülkenin geleneksel bürokratik katılıklarını aşmayı hedefleyen köklü bir idari modernizasyon programıdır. Söz konusu strateji; kamu çalışanlarının yetkinliklerini artıracak insan kaynakları yatırımlarını, esnek ve sonuç odaklı yönetim modellerini, kurumlar arası eş güdümü sağlayacak yapay zekâ destekli teknolojik entegrasyonu ve vatandaş katılımı yoluyla kamu hizmetlerinin erişilebilirliğini artırmayı hedeflemektedir. 2030 yılına kadar olan kalkınma hedeflerini belirleyen bu temel yol haritasında, liyakat odaklı profesyonelleşme ve üst düzey kamu yöneticilerinin seçim süreçlerinin siyasallaşmadan arındırılması (*depoliticisation*) öncelikli bir reform alanı olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda, kurumlar arası kronik koordinasyon sorunlarının aşılabilmesi için, ileri teknolojilerin ve büyük veri analitiğinin karar alım süreçlerine entegre edilmesi öngörülmektedir. Kamu yönetiminin dijitalleşmesi (e-devlet uygulamalarının derinleştirilmesi), yalnızca operasyonel hızı artırmayı değil, aynı zamanda veri temelli politika yapımı (*evidence-based policy making*) yoluyla idari

rasyonelliği sağlamayı amaçlamaktadır. Portekiz idari tarihinde sıklıkla rastlanan ve merkeziyetçi mirastan beslenen bürokratik direncin kırılması adına; katı hiyerarşik yapılar yerine, kriz anlarına hızla uyum sağlayabilen esnek, ağ tabanlı ve "çevik" (*agile governance*) bir yönetim modelinin kurulması kararlaştırılmıştır. İlişkisinin kamu hizmetlerinin sunumunda vatandaş odaklılık ve şeffaflık ilkeleri pekiştirilerek, bürokrasi ile toplum arasındaki güven ilişkisinin yeniden tesis edilmesi hedeflenmektedir (Presidência do Conselho de Ministros, 2021, s. 12-15).

4.1.2 Türkiye Kamu Yönetiminin Tarihsel Gelişimi (Osmanlı, Cumhuriyet ve Modernleşme Etkileri)

Türkiye kamu yönetimi, selefi olan Osmanlı İmparatorluğu'nun altı asırlık kadim devlet geleneği üzerine kurulmuştur. Bu nedenle de bir kopuş olarak değerlendirilse de Cumhuriyet dönemine hem idari yapısı hem de ekonomik altyapısı olmak üzere birçok miras bırakmıştır. Osmanlı idaresi; güçlü merkeziyetçilik, askeri kurumların varlığının ağır bastığı devlet yapısı, idari personel istihdamının merkeziyetçi anlayışa uygun şekilde gerçekleştirildiği kapıkulu/devşirme sistemleri ve merkezle olan bağlarının sıkı bir biçimde denetlendiği yerel ve taşra idareleri ile yapılandırılmıştır (Shaw, 1976, s. 112). Erken dönem Osmanlı ekonomisi ise iaşe, gelenekselcilik ve fiskalizm gibi ekonomik ilkelerle karakterize edilmiştir. Bu geleneksel yapı, sanayileşmeye ve merkantilist politikalara uyum sağlayamadığı için 19. yüzyılda çözülmeye başlamıştır (Pamuk, 2000, s.45). Ekonomik bozulma, fetihlerin durması ve içte ortaya çıkan önemli sorunlarla baş etmek konusunda zafiyetler göstermeye başlayan Osmanlı idaresinde modernleşme çabaları Tanzimat Fermanı ile hızlanmış, bu süreçte bürokrasi ve hukuk sisteminde Batı'ya uyum amaçlı reformlar yapılmıştır. Ancak bu reformlar büyük ölçüde iç isyanlar ve dış baskılar (Yunan isyanı, Kavalalı Mehmet Ali Paşa isyanı) nedeniyle zorunlu müttefikliklerin selameti için atılan adımlar olarak görülmüştür. Nitekim meşrutiyetin ilanı ve İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin yükselişi, Osmanlı siyasi kökeni dönüşümlere zemin hazırlamış; bu hareketler, modern Türkiye'nin idari ve siyasi temelinin atılmasında kritik rol oynamıştır (Zürcher, 2004, s. 124).

Millî mücadele döneminin olağan dışı yönetim deneyimi sonrasında Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte, Osmanlı'dan keskin bir kopuşla ulus devlete geçiş hedeflenmiştir. Bu dönemde, özellikle Atatürk tarafından hayata geçirilen birçok yenilik; yeni kurulan rejimin hatlarını oluşturmuş, "Devletçilik" ve "Laiklik" ilkeleri ile yeniden şekillenen idari yapı ve devletin karar merci olarak hareket ettiği eğitim, hukuk ve ekonomi alanlarındaki reformlar; söz konusu keskin kopuşu büyük oranda sağlamıştır. Modern ulus-devlet inşası süreciyle daha da merkeziyetçi idare anlayışı daha da güçlendirilmiş; yerel yönetimler merkezi iradenin birer uzantısı olarak kurgulanmıştır (Zürcher, 2004, s. 186).

İnönü'nün siyasi kimliğiyle de birlikte anılmakta olan ve demokrasinin tesisi için olumlu bir etki yaratmadığı eleştirilerine hedef olan Tek Parti Dönemi sonrası, 1950'de Demokrat Parti'nin iktidara gelmesiyle başlayan çok partili hayat liberalleşme eğilimini arttırdıysa da siyasi kutuplaşmalar ve otoriterleşme eğilimleri de giderek artmıştır. Bu dönemde DP'nin demokrasinin tesisine olumlu katkılar sunmasının yanında, siyasi muhalefetin kısıtlanması gibi konular nedeniyle köklü eleştirilerin muhatabı olduğu da söylenebilir (Ahmad, 1993, s. 45). Türkiye Cumhuriyeti siyasi hayatı, 1960, 1971, 1980'deki askeri müdahalelerle oldukça istikrarsız bir çizgi izlemiştir. Bütün askeri müdahaleler, müdahaleyi gerçekleştirenler tarafından ülke refahını arttırma iddiasına dayandırılsa da ülke siyasi kültürü üzerinde geri döndürülemez hasarlar bırakmışlardır (Heper, 2000, s. 12).

1961 Anayasası, çoğulcu demokrasiyi, kuvvetler ayrılığını ve Anayasa Mahkemesi aracılığıyla yargı denetimini getirerek sistemi dengelemeye çalışmıştır (Tanör, 2014, s. 312). 1980 sonrası dönemde ise küreselleşme ve neo-liberal politikaların etkisiyle, geleneksel bürokratik yapıdan YKY paradigmasına doğru bir dönüşüm süreci başlamıştır (Güler, 2005, s. 45). Bu süreçte kamu yönetimi, hiyerarşik ve kuralcı bir yapıdan; esnek, performans odaklı ve piyasa temelli bir modele geçişin sancılarını yaşamıştır (Ömürgönülşen, 2002, s. 18). 1980 darbesi sonrası Türk siyasal hayatı, özellikle Turgut Özal dönemindeki özelleştirmeler, idarenin sivilleşmesi ve küresel ekonomiye entegrasyon çabalarıyla şekillenmiştir (Öniş, 2004, s. 24). 1990'lı yıllarda yaşanan ekonomik krizler, yüksek enflasyon ve işsizlik gibi sorunlar ise Türkiye'nin ekonomik yapısının ne kadar kırılgan olduğunu göstermiştir. Tüm bu tarihsel süreçte

Türkiye'nin AB adaylık sürecinin de belirleyici bir rolü olmuştur (Aydın, 2005). Nitekim 2002 sonrası AK Parti iktidarı döneminde, AB uyum süreci ve ekonomik büyüme temel stratejik hedefler olarak benimsenmiştir (Keyman ve Öniş, 2007, s. 115).

2002 sonrası Türkiye'nin kamu yönetimi reformları, büyük oranda AB üyelik süreci ve iç siyasi dönüşümlerle şekillenmiş, "devlet odaklı" yapıdan "yönetişim" odaklı bir modele geçiş çabasıyla karakterize edilmiştir (Keyman ve Öniş, 2007, s. 142). Ancak Türk idari yapısı, AB ile olan etkileşimlerin yanı sıra, bu sürecin dışında kalan pek çok yenilikle uyum sağlamaya çalışmış ve karşılaştığı çeşitli sorunlara karşı da özgün reaksiyonlar geliştirmiştir (Güler, 2021, s. 56).

2002-2004 yılları arasında Kopenhag siyasi kriterlerini karşılamak adına oldukça büyük adımlar atılmış ve TBMM'de 8 ayrı uyum paketi kabul edilmiştir (Aydın, 2005, s. 112). Bu süreçte temel hak ve özgürlüklerin genişletilmesi, hukukun üstünlüğü ile düşünce ve ifade özgürlüğünün devlet güvencesine alınması gibi kritik alanlarda kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır (Özbudun, 2012, s. 45) Kamu yönetimi alanında da söylemsel ve yapısal bir paradigma değişikliğine gidilerek; idari yapıda şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık ve duyarlılık gibi ilkelerin benimsenmesi gerektiği vurgulanmıştır (Güler, 2005, s. 58). Merkeziyetçi devlet geleneğine sahip olan Türkiye'de, bu dönemde kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları gibi yapılar aracılığıyla yerel aktörlerin yönetim ve finansal destek süreçlerine daha aktif katılımı amaçlanmıştır (Öniş, 2004, s. 32).

Öte yandan, IMF ve Dünya Bankası'na karşı üstlenilen yükümlülükler çerçevesinde; kamu harcamalarının kısıtlanması ve ekonominin rasyonelleştirilmesi amacıyla kapsamlı özelleştirme programları ile sıkı mali disiplin politikaları uygulanmış, neticede enflasyonist baskı dizginlenmiştir (Pamuk, 2014, s. 215). Fakat 2010'lu yılların ortalarından itibaren reform süreci, çeşitli siyasi ve hukuki engellerin etkisiyle yavaşlamaya başlamıştır (Öniş, 2019, s. 42). Buna ek olarak AB raporlarında; özellikle 2016 sonrası dönemde yargı bağımsızlığı, kuvvetler ayrılığı ve temel haklar alanında ciddi bir gerileme yaşandığı vurgulanmaktadır. 2017 Anayasa Referandumu ile hayata geçirilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (güçlü başkanlık yapısı), AB

yetkilileri tarafından Kopenhag Kriterleri'ne aykırı bulunmuş; bu durum katılım müzakerelerinin fiilen "durma noktasına" (*standstill*) gelmesine neden olmuştur (Özbudun, 2021, s. 84).

4.1.3 İki Ülkenin Kamu Yönetimi Geleneklerindeki Temel Farklılıklar ve Benzerlikler

Ortak bir geçmiş yahut etkileşimin olmadığı Portekiz ve Türkiye örneğinde; her iki ülke içinde karakteristik özellikler içerisinde nitelendirebilecek benzerlikler ve farklılıklar göze çarpmaktadır. Her iki ülkede merkeziyetçilik kavramının idari sistemdeki büyük hacmi, bürokratik gelenek ve reformların dış etkenler sonucu ülkede yer alıyor oluşu konularında oldukça benzerlik gösterir. Fakat idari yargının işleyişi ve rejim geçişlerindeki farklılıklar sebebiyle de dikkate değer bir şekilde farklılıklar sergilemektedirler.

4.1.3.1 Benzerlikler

4.1.3.1.1 Güçlü merkeziyetçilik ve bürokratik gelenek

Güçlü merkeziyetçi esaslara dayanan her iki ülkenin idari yapılanması, merkezi otoritenin baskın olduğu bir görünüm sergilemektedir. Portekiz'de bu durum, ülkenin üniter yapısı ve tarihi kültürüyle açıklanmaktadır. Sınırları genişleyen imparatorluk, askeri ve ticari nitelikteki tüm deniz unsurlarıyla elde etmiş olduğu bütün serveti anavatanda toplamayı ve sömürgelerini uzun süre yönetmeyi başarmıştır (Maxwell, 1995, s. 12). Coğrafi keşiflerdeki üstünlüğünü zamanla diğer Avrupa devletlerine kaptıran Portekiz, zamanla hanedanlığı bile değiştirmek zorunda kaldıysa da merkeziyetçi yapısını bir şekilde sürdürmüştür. Örneğin Başbakan Pombal'in döneminde, merkezi idarenin gücünü sınayan birçok unsur Pombal'in idaresi altında bertaraf edilmiş ve imparatorluğun ömrü uzatılmıştır (Gallagher, 1983, s. 45). Pombal aynı zamanda mali yönetimi ve daha az ölçüde vergi sistemini çağdaşlaştırmak için ciddi bir çaba sarf etmiştir. 1761'de, tüm devlet gelir ve giderlerinin yönlendirilmesi gereken ulusal bir hazine (*Erário Régio*) oluşturmuştur. Bu hazine yetkin profesyonellerden oluşmaktadır ve çift taraflı kayıt tutma, günlük bilançolar ve düzenli mali tablolar gibi modern muhasebe prosedürleri izlenmiştir. Rejimin

merkezileşmesinin en büyük etkenlerinden biri olan bu kurumla harcamalar üzerindeki denetim eksikliğinin giderilmesi amaçlanmıştı (Sharma, 2015, s. 28). 19. yüzyılda ise Portekiz, ülkenin işgal edilme tehlikesinin ortadan kalkmasıyla gerçekleştirilen revizyon hareketleriyle yerel yönetimler üzerinde de tahakkümün arttırılmasını sağlamıştır. Fransız siyasi sisteminden etkilenerek 1835'te liberal hükümet tarafından kurulan bölge (*distrito*) sistemiyle yerel yönetimlerin özerkliği oldukça sınırlandırılmış ve merkeze bağlılığın devam ettirilmesi amaçlanmıştır (Martins, 2009, s. 112).

Çalkantılı Cumhuriyet'e geçiş sürecinin ardından iktidara gelen ve başlangıçta yeni rejimin özgürlükçü ortamından beslenmesine rağmen bu yapıyı sert bir dille eleştiren Salazar, Portekiz'de istikrarı merkeziyetçi bir kamu yönetimi anlayışıyla tesis etmiştir. Bu dönemde idari yapı, devletin baskıcı ve kontrolcü niteliğiyle Salazar rejimi için işlevsel bir aygıta dönüşmüştür. Gizli polis teşkilatı PIDE'nin, taşra ve sömürgelerdeki idari birimlerin yanı sıra; kamu görevlilerinin dahil olabileceği her türlü muhalif hareketi bastırma görevini üstlenmesi, bu durumun en somut kanıtıdır (Gallagher, 1983, s. 184). Yerel yönetimlerin kaynak ve yetki bakımından tamamen merkeze bağlandığı bu süreçte sömürgeler; "tek, bölünmez ve çok kıtalı bir ulus" söylemiyle merkeziyetçi bir anlayışla yönetilmiştir. Dönemin otarşik iktisadi yapısı gereği ihtiyaç duyulan pazar ve hammadde, bu sömürgeler aracılığıyla temin edilmiştir. Karanfil Devrimi sonrası sömürge idaresinde köklü kopuşlar yaşansa da, bu dönemden miras kalan idari gelenek, Portekiz'in bugün dahi Avrupa'nın en merkeziyetçi ülkelerinden biri olarak anılmasına zemin hazırlamıştır (Magone, 2011, s. 52).

Türkiye'de ise bu durum, Osmanlı'dan miras kalan sadık memur geleneği ve merkezi denetimi önceleyen yönetim anlayışıyla pekişmiştir. Bu yapı, imparatorluğun güç kaybettiği dönemlerde dahi, iç isyanlar ve dış tehditlere rağmen merkezi otoriteyi korumak amacıyla muhafaza edilmeye çalışılmıştır (Ortaylı, 2007, s. 84). Mustafa Kemal Atatürk liderliğinde yürütülen Millî Mücadele hareketinin karşılaştığı zorluklardan birisi de artık fiili olarak etkin olmamasına rağmen; mücadeleyi bir silahlı direnişin yönetiminden daha ziyade Osmanlı idaresinin alternatifini oluşturma şeklinde gelişmiştir (Zürcher, 2004, s. 156). Osmanlı Devleti'nin sona ermesi süreci içinde oluşturulmaya başlanan Türkiye Cumhuriyeti de mevcut şartlar altında yeni

rejimin inşası ve ulus-devlet yaratma çabalarıyla 1924 Anayasası içerisinde oldukça merkeziyetçi bir şekilde kurgulanmıştır (Ahmad, 1993, s. 112). TBMM'nin üstün tutulması ve yerel idarelerin özerkliğini tanımlayan herhangi bir mekanizmanın tanımlanmamış oluşu bunu destekler niteliktedir. Tek Parti Dönemi ve DP'nin iktidarı dönemlerinde de söz konusu merkeziyetçi yapı korunmaya çalışılmıştır. DP iktidarının bitişi olarak değerlendirilecek olan 1961 Anayasası ise, askeri darbe neticesinde kabul edilmiş bir metindir ve merkeziyetçi karşıtı maddeler içermesi sebebiyle bir istisna teşkil etmektedir (Tanör, 1986, s. 45). Anayasadaki asıl amacın, iktidardaki partilerin etkisiyle, tarafsız olması gerekirken partizanlaşma eğilimi gösteren kamu kuruluşlarının önüne geçmek olduğu savunulduysa da dönem içindeki siyasi aktörler, bu tutumun devleti daha güçsüz kıldığı konusunda görüş bildirmişlerdir (Özbudun, 2000, s. 128). 1982 Anayasası'nda da söz konusu özerklik, oldukça kutuplaşmış Türkiye için bir tehlike olarak görülmüş ve 1961 Anayasası'nın aksine gücün ve idarenin merkezde toplandığı devlet idaresini yeniden yaratmıştır (Heper, 1985). Türkiye'nin AB aday ülke statüsüne kavuştuğu 21. yüzyıl başında bile, mahalli sorunların bile merkezden çözülmeye çalışıldığı aşırı merkezileşmiş bir Türkiye imajı göze çarpmıştır (Eraydın, 2003, s. 32.).

4.1.3.1.2 Reformların dış baskı kaynağıyla gerçekleşmesi

Her iki ülkenin modernleşme ve reform süreçleri, Avrupa'ya uyum ve ekonomik gereklilikler gibi dışsal faktörler (Avrupalılaşma, *Vincolo Esterno*[12]) tarafından önemli ölçüde tetiklenmiştir. Bu bağlamda dış baskı, yalnızca yukarıdan aşağıya dayatılan bir zorunluluk değil, aynı zamanda ulusal elitlerin içsel dirençleri kırmak ve yapısal dönüşümlere meşruiyet kazandırmak adına sığındıkları stratejik bir kaldıraç işlevi görmüştür (Featherstone ve Radaelli, 2003, s. 54). Bunun yanında her iki ülkede de görülen mali krizlerin çözümünde IMF, Avrupa Merkez Bankası vb. uluslararası kuruluşların mali disiplin programlarına rıza göstermek zorunda oluşları da bunun bir kanıtıdır (Dyson ve Featherstone, 1996, s. 18). Nitekim bütçe açıkları ve makroekonomik istikrarsızlıklar, egemenlik haklarının uluslararası finansal mimari lehine esnetilmesini beraberinde getirmiş; kamu yönetiminin rasyonalizasyonu,

[12]*Vincolo Esterno* (Dışsal Bağ), bir ülkenin kamu yönetimi ve ekonomi politikalarında gerçekleştirdiği reformların, uluslararası kuruluşlar veya üst yapılar (örneğin AB veya IMF) tarafından dayatılan dış baskılar ve gereklilikler aracılığıyla tetiklenmesini ifade eden bir kavramdır (Dyson ve Featherstone, 1996. s.11).

yapısal uyum paketlerinin ve borç yapılandırma anlaşmalarının ön koşulu haline gelmiştir (Öniş, 2003, s. 28). Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (*Organisation for Economic Co-operation and Development* – OECD) ve Avrupa Kamu Yönetimi Ağı (*European Public Administration Network* – EUPAN) gibi kuruluşların iyi uygulama örneklerini ve kıyaslama araçlarını da model olarak almaları da kamu idaresindeki verimliliği artırma zorunluluğu bakımından iki ülke için etkili olmuştur (OECD, 2008, s. 12). Söz konusu uluslararası ağlar, "yumuşak hukuk" (*soft law*) ve politika transferi mekanizmaları aracılığıyla, iki ülkenin bürokratik elitlerine normatif standartlar dayatmış ve kamu yönetiminin küresel yönetişim ilkeleriyle uyumlulaştırılmasında katalizör rolü oynamıştır (Knill, 2001, s. 62).

4.1.3.2 Farklılıklar

4.1.3.2.1 Siyasi rejim geçişlerinin niteliği

Portekiz'deki Karanfil Devrimi, kansız ve sürecin sonunda halkın desteğini de kazanarak gerçekleşen bir demokratikleşme hareketi olup, sömürge savaşlarından bıkmış ve dekolonizasyon sürecinin savunucusu sol eğilimli düşük rütbeli subaylarca oluşturulan MFA'nın hareketiyle başlatılmıştır (Maxwell, 1995, s. 182). Ayrıca oldukça depolitize olduğu düşünülen Portekiz halkı, Lizbon'da darbeyi olumlu karşılamıştır. Darbe sonrasında *Estado Novo* döneminin izlerinin tam anlamıyla silinmesi için büyük çabalar gösterilmiştir. 1976 Anayasası otoriter rejimi oluşmasına engel olması amacıyla güçler ayrılığı ilkesine uygun bir şekilde kuvvetler ayrılığının yer aldığı oldukça sert nitelikte bir anayasa olarak kabul edildi. Günümüz içerisinde, Salazar dönemi, otoriter rejimlerin yaratmış olduğu travmalar bağlamında, Portekizlilerin daima aklında olmuştur (Pinto, 2010, s. 42).

Türkiye'deki darbeler (1960, 1980 ve 12 Mart 1971 Muhtırası) ise genellikle sivil hükümetin siyasi tutumlarına karşı bir kalkışma olup, daha kanlı bir şekilde yaşanmış ve darbeyi gerçekleştiren ordu mensupları kendilerini rejimin savunucusu olarak konumlandırmıştır (Zürcher, 2004, s. 241). Her iki darbe de birbirinden oldukça farklı öğeler, amaçlar ve sonuçlar içermesine rağmen, her ikisi de demokratik sürecin ve siyasal sistemin üzerinde derin olumsuz etkiler bırakmıştır (Heper, 2000, s. 15). Bunlar

dışında yönetime müdahale niteliği taşıyan 28 Şubat Süreci ve 15 Temmuz Darbe Girişimi de dikkate alındığında, ordunun uzak durması beklenen siyaset alanında bu denli yoğun biçimde yer alması, demokrasinin kurumsallaşmasını ciddi ölçüde sekteye uğratan unsurlar olmuştur (Özbudun, 2000, s. 112).

4.1.3.2.2 Hukuk/yargısal çerçeve

Portekiz, 1976 Anayasası ile gelen güçlü yargısal denetim ve idari yargıcın yargısal emir (*injunction*) yetkisi sayesinde Fransız "Danıştay Tipi" modelinden (Yargılama ve danışmanlığı birleştiren sistem) Alman modeline (Mahkeme tipi örgütlenme) yaklaşmıştır (Pereira, 2017, s. 112). Söz konusu yargısal emir, bireylerin haklarının gerektiğinde kamu gücüne karşı korunması maksadıyla, idareyi belirli bir işlemi yerine getirmeye mahkûm eden bir uygulama olduğundan, Portekiz'de idari hâkimin daha güçlü yetkilerle donatılmış olduğu söylenebilir (Silva, 2001, s. 85). Türkiye'de ise Fransız tipine yakın bir yargı geleneği yani Danıştay tipi örgütlenme sürdürülmektedir ve idari yargı yetkisinde kısıtlayıcı hükümlere (yürütmenin durdurulması müessesesi gibi) sahiptir (Tanör, 2014, s. 312). İdari yargının, idarenin yerine geçerek işlem tesis etmeme ilkesi yani yerindelik denetimi yasağı söz konusu olduğundan idari hâkimlerin yetkisi Türkiye'de daha kısıtlıdır (Gözübüyük ve Tan, 2013, s. 45).

Bununla birlikte, AB müktesebatına uyum açısından değerlendirildiklerinde, Portekiz yargısı, AB hukukunun üstünlüğünü; anayasası içerisinde çelişen maddelere rağmen hızlı bir şekilde kabul etmiş ve içselleştirmiştir (Pereira, 2017, s. 115). Öte yandan münferit olaylar neticesinde, Türkiye'de AİHM kararlarının geçmişte uygulanmamış oluşu da Türkiye'nin katılım müzakereleri durma noktasına gelmesi konusunda temel faktörlerden biri olmuştur (Özbudun, 2021, s. 88).

Tablo 4.1 Portekiz ve Türkiye idari sistemleri arasındaki farklar

ÖZELLİK	PORTEKİZ	TÜRKİYE
YÖNETİM BİÇİMİ	Yarı Başkanlık Sistemi	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi
AB ÜYELİK DURUMU	Tam üye (1986'dan beri)	Aday Ülke (Müzakereler Askıda)
İDARİ GELENEK	Napolyoncu / Kıta Avrupası	Osmanlı Merkezli Patrimonyal-Bürokratik Miras + Cumhuriyet Döneminde Benimsenen Napolyoncu İdari Model
YERELLEŞME	Artan Yetki Devri	Yeniden Merkezileşme Eğilimi

4.2 Avrupa Birliği'nin Kamu Yönetimi Reformları Üzerindeki Etkisi (Avrupalılaşma)

Avrupalılaşma süreci; Portekiz ve Türkiye örneklerinde, hükümetlerin iç siyasetteki zorlu reformları uluslararası yükümlülükler aracılığıyla meşrulaştırmasını sağlayan bir mekanizma işlevi görmüştür (Pereira ve Costa, 2007, s. 64). Portekiz için 1986 yılındaki üyelik, 1974 sonrası demokratik konsolidasyonun ve ekonomik modernleşmenin temel kaldıracı olmuştur (Magone, 2006, s. 45). Türkiye'de ise özellikle 1999 Helsinki Zirvesi sonrası başlayan süreç, kamu yönetimi reformlarının ana itici gücü haline gelmiş ve bu doğrultuda 8 ayrı uyum paketi hayata geçirilmiştir (Aydın, 2005, s. 112). Ancak AB'nin bu normatif gücü; tarihsel miras ve kurumsal kapasite farklılıkları nedeniyle her iki ülkede zıt sonuçlar doğurmuştur. Portekiz'de reformların kurumsallaştığı bir "yakınsama" (*convergence*) başarısı sergilenirken, Türkiye'de adaylık sürecinin durağanlaşmasıyla birlikte idari yapıda normatif bir "ıraksama" (*divergence*) ve yeniden merkezileşme eğilimi gözlenmektedir (Öniş, 2019, s. 97).

4.2.1 Portekiz'de AB Entegrasyonunun Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi

Portekiz için AB üyeliği, Karanfil Devrimi ile gelen değişim isteğinin ortaya koyduğu somut hedeflerden biri olmuştur. Şüphesiz *Estado Novo* zamanında da Portekiz kalımlı ve otarşik ekonomi anlayışına rağmen dış dünya ile ilişkilerinde katılımcı bir imaj sergilemekteydi, fakat devrim sonrası, Portekiz'in Sosyalist bloğa kayması endişesi oluşmuştu. Üstelik devrim sonrasında siyasal istikrarsızlığa paralel bir şekilde

ekonomik darboğaz, yoğun iç ve dış göç problemi gibi sorunlarla uğraşmak zorunda kalan Portekiz için, AB üyeliği, demokratik konsolidasyon ve ekonomik modernleşmenin temel stratejik hedefi olmuştur (Maxwell, 1995, s. 164.).

4.2.1.1 Müktesebat uyumu ve YKY

AB entegrasyonu, ulusal kurumların Avrupa taleplerine uyum sağlamasını gerektiren bir süreçtir, ancak bu süreç Portekiz'de köklü dönüşümlerden ziyade adaptasyon (*absorption*) şeklinde gerçekleşmiştir (Pereira ve Costa, 2007, s. 68). Hükümetler, YKY anlayışını benimseyerek kamu hizmetlerinde yeni bir yönetsel rasyonellik getirmeyi amaçlamışlardır. Bu yaklaşım, kamu sektöründe esneklik, performans odaklılık ve piyasa temelli uygulamaların artırılmasını istenmektedir (Madureira ve Ferraz, 1998, s. 214).

4.2.1.2 Yapısal fonlar

Portekiz, AB'ye katıldıktan sonra yapısal fonlardan büyük ölçüde yararlanmıştır. 1986 yılında AET'ye katılımı sonrasında Delors I Paketi[13] (1989-1993) ve Delors II paketleri sayesinde, Portekiz'e oldukça büyük bir nakit akışı sağlanmıştır. Bu fonlar, ülkenin altyapısının iyileştirilmesine önemli katkılar sağlamıştır. Ancak kaynakların büyük bir kısmının karayolları, köprü ve otoyollar gibi siyasi görünürlüğü yüksek ama uzun vadede katma değeri tartışmalı projelere gitmesi eleştiri konusu olmuş; ekonominin araştırma ve teknolojiye dayalı olarak yeniden yapılandırılmasına yeterince odaklanılmadığı eleştirilmiştir (Martins, 2003, s. 62).

4.2.1.3 İyi yönetişim ilkeleri ve vincolo esterno

AB, Portekiz için bir *Vincolo Esterno* görevi görmüş, hükümetin potansiyel olarak popüler olmayan reformları (özellikle bütçe açığını azaltma gibi mali disiplin tedbirlerini) ulusal muhalefete karşı meşrulaştırmasını sağlamıştır. Bu dışsal baskı,

[13] Delors I paketi, Avrupa Komisyon Başkanı Jacques Delors döneminde, Tek Pazar'ın kurulumunun tamamlanması maksadıyla Avrupa Komisyonu tarafından uygulanan bir mali reform paketidir.

şeffaflık, hesap verebilirlik ve vatandaş katılımı gibi iyi yönetişim ilkelerinin yönetim gündemine girmesine yol açmıştır (Madureira ve Ferraz, 1998, s. 218).

4.2.2 Türkiye'de AB Üyelik Sürecinin Kamu Yönetimi Reformlarına Etkisi: Uyum Paketleri, Reform Çabaları ve Karşılaşılan Engeller

Türkiye, özellikle 1999'daki Helsinki Zirvesi sonrası, AB üyeliği için gerekli siyasi kriterlere (Kopenhag Kriterleri) uyum sağlamak amacıyla kamu yönetimi de dâhil olmak üzere birçok alanda reformlar gerçekleştirmiştir (Öniş, 2004, s. 12). Bu noktada AB sadece mali destekleyici güç olmanın da ötesinde idari yapıların dönüşümünü sağlayan normatif bir unsur olarak yer almıştır. Türkiye'nin adaylık sürecinde AB "dışsal çapa" vazifesi görerek, kamu yönetimi reformlarının itici gücü haline gelmiştir (Diez vd., 2005). Fakat zaman içerisinde hedeflenen sonuçlar alınamamıştır. Helsinki Zirvesi sonrası, AB'ye uyum ve üye adaylığı sürecinin; Türkiye kamu yönetiminde başat faktör olarak yaratmış olduğu değişim sürecini dört ayrı dönem içerisinde değerlendirmek mümkündür (Sözen, 2012, s. 165).

1. Reformist Dönem ve İlk Dalga (2000-2010): 2001 Katılım Ortaklık Belgesi çerçevesinde hayata geçirilen sekiz uyum paketi, kamu yönetiminde şeffaflık, hesap verebilirlik ve katılımcılık ilkelerini gündeme taşımıştır (Öniş, 2004, s. 15). Bu süreçte sivil-asker ilişkilerinin yeniden tanımlanması ve 2003 tarihli Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile hiyerarşik yapının esnetilmesi hedeflenmiş; ancak bu kapsamlı reform girişimi yasalaşamayarak bir "kaçırılmış fırsat" olarak literatüre geçmiştir (Sözen, 2012, s. 168). Dönemin reformcu ruhu, yerel yönetimlerin özerkliğini artıran yasal düzenlemelerle "yerelleşme" (*decentralization*) lehine bir eğilim sergilemiştir. (Keyman, 2007, s. 52).

2. Yerelleşmeden "Yeniden Merkezileşmeye" (2018-2026): 2000'li yılların başındaki yerelleşme vizyonu, özellikle 2018 sonrası kurumsallaşan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yerini keskin bir yeniden merkezileşme (*recentralization*) sürecine bırakmıştır (Akça, 2020, s. 45). Güncel analizler, bu dönüşümün "kurumsal katmanlaşma" (*institutional layering*) yoluyla gerçekleştiğini savunmaktadır; örneğin TOKİ'nin yetkilerinin artırılarak belediyelerin imar yetkilerinin devre dışı bırakılması

ve yerel aktörlerin finansman için merkeze olan bağımlılığının pekişmesi bu durumun somut örnekleridir (Güler, 2021). AB raporları, bu süreci "güçler ayrılığı ilkesinin erozyonu" ve "parlamenter denetimin zayıflaması" bağlamında sert şekilde eleştirmektedir (Avrupa Komisyonu, 2023, s. 14).

3. Dijitalleşme ve Normatif Iraksama Paradoksu: Türkiye, kamu yönetimi reformlarının "yumuşak gücü" olarak dijitalleşmeyi başarıyla kullanmış; e-Devlet Kapısı üzerinden 2025 yılı itibarıyla 63,9 milyondan fazla kullanıcıya 7.415'ten fazla hizmet sunarak teknik bir olgunluğa ulaşmıştır (Akan ve Çil, 2025, s. 112). Ancak bu teknik başarı, AB'nin eIDAS (*Electronic Identification, Authentication and Trust Services* – Elektronik Kimlik Doğrulama, Kimlik Tespiti ve Güven Hizmetleri) ve EIF (*European Interoperability Framework* - Avrupa Birlikte Çalışabilirlik Çerçevesi) standartlarıyla tam uyumlu değildir (Akan ve Çil, 2025, s. 118). Türkiye, teknolojik modernizasyonda Portekiz ile benzer başarılar gösterse de AB'nin normatif standartlarından idari kültür düzeyinde uzaklaşması (ıraksama), süreci bir "fırsatlar ve engeller paradoksuna" hapsetmiştir (Yıldız, 2022, s. 45).

4. Güncel Engeller ve Kamu Bütünlüğü Krizi: 2024-2026 dönemi AB ve OECD raporları, Türkiye'nin katılım sürecini "donmuş" olarak nitelendirmektedir. Söz konusu raporlarda, bu durağanlığın temel nedenleri arasında 3 ayrı alandaki temel sorunlar belirtilmiştir. İlk olarak, yargı bağımsızlığı hususunda, AİHM kararlarının uygulanmaması ve idari yargının "yerindelik denetimi yasağı" nedeniyle kısıtlı bir denetim yetkisine sahip olması sorunun altı çizilmiştir (Avrupa Komisyonu, 2024, s. 12). İkinci sorun ise kamu bütünlüğü ile ilgilidir. OECD 2026 Kamu Bütünlüğü Raporu'na göre Türkiye, lobicilik yasalarının düzenlenmesinde %20, çıkar çatışması yasalarının düzenlenmesinde %56 puan almış fakat her iki alanda düzenlenen yasaların pratikte kullanımı konularında %0 uyum puanları alarak OECD ortalamalarının oldukça gerisinde kalmıştır (OECD, 2026, s. 45). Son sorun ise dış politika ve güvenlik alanında AB tarafının karamsar görüşünden oluşmaktadır. Türkiye'nin AB Ortak Dış ve Güvenlik Politikasına uyum oranının 2024'te %5'e kadar gerilemiştir. Söz konusu gerileme; Türkiye'nin Ukrayna işgali sonrası, Rusya'ya uygulanan AB yaptırımlarına katılmayı reddetmesi ve tam tersine Rusya ile ekonomik iş birliğini sürdürmesi; Hamas ve Orta Doğu konularında AB'den farklı olarak

takındığı siyasi tutumu; BRICS üyeliğine başvurusu, Şanghay İşbirliği Örgütü (*Shanghai Cooperation Organisation* – SCO) zirvelerine üst düzeyde katılım gerçekleştirmesi; Suriye, Irak'ın Kuzeyi ve Dağlık Karabağ konularındaki tutumu ve askeri operasyon alanlarındaki aktif rolü gibi nedenlerle oluşmuştur. Türkiye'nin dış politikada AB ekseninden uzaklaşarak daha bağımsız bir rota izlemesi, Türkiye'yi stratejik bir ortaktan ziyade AB için jeopolitik bir rakip haline getirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2024, s. 118).

Sonuç olarak; Türkiye'de gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları, 12. Kalkınma Planı (2024-2028) ile "adalete dayalı iyi yönetişim" ve "dijital devlet" hedeflerine uygun bir biçimde devam etse de Türkiye, tüm bu sorunlar nedeniyle yapısal bir krizle karşı karşıyadır. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, bu eleştirileri "önyargılı ve asılsız" olarak nitelendirse de kamu yönetimi sisteminin AB standartlarına tam uyumu için radikal bir desantralizasyon ve şeffaflık reformuna ihtiyaç duyulduğu açıktır (Dışişleri Bakanlığı, 2024, s. 2). Sonuçta Türkiye için AB üyelik süreci, hızlı başlangıcına rağmen ivmesini kaybetmiş ve sürüncemede kalmıştır (Müftüler-Baç, 2016, s. 112). Üstelik Kıbrıs meselesi gibi çözümü zor meselelerin müzakerelerde sürekli gündeme gelmesi ve Türkiye'nin yükümlülüklerini yerine getirmediği gerekçesiyle bazı fasılların reddedilmesi de en büyük temel engeli oluşturmaktadır (Tocci, 2014, s. 45). Ayrıca, Türk kamuoyunun AB süreçlerine ilgisinin azalması ve AB'nin "oyalayıcı" olduğu algısı, süreci olumsuz etkilemektedir (Kaya, 2013, s. 405).

4.3 Karşılaştırmalı Analiz: Seçilmiş Kamu Yönetimi Alanları

4.3.1 Merkeziyetçilik ve Yerel Yönetimler: İki Ülkedeki Yapısal Farklılıklar ve AB'nin Etkisi

AB uyum sürecinde ve günümüzde hem Portekiz hem de Türkiye'nin idari yapıları güçlü merkeziyetçi bir miras üzerine inşa edilmiş olsa da son 10 yılda izledikleri patikalar birbirinden keskin bir şekilde ayrılmaktadır.

1976 Anayasası yerel yönetimlerin özerkliğini garanti altına alsa da Portekiz idaresi fiiliyatta son derece merkeziyetçidir. AB üyeliğin ilk dönemlerinde, AB tarafından Portekiz idaresi içinde gerçekleştirilen reformların bile bu merkeziyetçilik sorununu

çözmede yetersiz kaldığı ve Portekiz'in 20. yüzyıl sonu itibariyle AB'nin en merkezi devletlerinden biri olduğu söylenebilir (Magone, 2011, s. 52).

Portekiz'de 2008 itibarıyla kamu personelinin yaklaşık %76,24'ü merkezi idarede çalışmaktadır ve kamu harcamalarının yaklaşık %76'sı merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmektedir. 750.000 civarındaki devlet memurunun büyük şehir Porto ve Başkent Lizbon'da konumlanmış oluşunda da Türkiye'ye oranla nüfusu az ve yüzölçümü oldukça küçük olan Portekiz'in, nüfus yoğunluğunun bu iki şehirde yoğun oluşuna neden olan demografik yapısı etkili olmuştur. (OECD, 2008, s. 14).

Portekiz'de yerel yönetimler de kaynaklar açısından büyük oranda merkezi yönetime bağlı kılınmıştır ve bu yönetimleri ilgilendiren birçok reform merkezi idare tarafından gerçekleştirilmiştir (Magone, 2011, s. 112). Örneğin mahalle meclisleri olarak tabir edebilecek *Freguesias'ların* sayılarının azaltılması sağlayan, idareyi yeniden yapılandırma yasaları, bizzat merkez tarafından çıkarılmıştır (Teles, 2016, s. 112). Belediye ve mahalli idarelerin yanında "Dolaylı Devlet İdareleri" (*Indirect State Administration*- ISA) kapsamında kurulan kamu enstitüleri ve ajanslar da idari ve mali özerkliklerine rağmen fiiliyatta hükümetin ve merkezin sıkı denetimine maruz bırakılmışlardır (Corte-Real, 2008, s. 45). Son olarak da 1976 Anayasası'nda öngörülen idari bölgelerin (*Regiões Administrativas*) kurulması, yerel oluşumların güç kazanmasından korkan merkeziyetçilik yanlısı siyasi elitlerin de etkisiyle sürekli ertelenmiş ve 1998'deki ulusal referandumda reddedilmiştir (Portugal-ARL International, 2018, s. 32).

Tüm bu merkeziyetçilik mirasına rağmen Portekiz, idari adem-i merkeziyetçilik açısından son 10 yılda somut adımlar atmayı başarabilmiş AB normları ve mali disiplin baskısı altında, kendi merkeziyetçi yapısını "Neo-Weberyan" bir şeffaflıkta esneterek yerel aktörlere daha fazla karar alanı açmaya çalışmıştır. 2018 ve 2023 döneminde yürürlüğe giren 50/2018 sayılı Çerçeve Kanun ve 51/2018 sayılı Yerel Finansman Yasası; belediyelere büyük bir yetki devri dalgasını başlatmıştır (Teles, 2021, s. 84). 2023 yılı itibarıyla; sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi stratejik alanlarda yetki devri süreci sosyal boyutta resmen tanımlanmıştır. Mali açıdan özerklik tam olarak gerçekleşmemiş olsa da bölgeselleşme açısından yaşanan gelişimlerle siyasi boyutta

iyi bir sonuç elde edilmiştir. Ulusal Portekiz Belediyeler Birliği (*Associação Nacional de Municípios Portugueses* – ANMP) Başkanı Luísa Salgueiro'un (1968-) 2025 yılındaki konuşmasında bahsettiği gibi çok yol katedilmiştir fakat süreç halen mali açıdan desteğe ihtiyaç duymaktadır. Salgueiro'ya göre yerelleşmenin sadece kâğıt üzerinde gerçekleşen bir görev aktarımı olarak yer alması durumunda, mali olarak kendi kendini idame ettiremeyecek belediyelerin mali krizler yaşayacağı ve durumun yerel demokrasi ve desentralizasyon konularında zayıflamalar görüleceği, merkeziyetçi yapının da aksi biçimde daha kemikleşmiş bir hal alacağı açıktır (Lusa, 2025, s. 2).

Türkiye'de de merkeziyetçi gelenek güçlüdür. AB reformlarıyla bölgesel potansiyeli artırmak amacıyla katılımcı ve şeffaf bir anlayışla bölgesel yarı özerk yapılar kurmak hedeflemiş olsa da pratikteki uygulamada bunun aksini kanıtlayan durumlar yaşanmıştır. Örneğin, 2019 seçimleriyle muhalefete geçmelerinin ardından İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin hak ve gelirlerinin kısıtlanmaya çalışıldığı yönünde muhalif eleştiriler mevcuttur. Ayrıca, söz konusu merkeziyetçilik karşıtı reformlara, Türkiye tarafının itirazları da açıkça belirtilmiştir. Örneğin 1991'de imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan yerellik prensibi ile yerel yönetimlerin mali kaynaklar üzerindeki denetim haklarını düzenleyen maddelere, Türkiye tarafı çekince koymuştur (Bayraktar, 2007, s. 112). Yerel yönetimlerin öz gelir yaratma kapasiteleri oldukça kısıtlı tutulmuş ve belediyelerin bazı yetkileri bakanlık onayı ya da merkezin onayına bağlı tutulmuştur. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesine yönelik talepler, güvenlik ve üniter yapı hassasiyeti nedeniyle bölgesel ayrışma tehlikesi olarak algılanmıştır. Merkezi idarenin bu tutumuna paralel olarak da kamuoyunun önemli bir çoğunluğu, belediyelere yönelik "kirlilik algısı" nedeniyle belediyelerin daha sıkı denetlenmesi gerektiği görüşünü savunmaktadır (Ökmen ve Görmez, 2014, s. 84).

Portekiz'in aksine Türkiye kamu yönetimi anlayışı bir "yeniden merkezileşme" çabası içerisindedir. Bu farklılık, yerelleşme kavramının, Portekiz devlet idaresi tarafından demokratik konsolidasyonun değeri yeni anlaşılan bir aracı olarak görülmesinden; Türkiye tarafından ise, güvenlik ve üniter yapı açısından bir ayrışma riski olarak algılanmasından kaynaklanmaktadır (Akça, 2020).

4.3.2 Bürokrasi Yapısı ve İnsan Kaynakları Yönetimi: Reformlar, Profesyonelleşme ve Liyakat İlkeleri

Her iki ülke de YKY temelli reformlarla yönetimsel rasyonellik ve performansa dayalı yönetim (*Performance Based Management*) araçlarını uygulamaya çalışmıştır. Fakat 2025 yılı itibarıyla yapılan analizler neticesinde, iki ülkede de taban tabana zıt sonuçların elde edildiği görülmüştür.

YKY gerekliliklerini uygulamaya çalışan Portekiz merkezi idaresi, geleneksel bürokrasinin direnci ile karşılaşmıştır. Portekiz'de uygulamaya konulan Faaliyet Planı (*Activity Plan*) ve Faaliyet Raporu (*Activity Report*) gibi sonuç odaklı yönetim araçları genellikle yasal bir zorunluluk olarak görülmüş ve bürokrasi bunları bir formalite veya rutin haline getirerek geleneksel yapıyı korumuştur. İnsan kaynakları reformları kapsamında, kariyer sistemleri sadeleştirilmiş ve personel kararlarının merkezden uzaklaştırılması (*Dentralisation of Staffing Decisions*) en az ilgi gören reformlar arasında yer almıştır (Madureira ve Ferraz, 1998, s. 214).

Türkiye'deki kamu yönetiminde gözlemlenen hantallık, yavaş karar alma ve bürokratik sorunlara yönelik çözüm arayışları AB uyum süreciyle birlikte ivme kazanmış; bu süreç personel rejimini de kapsayan geniş bir reform dalgasını beraberinde getirmiştir. Örneğin, 1965 yılında kabul edilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile şekillenen personel rejimi, 1980'li yıllardan itibaren iş başına gelen hükümetlerin modernizasyon vaatlerine rağmen uzun süre köklü bir değişikliğe uğratılamamıştır. Nihayetinde bu kanunun güncel ihtiyaçları karşılayamaması ve 2000'li yıllarda AB ile müzakere sürecinin başlaması, kamu yönetiminde etkinlik ve verimlilik odaklı reformları zorunlu olarak gündeme taşımıştır (Öniş, 2011, s. 112).

4.3.3 Kamu Hizmetlerinin Sunumu ve E-Devlet Uygulamaları: Vatandaş Odaklılık ve Teknolojik Dönüşüm

Kamu hizmetlerinde 1990'lardan itibaren hız kazanan reform süreci; teknolojinin sunduğu imkânları kullanarak hizmet sunumunu hızlandırmayı, güvenilirliği sağlamayı ve vatandaş odaklı bir yapı oluşturmayı amaçlamıştır. "*Loja do Cidadão*" (Tek Durak Vatandaş Merkezleri) gibi uygulamalarla hizmetlere erişim

kolaylaştırılmış ve SIMPLEX programıyla idari prosedürlerin basitleştirilmesi ve dijitalleştirilmesi hedeflenmiştir. Ancak bu çabalara rağmen, uygulamada prosedürlerin uzun sürmesi ve idarenin geç cevap vermesi sorunları devam etmektedir (Pereira, 2004, s. 345).

Portekiz'in kamu hizmetlerinin tüm vatandaşlara sunumu konusunda bir modernizasyon programı olan SIMPLEX, kendi web sitesi üzerinden tüm projelerin uygulama aşamalarını ve zaman çizelgelerini halka duyurarak şeffaf bir izleme imkânı sunar. Ayrıca Portekiz, Avrupa fonlarının kullanımını ve sonuçlarını "*Mais Transparência"* (Daha Fazla Şeffaflık) portalı üzerinden kamuoyuna açıklamaktadır. (SIMPLEX-Observatory of Public Sector) Ayrıca *Sistema de Informação da Organização do Estado*-Kamu Yönetimi Entegre Performans Değerlendirme Sistemi (SIADAP) ise tüm kamu kurumlarının yapılarını ve insan kaynaklarını karakterize eden merkezi bir veri tabanıdır bu sistem hem vatandaşların hem de idarenin güncel ve kapsamlı bilgiye erişimini sağlamaktadır (Oliveira, 2012, s. 574).

Türkiye de ise, özellikle modern kamu yönetiminin temel düsturlarından biri olarak kabul edilen yönetim yaklaşımının "idare etme" anlayışından; "iyi yönetişim" ve "vatandaş odaklılık" anlayışına evrilmesi sürecine dijitalleşmenin de katkısı büyük olmuştur. 2003'te başlatılan ve 2008'de hayata geçirilen E-Devlet Kapısı, hizmetlerin hızlı, şeffaf ve düşük maliyetli olarak sunulmasını sağlamıştır. Küreselleşmenin getirdiği İletişim ve Bilgi Teknolojileri kullanımının kamu yönetimi prosedürlerini (Demateryalizasyon ve E-Tedarik (*e-Procurement*)) desteklediği genel olarak belirtilmiştir. Bunun dışında Yeşil ve Dijital Dönüşüm (İkiz Dönüşüm) günümüzün Endüstri 4.0 sürecinin kamu idaresindeki yansıması olarak ele alınmaktadır. Türkiye'de kamu yönetimi reformlarının; AB'nin "Yeşil Mutabakat" ve dijital ajandasına uyum sağlama hedefine uygun şekilde tatbik edilmesini sağlama maksatlı bir girişim olmuştur. Karbon Sınır Düzenleme Mekanizması (*Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM) gibi küresel standartlar ise, Türk sanayisini ve buna bağlı idari düzenlemeleri dönüştürmeye zorlamaktadır (Öztürk, 2021, s. 215).

4.3.4 Şeffaflık, Hesap Verebilirlik ve Yolsuzlukla Mücadele Mekanizmaları

Portekiz'in 1976 Anayasası kamu yönetiminin eşitlik, tarafsızlık ve iyi niyet ilkelerine uymasını zorunlu kılar. Anayasa ve İdari Usul Kanunu, vatandaşlara bilgi edinme, idari belgelere erişim ve idari işlemlerden haberdar olma hakkı tanıyarak şeffaflığı yasal olarak güvence altına almıştır. Yolsuzlukla mücadele kapsamında, kamu fonlarını yöneten kuruluşlarda Yolsuzluk Risk Yönetimi Planlarının (*Plan of Risk Management and Related Offenses*) uygulanması zorunlu hale getirilmiştir (Martins, 2005, s. 42).

Söz konusu Söz konusu denetim mekanizmalarını içeren temel denetim kurumları idari yapı içerisinde mevcuttur. Ne yasamaya ne de yürütmeye bağlı olan bir yüksek mahkeme statüsündeki Portekiz Sayıştayı (*Tribunal de Contas*), kamu harcamalarının yasallığını denetlemekle görevli bir kurum olduğu gibi; ilgili faaliyetleri sonucu idarenin cevap vermeme imkânını ortadan kaldıran ve vatandaşa idareyi mahkeme kararıyla zorlama imkânı veren gelişmiş bir idari usul yasasına sahiptir (Pereira, 2017, s. 118). 1975 yılında kararname ile kurulan ve 1976 Anayasası ile resmi bir kurum haline gelen Portekiz Ombudsmanlığı (*Provedor de Justiça*) ise, parlamento bünyesinde yer alıyor olmasına rağmen bağımsız bir kurumdur ve vatandaşların haklarını idarenin suistimallerine ve adaletsizliklerine karşı korumakla görevlidir (Martins, 2005, s. 48).

YKY gereğince, Portekiz kamu çalışanlarının, hesap verebilirliklerinin ve performanslarının değerlendirilmesi araçlarından SIADAP sistemleri ve QUAR (*Quadro de Avaliação e Responsabilização* - Değerlendirme ve Sorumluluk Tablosu) uygulamaları mevcuttur. Fakat söz konusu sonuç odaklılık ve şeffaflık araçlarının uygulamada sınırlı ve yüzeysel kaldığı, düşük katılım ve politikleşmiş yapılar nedeniyle hesap verebilirliğin tam olarak sağlanamadığı belirtilmiştir (Madureira ve Ferraz, 1998, s. 218).

Portekiz'in 1976 Anayasası ile teminat altına alınan şeffaflık ilkesi, son yıllarda Açık Yönetim Ortaklığı (*Open Government Partnership*- OGP) çerçevesinde hazırlanan ulusal eylem planlarıyla yeni bir boyuta taşınmıştır (Open Government Partnership

Portugal, 2024, s. 8). 2024-2027 dönemini kapsayan III. Ulusal Eylem Planı ile İdari Belgelere Erişim Yasası (*Lei de Acesso aos Documentos Administrativos* - LADA), kamu çalışanlarının eğitimi ve yolsuzlukla mücadele konularında yedi temel taahhüt üstlenmiştir. Bu plan kapsamında, vatandaşların kamu verilerine daha kolay ulaşmasını sağlayan *Mais Transparência* (Daha Fazla Şeffaflık) portalı, vergi avantajlarından kamu harcamalarına kadar geniş bir alanı kapsayacak şekilde genişletilmektedir. Bunun dışında 2021 yılında kabul edilen 109-e2021 sayılı Kararname ile Ulusal Yolsuzlukla Mücadele Mekanizması (*Mecanismo Nacional Anticorrupção* - MENAC) kurulmuş ve Genel Yolsuzluk Önleme Rejimi (*Regime Geral de Prevenção da Corrupção* - RGPC) yürürlüğe girmiştir (Sousa, 2022, s. 82). MENAC'ın misyonu; Kamu faaliyetlerinde şeffaflığı ve dürüstlüğü teşvik etmek, yolsuzluk ve ilgili suçları önlemeye yönelik politikaların etkinliğini garanti altına almaktır. MENAC, kamu kurumlarında yolsuzluk risk önleme planlarının uygulanmasını denetleme ve idari yaptırım uygulama yetkisine sahip kılınmıştır. RGPC ile yolsuzlukla mücadele bir niyet beyanı olmaktan çıkarılıp, yasal bir sorumluk ve denetlenebilir bir sistem haline getirilmeye çalışılmıştır. RGPC'nin dört temel bileşiği mevcuttur. Bunlar; kurumların faaliyetlerindeki riskli alanların belirlenmesini sağlayan yolsuzluk risk önleme planları; çalışanlara için standartların belirtildiği etik ve davranış kodları; yolsuzluk vakalarının güvenle bildirilebildiği ihbar kanalları ve kamu çalışanlarının şeffaflık ve dürüstlük konularında sürekli eğitildiği eğitim programlarıdır (Transparência Internacional Portugal, 2023, s. 15).

Portekiz yargısının ve Sayıştay'ın (*Tribunal de Contas*) bağımsızlığı, 2023 yılında Başbakan António Costa'nın bir yolsuzluk soruşturması nedeniyle istifa etmesiyle somutluk kazanmıştır. Ancak, 2022 Yolsuzluk Algı Endeksi'nde Portekiz'in 62 puan alarak bölge ortalamasının (66) gerisinde kalması ve Sócrates ve Salgado davaları[14]

[14] 2005-2011 yılları arasında Portekiz Başbakanı olarak görev yapan José Sócrates, kamuoyunda *Operação Marquês* (Markiz Operasyonu) olarak bilinen yolsuzluk soruşturması kapsamında yargılanmaktadır. Sócrates'in davası, eski bir başbakanın yolsuzluk iddialarıyla karşı karşıya kalması açısından Portekiz siyasi tarihinde büyük bir önem taşımaktadır; ancak gelinen noktada bazı sahtecilik suçlarından yargılanamayacağına dair kararlar gündeme gelmiştir (Guimarães, 2022, s. 45). Ricardo Salgado Davası (BES/GES Süreci) ise, Portekiz'in en büyük finans kuruluşlarından biri olan BES'in (*Banco Espírito Santo* – Kutsal Ruh Bankası) eski başkanı Ricardo Salgado, BES/GES "mega-süreci" kapsamında yargılanmaktadır. Salgado, aralarında yolsuzluk ve görevi kötüye kullanmanın da bulunduğu 65 farklı suçla itham edilmektedir. Her iki dava için yargısal gecikmeler oluşmuş ve söz konusu hantallık nedeniyle birçok suçun zamanaşımına uğrayabilmesi tehlikesini de beraberinde getirmiştir. Avrupa Komisyonu raporlarına bu durum Portekiz yargı sistemindeki "yetersiz kaynak" ve "yavaş müdahale süresi" konusundaki eleştirilerini haklı çıkaran örnekler olarak yansımıştır (Avrupa Komisyonu, 2023, s. 12).

gibi yüksek profilli yolsuzluk davalarındaki yargısal gecikmeler sistemin hala önemli yapısal zorluklarla karşı karşıya olduğunu göstermektedir (Guimarâes, 2022, s. 14).

AB uyum sürecinde, Türkiye de şeffaflığın sağlanması açısından, kendisinden beklenen kanun ve kurumsal yapılar oluşturma konusunda somut adımlar atmıştır. 2003 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, mali ve idari saydamlık yolunda atılan en somut adımlardır (Ömürgönülşen ve Doğan, 2005, s. 18). 2010 referandumuyla Kamu Denetçiliği Kurumunun (Ombudsmanlık) kurulması ve kişisel verilerin korunması hakkının anayasal güvenceye alınması, yönetimin denetlenebilirliğini artırmıştır (Kaya, 2015, s. 124). Öte yandan Portekiz ve Türkiye ombudsmanlıkları arasında 4 temel fark mevcuttur: Portekiz Ombudsmanlığı (*Provedor de Justiça*) Karanfil Devrimi'ni takip eden yıllarda Salazarcı mirasın izlerini temizlemek amacıyla kurulmuştur. Türkiye ise bu kurumla 2010 Anayasa Referandumu ile tanışmıştır. Portekiz Ombudsmanlık yürütme ve yasama organından tamamen bağımsız bir kurum olarak konumlanırken, Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu hakkındaki uluslararası raporlarda, kurumun bağımsız yapısının ihlal edildiği yönünde eleştiriler mevcuttur. Portekiz'deki Ombudsmanlık; vatandaşın idareyi mahkeme kararıyla zorlayabildiği gelişmiş bir idari usul sistemi olan yargısal emir gibi güçlü araçlara sahipken, Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu yerinden denetimi yasağı gibi sınırlamalar içerisinde bırakılmıştır (Tortop, 2012, s. 45). Sonuç olarak; Portekiz Ombudsmanlığı, Karanfil Devrimi'ne yakışır bir üslupla, halkın bir hak arama kalesi haline gelmişken; Türkiye'deki Kamu Denetçiliği Kurumu daha çok, AB uyum sürecinde kâğıt üzerinde başarılmış bir ödev olarak kalmıştır (Gözler, 2011, s. 312).

Türkiye'de yolsuzlukla mücadele veya şeffaflık mekanizmaları, özellikle son yıllarda yaşanan; yargı bağımsızlığındaki gerileme ve artan merkeziyetçilik anlayışına paralel bir şekilde eleştirilerin odağında yer almaktadır. Yüksek bir denetim kurumu olan Sayıştay'ın, kamu harcamaları üzerinde denetleme yetkisini tam olarak kullanamadığı, yeterli bağımsızlık ve şeffaflıktan yoksun olduğu AB raporlarında belirtilmektedir. Adil rekabeti sağlamakla görevli kılınan Kamu İhale Kurumu'nun ise, yapılan hukuki değişiklikler neticesinde büyük ölçüde devre dışı bırakıldığı ifade edilmiştir. Son olarak da düzenleyici kurumlardan Merkez Bankası ve mali denetim organlarının

özerklikleri konusunda da çekinceler oluşmuştur (Avrupa Komisyonu, 2024, s. 18). Portekiz'deki MENAC'ın işlevini Türkiye'de sağlamakla mükellef tutulan ve 25/5/2004 tarihli ve 5176 sayılı Kanunla kurulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu ise; yaptırım gücü oldukça yüksek olan MENAC'a göre oldukça sembolik bir rol oynadığı yönündeki eleştirilerin hedefi olmuştur (OECD, 2026, s. 42). Kurulun özellikle de 2018 sonrası süreçte bürokrasi üzerinde artan merkezi kontrolün, idari tarafsızlık ve liyakat ilkelerini baskıladığı belirtilmiştir. Bu ortamda Etik Kurulu'nun, liyakat yerine "sadakat" odaklı atamaların yapıldığı bir sistemde denetim işlevini yerine getirmekte zorlandığı savunulmaktadır (Saygılı, 2020, s. 115). Kurul, mevzuatı olan fakat aşırı merkezileşme ve kapasite eksiklikleri nedeniyle, etkin bir sorun çözücü olmak yerine, ilgili taraflara tavsiyeler sunmakla sınırlandırılmış bir vazifesi görmektedir (Avrupa Komisyonu, 2023, s. 14).

2024 yılında Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün yayınlamış olduğu Yolsuzluk Algı Endeksi'nde Türkiye 180 ülke arasında 34 puanla 107'nci sıraya yerleşmiştir. Mali, adli ve kamu idaresi alanlarındaki siyasallaşma ve veri paylaşımında yeterince şeffaf olunmayışı da birer sebep olarak görülmektedir (Avrupa Komisyonu, 2025, s. 24).

4.4 AB'nin Küresel Aktör Rolünün Kamu Yönetimi Sistemleri Üzerindeki Dolaylı Etkileri

Şüphesiz kuruluş sürecinin şekli ve amacıyla AB; ekonomik iş birliğinden yola çıkarak, Avrupa kıtası içerisinde istikrarın sağlanması ve yeni dünya koşullarına ayak uydurabilecek yeni bir siyasi güç teşkil etmesi maksadıyla oluşturulmuştur (Bache ve George, 2006, s. 12). Söz konusu birlikteki uyumun oluşmasında, birliği oluşturan ülkelerin kurumlarının da standardizasyonunun, ülkelerin kendi siyasi ve mali egemenliklerine zarar verilmeyecek şekilde sağlanması önemli bir önceliktir (Knill, 2001, s. 45). Bu şarta uyarak bir normatif güç olarak hareket eden AB'nin kendisi, uluslararası sistemde kendi kurumsal kimliğine dayalı normları, politikaları ve kuralları yayan bir mekanizma olarak hareket eder. Kopenhag Kriterleri ile söz konusu azami yeterlilikler belirlenirken, Maastricht gereğince de mali sistemlerin reforme edilmesi amaçlanır (Bache ve George, 2006, s. 84).

4.4.1 AB'nin Uluslararası Norm ve Standartlarının Portekiz ve Türkiye Kamu Yönetimlerine Yansımaları

İki ülke de Avrupa Birliği'nin kamu yönetimine sunduğu ve birer kaldıraç işlevi görmesi beklenen normlarla simgelenen modernleşme ve demokratikleşme çabaları içinde olmuştur. Nitekim değişen konjonktür, ülkelerin iç ve dış dinamikleri arasındaki farklar gibi nedenlerle aynı sonuçlar alınamamıştır.

Türkiye, AB'ye katılım sürecinde, demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğü gibi uluslararası kabul görmüş normlara uyum sağlamak zorunda kalmıştır. Fakat normların uygulanışı konusunda Türkiye'nin yukarıdan aşağıya doğru gelişen direnci oluşmuş ve kriterler yeterince efektif uygulanamamıştır (Öniş, 2011, s. 112).

4.4.2 Küresel Yönetişim ve Çok Taraflı İş Birliği Bağlamında Kamu Yönetimlerinin Rolü

Portekiz de tıpkı Türkiye gibi, AB üyeliğiyle birlikte ulusal kurumlarının ve idari kültürünün kökten dönüştüğü "yukarıdan aşağıya" bir uyum süreci yaşamıştır (Camisao ve Fernand, 2024, s. 45). Ancak AB, üyelerini yönetime dâhil etme fırsatı tanıyan mekanizmalara da sahip olduğundan, Portekiz zamanla birliğin sadece bir parçası değil, aktif bir aktörü haline gelmiştir. Bu süreçte Portekiz'in 1992, 2000, 2007 ve 2021 yıllarındaki AB Konsey Başkanlıkları ile eski Başbakan José Manuel Barroso'nun (1956 -) Avrupa Komisyonu Başkanlığı yaptığı dönemler, ülkenin stratejik fırsatları değerlendirmesi açısından büyük bir avantaj sağlamıştır. Özellikle 2000 yılındaki Lizbon Stratejisi, Portekiz'in uluslararası konumunu pekiştirerek AB'nin küresel gündemini şekillendirmesine olanak tanımıştır (Gallagher, 2000, s. 52).

Bu kurumsal güçlenme, Portekiz'in dış politikasını da uluslararası alanda önemli ölçüde etkilemiştir. Ülke**,** AB platformunu NATO ve BM gibi küresel kuruluşlarda rolünü artırmak için bir kaldıraç olarak kullanmış ve küresel yönetişimde aktif sorumluluk üstlenmiştir. Portekiz, AB üyeliğini kendi dış politika hedefleri doğrultusunda verimli bir "hoparlör" haline getirerek, örneğin Doğu Timor'un bağımsızlığının sağlanması ve Birleşmiş Milletler değerlerinin savunulması gibi

konularda etkin bir diplomasi yürütmüştür. Ayrıca Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) kapsamında barış gücü operasyonlarına katılması, ülkenin savunma ve dış ilişkiler sektörlerini de dönüştürmüştür (Gallagher, 1995, s. 242).

Portekiz'in bu aktif rolü, bölgesel ve kıtalararası ilişkilerde de kendini göstermektedir. Özellikle AB'nin Afrika ile siyasi ilişkilerinin yürütülmesinde başarılı bir arabuluculuk rolü üstlenen Portekiz; ilki 2000, ikincisi 2007 yılında düzenlenen AB-Afrika zirvelerinin bizzat mimarlığını yapmıştır (Camisao ve Fernand, 2024, s. 58). Ülke, küresel açılımlarının yanı sıra komşusu İspanya ile "*Interreg*" programları aracılığıyla sınır ötesi iş birliğini geliştirerek bölgesel entegrasyonunu da tamamlamıştır.

Çok Düzeyli Yönetişim (*Multilevel Governance*), karmaşık, çok düzeyli ve çok merkezli bir yönetişim sistemidir. Bu sistemde, ulusal yönetimler, yerel, bölgesel ve ulus ötesi düzeylerle sürekli etkileşim halindedir ve tek taraflı dayatmaların yerini diyalog ve iş birliğinin alması beklenir. Portekiz, AB'nin dış yönetişimine katılarak diğer üye devletlerle birlikte ortak dış ve güvenlik politikalarını şekillendirmektedir. Öte tarafta Türkiye ise AB'nin çok taraflı iş birliği mekanizmalarına (ODGP/CFSP) katılımını sürdürmekte ve bölgesel iş birliklerinde önemli bir rol üstlenmektedir (Öniş, 2011, s. 124).

5. SONUÇ

Bu çalışma, Portekiz ve Türkiye'nin kamu yönetimi sistemlerini Avrupa Birliği'nin normatif ve kurumsal etkileri çerçevesinde karşılaştırmalı olarak inceleyerek, her iki ülkenin tarihsel mirasları ile modern yönetsel dönüşümleri arasındaki ilişkiyi ortaya koymayı amaçlamıştır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi literatüründe sıklıkla ihmal edilen Portekiz örneğinin Türkiye ile birlikte ele alınması, Avrupa Birliği'nin sadece bir "üyelik hedefi" değil, aynı zamanda bir dönüştürücü yönetişim aktörü olarak rolünü görünür kılarak çalışmayı özgünleştirmektedir.

Bu tez, Portekiz ve Türkiye'nin kamu yönetimi sistemlerinin AB ortak paydasında şekillenmesini karşılaştırmalı bir perspektifle ele alarak literatürdeki önemli bir boşluğu doldurmayı amaçlamıştır. Elde edilen bulgular; AB uyum sürecinde kamu yönetimi reformlarının başarıya ulaşması için yalnızca mevzuat değişikliklerinin yeterli olmadığını, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve demokratik yönetişim kültürünün içselleştirilmesinin kritik önem taşıdığını göstermektedir. Bu bağlamda Türkiye'nin gelecekteki reform süreçlerinde Portekiz deneyiminden hareketle; reformların sürekliliğini sağlayacak bağımsız denetim mekanizmalarına, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ve şeffaflık politikalarına öncelik vermesi stratejik bir gerekliliktir. Nihayetinde, Portekiz'in Avrupalılaşma deneyimi ile Türkiye'nin adaylık sürecindeki yapısal zorlukları birlikte değerlendirildiğinde; kamu yönetimi reformlarının başarısının yalnızca dışsal hedeflere değil, aynı zamanda içsel kurumsal iradeye ve demokratik konsolidasyona dayandığı açıkça görülmektedir.

Elde edilen bulgular, Türkiye açısından temel sorunun Avrupa Birliği ile ilişkilerin teknik boyutundan ziyade, reformların iç siyasal sahiplenmesi ve kurumsal içselleştirilmesi olduğunu göstermektedir. Kamu yönetimi reformlarının kalıcı hale gelmesi; yargısal denetimin etkinliği, liyakat temelli bürokratik yapı ve merkeziyetçilik ile demokratik hesap verebilirlik arasındaki dengenin kurulmasına bağlıdır. Bu bağlamda tez, Türkiye'de kamu yönetimi reformlarının başarısının dış normlara uyumdan çok, giderek iç kurumsal tercihler ve siyasal süreklilik tarafından belirlendiğini ortaya koymaktadır.

Mevcut araştırma süreci, barındırdığı sınırlılıklara rağmen ileride yapılacak çalışmalar için önemli bir zemin hazırlamıştır. Bu tezde gerçekleştirilen karşılaştırmalı analiz, kamu yönetimi sistemlerinin genel yapısı ve reform süreçleri düzeyinde tutulmuştur. Gelecek araştırmalar, bu karşılaştırmayı daha spesifik alanlara odaklayarak derinleştirebilir. Özellikle yerel yönetimler, kamu personel rejimi, performans yönetimi sistemleri ve dijital kamu hizmetleri gibi alt alanlarda yapılacak analizler, AB'nin yönetsel etkilerinin somut çıktılarını daha net bir biçimde ortaya koyacaktır. İkinci olarak bu çalışma büyük ölçüde nitel bir metodolojiye dayandırıldığından ileride yapılacak araştırmalarda kamu yönetimi performans göstergeleri, yolsuzluk algı endeksleri, idari kapasite ölçümleri ve kamu hizmetlerine erişim verileri gibi nicel göstergelerin kullanılması, ulaşılan bulguların ampirik açıdan desteklenmesini sağlayacaktır. Üçüncü olarak, aday ve üye ülke karşılaştırmasına odaklanan bu çalışmaya ek olarak; farklı üyelik statülerine sahip Doğu Avrupa ve Balkan ülkelerinin de analize dâhil edilmesi, AB'nin normatif dönüştürücü gücünün sınırlarını daha kapsamlı bir tartışmaya açacaktır. Son olarak, Avrupalılaşma sürecinin sosyopolitik bir olgu olarak ele alınması, kurumsal ve yönetsel boyuta odaklanan bu çalışmayı daha bütüncül bir perspektife taşıyacaktır.

Çalışmanın ulaştığı temel bulgu, Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi reformları üzerindeki etkisinin sadece hukuki uyumdan ibaret olmadığıdır. AB, Portekiz örneğinde olduğu gibi, üye ülkelerde kurumsal öğrenme, idari kapasite geliştirme ve yönetişim kültürünün içselleştirilmesi süreçlerini destekleyen çok katmanlı bir aktör olarak işlev görmüştür. Türkiye örneğinde ise bu etki, belirli dönemlerde güçlü olmakla birlikte, siyasi irade, iç politik öncelikler ve jeopolitik gerilimler nedeniyle sürdürülebilir bir yönetsel dönüşüme evrilememiştir. Bu durum, AB'nin dönüştürücü gücünün, yalnızca dışsal koşullara değil, aynı zamanda içsel sahiplenmeye bağlı olduğunu ortaya koymaktadır. Sonuç olarak Portekiz, AB kurumsal kimliğinin bir parçası haline gelerek, AB normlarını başarılı bir şekilde içselleştirerek, AB irade ve teşvikleriyle (AB fonları ve müktesebatı) kendisini küresel standartlara ulaştırmış bir başarı hikâyesine dönüşmüştür. Öte yandan AB standartlarını işlevsel bir araç olarak kullanmaya yönelik bir siyaset izleyen Türkiye, AB için faydalı bir paydaş olmak dışında bir değişiklik gösteremediği gibi, yönetişimin sağlayabileceği faydalardan

uzakta kalmış ve günümüzde kısmen bir fırsatlar/engeller paradoksuna sıkışmış gözükmektedir.

KAYNAKLAR

Ahmad, F. (1993). *Modern Türkiye'nin oluşumu.* Routledge,

Akan, F. ve Çil, B. (2025). Türkiye'nin e-devlet karne kaydı: Avrupa'ya ilham veren dijital dönüşümler *(86). İktisadi Kalkınma Vakfı*, 5-7

Akartürk, K. (2010). *Türkiye'de anayasa ve demokrasi*. Beta Yayınları.

Akça, İ. (2020). *Türkiye'de devletin yeniden yapılması: Cumhurbaşkanlığı hükümet Sistemi*. İletişim Yayınları.

Aksan, V.H. (2013). *Osmanlı devlet adamı ve modernleşme*. Routledge.

Akşin, S. (2007). *İnönü ve çok partili hayata geçiş*. İmge Kitabevi.

Almeida, J. (2011). *Local Governance and central authority in Portugal*. Lisbon: University Press.

Almeida, T. (2025). CHEGA'nın yükselişi ve Portekiz siyaseti üzerindeki etkisi. *Avrupa Siyaset Bilimi Dergisi*, *22*(1), 78-95.

Altınay, A.R. (1916). *Kadınlar Saltanatı*. Hilal Matbaası.

Avrupa Komisyonu. (1999). *Türkiye'nin Gidişatının İlerlemesine İlişkin Düzenli Rapor*. Brüksel: Avrupa Komisyonu. [Çevrim içi: https://www.ab.gov.tr/files/ab_iliskileri/adayliksureci/ilerlemeraporlari/turkiye_ilerleme_rap_1999.pdf], Erişim Tarihi: 10.03.2026

Avrupa Komisyonu (2021). *Türkiye 2021 Raporu, Avrupa Birliği.* [Çevrim-içi: https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html], Erişim Tarihi: 04.11.2025.

Avrupa Komisyonu. (2023). *Türkiye 2023 Raporu* [Çevrim-içi: https://enlargement.ec.europa.eu/- turkiye-report-2023_en], Erişim Tarihi: 03.20.2026

Avrupa Komisyonu. (2024). *Türkiye 2024 Raporu: Avrupa Komşuluk Politikası ve Genişleme Müzakereleri*. Avrupa Birliği Yayın Ofisi. [Erişim adresi https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2024_trkiye_report_tr.pdf], Erişim Tarihi: 10.03.2026

Avrupa Komisyonu (2025). *2025 Communication on EU Enlargement Policy*. [Çevrim-içi: https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/eb69a890-40d6-4696-801e-612d51709fdd_en?filename=2025+Communication+on+EU+Enlargement+Policy.pdf], Erişim Tarihi: 4.11.2025.

Avrupa Konseyi. (1985). *Avrupa Yerel Yönetimler Şartı*. [Çevrim-içi: https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/122], Erişim Tarihi: 4.11.2025.

Avrupa Parlamentosu (2019). *Türkiye'deki duruma ilişkin karar. Avrupa Parlamentosu*. [Çevrim-içi: https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/2019_trkiye_raporu-_tr.pdf], Erişim Tarihi: 5.11.2025.

Aydın-Düzgit, S. ve Kaliber, A. (2019). Turkey and the European Union: A troubled relationship. *Journal of European Integration*, 41(2), 213-228.

Aydın-Düzgit, S. ve Kaliber, A. (2020). Türkiye-AB ilişkilerinde yeni dönem: Göç, vize ve Doğu Akdeniz. *Avrupa Çalışmaları Dergisi*, *18*(1), 75-92.

Aydın, M. (1995). *Türkiye'de siyasal gelişmeler*. İmge Kitabevi.

Aydın, M. (2005). *Türkiye'nin Avrupa Birliği stratejisi*. Nobel Yayın Dağıtımı.

Aydın, S. (2005). Türkiye'nin dış politikasının Avrupalılaşması. *Çağdaş Avrupa Çalışmaları Dergisi,* 13(3), 257-274.

Bache, I. ve George, S. (2006). *Politics in the European Union*. Oxford University Press.

Bahcheli, T. (1997). *Kıbrıs: Bir yol ayrımındaki çatışma*. Utah Üniversitesi Yayınları.

Bairoch, P. (1989). *Avrupa ticaret politikası 1815-1914*. Macmillan.

Balassa, B. (1961). *The theory of economic integration*. George Allen & Unwin.

Baldersheim, H., & Rose, L.E. (2010). *Bölgesel seçim: Sınırların ve hudutların politikası.* Palgrave Macmillan.

Baldwin, R. E. (1989). The political economy of trade policy. *Journal of Economic Perspectives, 3*(4), 119-135.

Bayraktar, S. (2007). Türk belediyeleri: 2000'li yıllarda yerel yönetim reformu. *Güney Avrupa Toplumu ve Siyaseti,* 12(4), 463-485

Beevor, A. (2006). *İspanya savaşı: 1936-1939 İspanya İç Savaşı*. Penguin Books.

Bethencourt, F. (1997). *Portekiz İmparatorluğu ve Atlantik dünyası 1500-1800.* Ashgate.

Black, J. (2020). *Atlantik ve düşmanları: Atlantik dünyasını şekillendiren savaşların tarihi 1450-1750*. Yale Üniversitesi Yayınları.

Black, J. (2021). *Kısa Portekiz tarihi.* (B. A. Uzun, Çev.) Say Yayınları.

Boxer, C.R. (1969). *The Portuguese seaborne empire 1415 – 1825*. Hutchinson Londra.

Börzel, T.A. ve Risse, T. (2003). *Avrupa'nın iç etkisini kavramsallaştırmak.* K. Featherstone, CM. Radaelli, (Eds.), *Avrupa'laşma politikası* içinde (ss. 57-80). Oxford University Press.

Braudel, F. (1982). *Uygarlık ve kapitalizm 15.-18. Yüzyıl*. Harper & Row.

Busbecq, O.G de. (2005). (Orijinal 1581). *Türk mektupları*. Ötüken Neşriyat.

Camisao, I. ve Fernand, S. (2024). *Portugal in the European Union.* Palgrave Macmillan.

Carvalho, S. (2020). Portekiz'de yargı reformları ve AB etkisi. *Avrupa Hukuk Çalışmaları Dergisi, 14*(2), 89-107.

Castells, M. (1996). *Ağ toplumunun yükselişi*. Blackwell Yayınları.

Cebeci, M. (2017). Türkiye'de AK Parti'nin siyasi performansı ve seçim başarıları. *Siyasal İncelemeler Dergisi, 12*(3), 45-67.

Cizre, Ü. (2014). Türkiye'de ekonomik politikalar ve AKP dönemi. *Siyasal Ekonomi Dergisi, 9*(1), 33-50.

Coppolaro, L. & Lains, P (2013). Portugal and European integration, 1947–1992: An essay on protected openness in the European periphery. *E-Journal of Portuguese History, 11*(1), 61-81

Corkill, D. (1999). *The development of the Portugal Economy: A case of Europeanization*. Routledge.

Corte-Real, I. (2008). Portekiz'de kamu yönetimi: Kültürel öncesi ve tarihsel perspektifler. S. Tiihonen (Ed.), *Post-Komünist ülkelerde kamu yönetiminin tarihi* içinde (ss. 145 -168). Routledge.

Costa Pinto, A., & Severiano Teixeira, N. (2012). *The Europeanization of Portuguese democracy*. In A. Costa Pinto, N. Severiano Teixeira (Eds.), *The Europeanization of Portuguese democracy* (pp. 67–83). Social Science Monographs.

Costa, M. (2012). *Bureaucracy and public administration in Portugal*. Porto: Academic Publications.

Costa, M. (2021). *Portekiz'de yürütme gücü ve yönetişim*. Academic Press.

Çarkoğlu, A. & Kalaycıoğlu, E. (2007). *Turkish democracy today: Elections, protest and stability in an Islamic society*. I.B. Tauris.

Çınar, A. (2010). Neo-Osmanlıcılık ve AKP'nin siyasi dili. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 65*(1), 45-62.

Çınar, A. (2018). 15 Temmuz darbe girişimi ve Türkiye'nin demokrasi mücadelesi. *Siyasal İncelemeler Dergisi, 14*(2), 89-110.

Dedman, T.J (2010) The Origins and development of the European Union 1945-2008. *Routledge.*

Diez, T., Agnantopoulos, A., & Kaliber, A. *(2005).* Türkiye, Avrupa Birliği'ne entegrasyon ve sivil toplum*. Güney Avrupa Toplumu ve Politikası.*

Diffie, B.W. & Winius, G.D. (1977). *Portekiz İmparatorluğu'nun temelleri, 1415-1580*. Minnesota Üniversitesi Yayınları.

Disney, A.R. (2009). *Portekiz ve Portekiz İmparatorluğu tarihi: Başlangıcından 1807'ye.* Cambridge University Press.

Dynes, R.R. (2003). *1755 Lizbon depremi: İlk modern felaket*. Delaware Üniversitesi Doğal Afet Araştırma Merkezi.

Dyson, K., & Featherstone, K. (1996). *Maastricht'e giden yol: Ekonomik ve parasal birliğin müzakereleri*. Oxford: Oxford University Press.

Eraydın, A. (2003). Türkiye'de bölgesel kalkınma ve bölgesel politikalarda devletin değişen rolü. *European Planning Studies*, *11*(1), 61–80.

Erickson, E.J. (2003). *Birinci Dünya Savaşı'nda Osmanlı ordusunun etkinliği: Karşılaştırmalı bir çalışma*. Routledge.

Esen, B. ve Gümüşçü, Ş. (2019). Belediye başkanının yeni kıyafetleri? 2019 yerel seçimleri ve Türk demokrasisinin geleceği. *Southeast European and Black Sea Studies*, *19*(4), 549–577. https://doi.org/10.1080/14683857.2019.1705796

European Commission. (2019). *Turkey 2019 Report*. European Union.

Faroqhi, S. (2004). *Osmanlı İmparatorluğu ve çevresindeki dünya*. IB Tauris.

Featherstone, K., & Radaelli, C.M (Eds.). (2003). *Avrupa'laşmanın siyaseti*. Oxford: Oxford University Press.

Fernandes, J. (2017). Portekiz'de kamu yönetimi reformları: Zorluklar ve perspektifler. *Kamu Politikası Dergisi, 33*(2), 145-162.

Fernandes, R. (2014). *The Liberal constitution of Portugal and its historical context*. Coimbra: Historical Review.

Ferreira, L. (2010). *Digital transformation in portuguese public administration: The SIMPLEX program.* Lisbon: Technology and Governance Journal, 5(2), 45-62.

Ferreira, P. (2020). Portekiz'de yerel yönetim ve merkeziyetsizleşme. *İber Kamu Yönetimi Dergisi, 8*(2), 112-130.

Fırat, D. (2018). *Türkiye'de 1980 darbesi ve sonrası*, Phoenix Yayınevi

Findley, C.V. (1980). *Osmanlı İmparatorluğu'nda bürokratik reform: Osmanlı Devleti, 1789-1922*. Princeton Üniversitesi Yayınlar.

Finkel, C. (2005). *Osman'ın rüyası: Osmanlı İmparatorluğu tarihi*. Basic Books.

Fromkin, D. (1989). *Tüm barışları sonlandıran bir barış: Osmanlı İmparatorluğu'nun çöküşü ve modern Orta Doğu'nun oluşumu*. Holt Paperbacks.

Gallagher, T. (1983). *Portugal: A Twentieth-Century interpretation*. Manchester University Press,

Gallagher, T. (1990). *Portugal: democracy and dictatorship*. London: Routledge,

Genç, M. (1988). *Osmanlı iktisat tarihi.* İmge Kitabevi.

Gowan, P. (2001). *The Euro-Atlantic origins of NATO's attack on Yugoslavia. in masters of the universe? NATO's Balkan crusade.* Verso.

Gözler, K. (2011). *Anayasa hukukuna giriş*. Ekin Basım Yayın.

Gözübüyük, A. Ş. ve Tan, T. (2013). *İdare hukuku: Genel Esaslar* (9. baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.

Grossman, G. M., & Helpman, E. (1991). *Innovation and growth in the global economy.* MIT Press.

Guimarâes, M.S. (2022). Portekiz'de adalet ve siyaset: yüksek profilli yolsuzluk vakalarının kamu güveni üzerindeki etkisi. *Çağdaş Avrupa Çalışmaları Dergisi,* 30(2), 215-230.

Guimarães, M.S. (2022). Portekiz'de yargısal gecikmeler ve yolsuzluk davaları. *İber Adaleti Dergisi, 14* (2), 40-58.

Güler, B.A. (2005). *Yeni sağ ve devletin değişimi*. İmge Kitabevi.

Güler, B.A. (2021). *Yerel yönetimler: kuram ve yönetim*. İmge Kitabevi.

Gümüşçü, Ş. (2023). Türkiye'de 2023 seçimleri: muhalefet neden kaybetti *Demokrasi Dergisi,* 34(4), 115-129

Güneş-Ayata, A. (2003). The European Union and local government in Turkey and Portugal. *South European Society and Politics*, *8*(1-2), 127-144.

Hanioğlu, M. Ş. (2008). *Geç Osmanlı İmparatorluğu'nun kısa tarihi*. Princeton Üniversitesi Yayınları.

Heckscher, E.F. (1935). *Merkantilizm*. George Allen ve Unwin.

Heper, M. (2000). *The state and public bureaucracy in Turkey*. Turkish Studies, *1*(1), 1-20.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Çok düzeyli yönetişim ve Avrupa entegrasyonu*. Rowman & Littlefield Yayınları.

Imber, C. (2002). *Osmanlı İmparatorluğu, 1300-1650: Güç yapısı.* Londra: Palgrave Macmillan.

Instituto Nacional de Estatística (INE). (2023). *Portekiz demografik istatistikleri*. [Çevrim-içi: https://www.ine.pt], Erişim Tarihi: 11.04.2025.

İnalcık, H. (1978). *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik çağ 1300-1600*. Praeger.

İnalcık, H. (1994). *Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik ve sosyal tarihi*. Cambridge University Press.

İnalcık, H. (2003). *Osmanlı İmparatorluğu: Klasik çağ 1300-1600*. Phoenix Press.

Jongerden, J. (2012). *The Kurdish issue in Turkey: A spatial perspective*. Routledge.

Kafadar, C. (1995). *İki dünya arasında: Osmanlı Devleti'nin inşası*. Berkeley: Kaliforniya Üniversitesi Yayınları.

Kara, H. (2021). COVID-19 pandemisinin Türkiye ekonomisine etkileri. *Ekonomi ve Toplum Dergisi*, *15*(2), 112-130.

Kay, H. (1970). *Salazar ve modern Portekiz*. Eyre & Spottiswoode.

Kaya, A. (2005). Türkiye'de kamu yönetimi reformları ve Avrupa Birliği süreci. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 60*(1), 123-142.

Kaya, A. (2013*).* Public opinion and EU accession in Turkey. *Journal of European Integration*, *35*(4), 405-420.

Kaya, A. (2015*).* E-government and public administration reform in Turkey. *Journal of Public Administration*, *40*(2), 123-140.

Keating, M. (1998). *Batı Avrupa'da yeni bölgeselcilik: bölgesel yeniden yapılanma ve siyasi değişim.* Edward Elgar Yayıncılık.

Ker-Lindsay, J. (2005). *The Cyprus problem: What everyone needs to know*. Oxford University Press.

Keyder, Ç. (1999). Türkiye'de ekonomik değişim ve bölgesel kalkınma. F. İnalcık ve D. Quataert (Eds.), *Osmanlı İmparatorluğu'nun ekonomik ve sosyal tarihi* içinde (ss. 345-370). Cambridge University Press, 345-370.

Keyder. Ç. (1980). *Geçiş sürecinde Türkiye.* İ.C. Schick, E.A. Tonak (Ed.). Belge Yayınları.

Keyman, E.F. (2007). Küreselleşme, modernite ve demokrasi: Türkiye için zorluklar. *Türk Çalışmaları, 8*(1), 19-34.

Keyman, E.F. ve Öniş, Z. (2007). *Değişen bir dünyada Türk siyaseti*. İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kirişci, K. (2006). Turkey's Europeanization and the EU's political conditionality. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, *8*(2), 145-164.

Kirişci, K. (2007). The Cyprus issue and Turkey-EU relations. *Middle Eastern Studies, 43*(4), 581-597.

Kirişci, K. (2018). *Turkey and the West: from partnership to tension*. Brookings Institution.

Knill, C. (2001). *The Europeanisation of national administrations: Patterns of institutional change and persistence*. Cambridge University Press.

Kuntz, J. (1975). *Portekiz dün – bugün.* (A. Düz, Çev.), Payel Yayınları

Ladi, S. ve Tsarouhas, D. (2020). *EU economic governance and the COVID-19 crisis: A new policy paradigm.* Journal of European Integration, 42(8), 1141-1156.

Landes, D.S. (1969). *Özgür Prometheus: 1750'den günümüze Batı Avrupa'da teknolojik değişim ve sanayi gelişimi*. Cambridge University Press.

Linz, J.J. ve Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Johns Hopkins University Press.

Livermore, H.V. (1947). *Portekiz'in yeni bir tarihi*. Cambridge University Press.

Lopes, A. (2013). Centralization and local government in Portugal. *Journal of Public Administration, 45*(2), 123-140.

Lopes, J. S. (2007). *Portugal and Turkey: two peripheral countries in the European Union*. Calouste Gulbenkian Foundation.

Lopes, M. (2012). Portekiz'de idari hukuk ve anayasal değişim. *Avrupa Hukuk Tarihi Dergisi, 9*(1), 55-73.

Loughlin, J., Hendriks, F. Ve Lidström, A. (2011). *Avrupa'da yerel ve bölgesel demokrasi Oxford el kitabı.* Oxford University Press.

Lusa. (2025). *Municipalities call on new government to deepen decentralisation. Lusa* Business News. [Çevrim-içi: https://www.amanalliance.org/Home/ContentDetail/90593] Erişim Tarihi: 05.03.2026

Machiavelli, N. (1532). *Prens*. (Çev: R. Teksoy) (2020) İstanbul, Oğlak Yayınları.

Mackinder, H. J. (1919). *Democratic ideals and reality: A Study in the politics of reconstruction*. Henry Holt and Company.

MacQueen, N. (1997). *Portekiz Afrikasının sömürgecilikten kurtuluşu: Metropol devrimi ve imparatorluğun dağılması.* Longman.

Madureira, C., & Asensio, M. (2013). Portekiz'de merkezi yönetim reformu: PRACE ve PREMAC. *Uluslararası Kamu Yönetimi Dergisi*, 36(11), 784-796.

Madureira, A., & Ferraz, M. (1998). *Administrative reforms in Portugal: The Cavaco Silva era.* Public Administration Review.

Magone, J.M. (2004). *The developing place of Portugal in the European Union*. Transaction Publishers.

Magone, J.M. (2006). *The Europeanization of Portugal (1986-2006): A critical view*. Nação e Defesa.

Magone, J.M. (2011). *Çağdaş Avrupa politikası: Karşılaştırmalı bir giriş*. Routledge.

Magone, J.M. (2022). Kurtarma ve direnç planı (PRR) ve Portekiz kamu yönetiminin modernizasyonu. *Portekiz Çalışmaları İncelemesi*, 30(1), 145-168.

Mango, A. (2002). *Atatürk: Modern Türkiye'nin kurucusunun biyografisi*. Overlook Press.

Marcus, A. (2007). *Blood and belief: The PKK and the Kurdish fight for independence.* NYU Press.

Martins, F. (2000). Democratic legitimacy and parliamentary oversight in Portugal. *Journal of European Governance, 6*(2), 123-140.

Martins, F. (2002). Public Administration and political change in Portugal. *Journal of European Public Policy, 9*(3), 456-472.

Martins, F. (2003). Socialist governance and public administration. *Journal of Iberian Politics, 8*(1), 55-70.

Martins, F. (2005). *Public administration reforms in post-revolution Portugal*. Public Policy Press, 30-40.

Martins, F. (2009). *Napoleonic influence on Iberian public administration*. Iberian Studies.

Martins, J. (2015). *Portekiz anayasası: yapısı ve zorlukları*. Lizbon Üniversitesi Yayınları.

Mattoso, J. (1993). *Portekiz tarihi*. Editoryal Estampa.

Maxwell, K. (1995). *The making of Portuguese democracy.* Cambridge University Press.

Meneses, F.R. (2009). *Salazar: Bir siyasi biyografi*. Enigma Yayınları

Müftüler-Baç, M. (2016). *Farklı yollar: Türkiye ve Avrupa Birliği*. Barbara Budrich Yayınları.

Newitt, M. (2005). *Portekiz'in denizaşırı genişlemesinin tarihi, 1400-1668*. Routledge.

OECD. (2008). OECD *territorial reviews: Portugal 2008*. OECD Publishing., https://doi.org/10.1787/9789264041837-en, Erişim Tarihi: 01.04.2026.

OECD. (2026). *Anti-corruption and integrity outlook 2026: Türkiye*. OECD Publishing. [Çevrim-içi: https://www.oecd.org/en/publications/anti-corruption-and-integrity-outlook-2026_0c8910f8-en/turkiye_b3e66709-en.html], Erişim Tarihi: 01.04.2026.

Oliveira, F. (2019*).* Portekiz'de yarı başkanlık sistemi: yetkiler ve sorumluluklar. *Portekiz Siyasi İncelemesi, 12*(1), 23-40.

Oliveira, M. (2012). Performance management in Portugal's public sector: The SIADAP system. *Public Administration Review, 72*(4), 567-579.

Open Government Partnership Portugal. (2024*). III national action plan 2024-2027. agência para a modernização administrativa (AMA*). [Çevrim-içi: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2024/01/Portugal_Action-Plan_2023-2027_December_EN_Revised.pdf] Erişim Tarihi:03.04.2026

Ortaylı, İ. (2007). *Türkiye teşkilat ve idare tarihi*. Cedit Neşriyat.

Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.

Ökmen, M. ve Görmez, K. (2014). *Yerel yönetimler: Kuramsal ve güncel yaklaşımlar*. Gazi Kitabevi.

Öktem, K. (2011). *Özgürleşme ve düzenleme arasında: Modern Türkiye'de din politikası*. Avrupa Türk Araştırmaları Dergisi, 12, 12-15.

Ömürgönülşen, U. (2002). *Kamu yönetiminde yeni bir paradigma: Yeni kamu yönetimi*. Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, *8*(1), 15–28.

Ömürgönülşen, U., & Doğan, M. (2005). Kamunun kontrolünde şeffaflık ve bilgi edinme hakkı: 4982 sayılı bilgi edinme hakkı kanunu üzerine bir

inceleme. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,* 23(1), 105-131.

Öniş, Z. (2003). Domestic politics, international norms and challenges to the state: Turkey–EU relations in the post-Helsinki era. *Turkish Studies*, *4*(1), 9-34.

Öniş, Z. (2004). İç politika, uluslararası normlar ve devlete yönelik zorluklar: Helsinki sonrası dönemde Türkiye-AB ilişkileri. *Türk Çalışmaları, 4(1), 9-34.*

Öniş, Z. (2004). Turgut Özal ve Türkiye'de neoliberalizmin kökenleri. *Orta Doğu Çalışmaları*, 40(4), 113-134.

Öniş, Z. (2007). The Triumph of conservative globalism: The political economy of the AKP era. *Turkish Studies, 8*(2), 139-164.

Öniş, Z. (2011). The political economy of Turkey's EU accession process. *Turkish Studies, 12*(2), 179-196.

Öniş, Z. (2011). Turkey and the Arab spring: Between ethics and self-interest. *Insight Turkey, 13*(2), 97-111.

Öniş, Z. (2019). AKP yönetiminde Türkiye: Liberal demokrasi, popülizm ve Avrupalılaşmanın sınırları. *Çağdaş Politika,* 25(1), 1-19.

Özbek, M. (2002). Türkiye'de kamu yönetimi ve bürokrasi sorunları. *İdare Hukuku Dergisi, 14*(2), 45-67.

Özbudun, E. (2000). *Çağdaş Türk siyaseti: Demokratik konsolidasyona karşı zorluklar*. Lynne Rienner Publishers.

Özbudun, E. (2021). *Otoriterleşme sürecinde Türkiye*. Yetkin Yayınları.

Özcan. F.C. (2019). *Ellili yıllarda Türkiye ekonomisi*. *M.K. Kaynar*, (Ed.), *Türkiye'nin 1950'li yılları*, içinde (ss. 39-67). İletişim Yayınları.

Öztürk, B. (2021). Green and digital transformation in Turkish public administration. *Environmental Policy Journal, 15*(3), 210-225.

Pamuk, Ş. (2014). *Türkiye'nin 200 yıllık iktisat tarihi*. İş Bankası Kültür Yayınları.

Pamuk, Ş. (2000). *Osmanlı imparatorluğu ve Avrupa kapitalizmi, 1820-1913: Ticaret, yatırım ve üretim.* Cambridge University Press.

Peirce, LP (1993). *İmparatorluk haremi: Osmanlı imparatorluğu'nda kadınlar ve egemenlik.* Oxford University Press.

Pereira, L. (2017). Ulusal anayasalar ve AB hukuku arasındaki çatışma: Portekiz örneği. *Uluslararası Anayasa Hukuku Dergisi, 15*(4), 987-1005.

Pereira, R. (2005). Portekiz kamu yönetiminde Salazarizm mirası. *Tarihsel Kamu Yönetimi Dergisi, 9*(3), 101-118.

Pereira, S. (2000). The transition from Estado Novo to democracy. *Journal of Iberian Studies, 12*(1), 45-62.

Pereira, S. (2004). Citizen-centered public services in Portugal. *Public Management Review, 6*(3), 345-360.

Pereira, S. (2005). Portugal and the Euro: Integration and impact. *European Economic Review, 49*(4), 789-805.

Pereira, S. (2016). *Political regimes in 19th century Portugal*. Lisbon: Political Science Quarterly.

Pereira, S., & Costa, M. (2007). *European integration and Portuguese public administration.* Lisbon: European Studies Press.

Peters, B. G. (2010). The Napoleonic model of administration. *Public Administration Review, 70*(3), 345-356.

Pinto, A.C. (2010). Salazarist "Yeni Devlet" ve Avrupa faşizmi. *Çağdaş Avrupa Tarihi, 19* (3), 38-54.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis.* Oxford University Press, 110-123.

Portugal – ARL International. (2018). *Local government and decentralization in Portugal*. Lisbon: ARL Reports.

Portugal in 21st Century. (2020). *Historical overview*. Lisbon Contemporary Studies Institute.

Preston, P. (2006). *İspanya iç Savaşı: tepki, devrim ve intikam*. Harper Perennial.

Presidência do Conselho de Ministros. (2021). *Estratégia para a administração pública 2030*. Diário da República, Resolução do Conselho de Ministros n. 55/2021. [https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/55-2021-163486511] Erişim Tarihi: 01.02.2026

Quataert, D. (2005). *Osmanlı imparatorluğu 1700-1922*. Cambridge University Press.

Radaelli, C.M (2003). Kamu politikasının Avrupa'lılaşması. K. Featherstone & CM Radaelli (Ed.), *Avrupa'lılaşma Politikası* Oxford University Press. 27 -56.

Rocha, J.A.O. (2011). *İnsan kaynakları ve kamu yönetimi*. Escolar Editora.

Rosa, M. (2010). Portekiz'de demokratikleşme ve anayasal değişim. *İber Çalışmaları Dergisi, 16*(2), 45-62.

Russell-Wood, AJR. (1998). *Portekiz imparatorluğu, 1415–1808: hareket halindeki bir dünya*. Johns Hopkins Üniversitesi Yayınları., 22-78

Sayarı, S. (2002). Değişen parti sistemi. S. Sayarı ve YR Esmer (Editörler), Türkiye'de siyaset, partiler ve seçimler içinde. Lynne Rienner Publishers.

Sayarı, S. (2007). Türkiye'de yeni parti sistemine doğru. *Türk Araştırmaları*, 8(2), 197-210.

Schimmelfennig, F., & Sedelmeier, U. (2005). *Orta ve Doğu Avrupa'nın Avrupalılaşması*. Cornell Üniversitesi Yayınları.

Sharma, K. (2015). Meritocracy and public service systems. *International Journal of Public Sector Management, 28*(1), 15-29.

Shaw, SJ & Shaw, EK (1976). *Osmanlı imparatorluğu ve modern Türkiye Tarihi.* Cambridge: Cambridge Üniversitesi Yayınları.

Silva, A. (2018). Portekiz'de anayasal inceleme ve ekonomik politika. *Avrupa Hukuk İncelemesi,* 43(3), 321-338.

Silva, A., & Costa, F. (2010). Portekiz'de yeni kamu yönetimi: uygulama ve sonuçlar. *Avrupa Kamu Yönetimi Dergisi, 16*(4), 345-362.

Silva, R., & Gomes, L. (2023). Portekiz'de siyasi partiler ve seçim dinamikleri. *Lizbon Siyasi Çalışmaları, 15*(1), 45-67.

Silva, T. (2001). Administrative procedure code and citizen rights. *Journal of Public Law, 15*(1), 78-95.

Silva, T. (2004). Public institutes and administrative capacity in Portugal. *Public Administration Quarterly, 28*(2), 150-168.

Silva, T. (2015). Troika'nın Portekiz kamu yönetimi üzerindeki etkisi. *Avrupa Sosyal Politikası Dergisi*, 25(2), 214-230.

Silva, T. (2017). Corruption and nepotism in Portuguese public service. *Journal of Ethics in Administration, 12*(4), 200-215.

Solsten, E. (1943). *Portekiz bir ülke çalışması,* Federal Araştırma Bölümü. Washington DC, 67-88.

Sotiropoulos, D. A. (2004). Southern European public administrations in comparative perspective. *West European Politics, 27*(3), 405-422.

Sousa, L. (2022). Portekiz'deki yolsuzlukla mücadele kurumları: MENAC'ın oluşturulması ve yeni önleme rejimi. *Portekiz Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(1), 75-93.

Sönmez, M. (2010). Küreselleşme ve Türkiye kamu yönetimi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 3*(10), 345-360.

Sözen, S. (2012). Türkiye'deki son dönem idari reformları: teorik bir değerlendirme. *Uluslararası İşletme ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(15).

Swianiewicz, P. (2010). Bölgesel parçalanma bir sorun, konsolidasyon bir çözüm mü? *Yerel Yönetim Çalışmaları, 36*(2), 183-203.

Syrett, St. (2002). *Portugal and the European Union: the regional dimension*. London: Routledge.

Tanör, B. (1986). *İki anayasa: 1961 ve 1982*. Beta Basım Yayım.

Tanör, B. (2014). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. Yapı Kredi Yayınları.

Taşpınar, Ö. (2005). *Turkey's European future: behind the scenes of America's influence on EU-Turkey relations*. Palgrave Macmillan.

Taşpınar, Ö. (2019). *Turkey's foreign policy in a changing Middle East*. Brookings Institution.

Tavares, P. (2002). Karanfil devrimi ve Portekiz'in demokratikleşmesi. *Çağdaş Avrupa Tarihi, 11*(3), 345-367.

T.C. Dışişleri Bakanlığı. (2025). *No: 224, Avrupa Komisyonu'nun 2025 Türkiye raporu hakkında açıklama*. [Çevrim-içi https://www.mfa.gov.tr/no_-224_-avrupa-komisyonu-2025-turkiye-raporu-hk.en.mfa Erişim Tarihi: 05.03.2026

Teles, F. (2016). *Yerel yönetim ve reform: 21. yüzyıl perspektifi*. Springer.

Teles, F. (2025). *Portekiz'de yerel yönetişim ve merkezi olmama: geçmişe bakış ve gelecek*. Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Thomas, H. (2001). *İspanya iç savaşı*. Modern Kütüphane.

Tocci, N. (2007). *Turkey's European future: behind the scenes of America's Influence on EU-Turkey Relations*. Palgrave Macmillan.

Tocci, N. (2014). *Türkiye ve Avrupa Birliği: bilinmeyene yolculuk*, Routledge.

Tortop, N. (2012). *Yönetim hukuku*. Nobel Akademik Yayıncılık.

Transparência Internacional Portugal (2023). Ulusal bütünleşme sistemi ilişkisi: Portekiz 2023. [Çevrimiçi: https://transparencia.pt/protocolo-menac-tiportugal/] Erişim Tarihi: 03.03.2026

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu). (2012). Türkiye ekonomik göstergeleri. [Çevrim-içi: https://www.tuik.gov.tr/Kurumsal/Gecmis_Yil_Revizyonlari], Erişim Tarihi: 10.11.2025

TÜİK (Türkiye İstatistik Kurumu). (2023). Enflasyon ve ekonomik veriler raporu. [Çevrim-içi: https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Yillik-Sanayi-ve-Hizmet-Istatistikleri-2023-53782], Erişim Tarihi: 10.11.2025.

URL-1. (2026). *Africa and India.* https://socialsci.libretexts.org/ Courses/Mizzou_Ac ademy/AP_European_History/04%3A_European_Exploration_and_Conquest /4.02 %3A_Africa_and_ India, Erişim Tarihi: 02.04.2026.

URL-2. (1470). *St. Vincent Panels*, http://www.museudearteantiga.pt/collections/port uguese-painting/st-vincent-panels, Erişim Tarihi: 02.04.2026.

URL-3. (2012). *Keşifler Anıtı (Padrao Dos Descobrimentos),* https://www.gezire.co m /kesifler-aniti/, Erişim Tarihi: 02.04.2026.

URL-4. (2026). *Bugün: Büyük Lizbon Depremi - 1 Kasım 1755*, https://www.penofin spiration.ca/blogs/blog/the-great-lisbon-earthquake, Erişim Tarihi: 05.04. 2026.

URL-5. (2026). *Antiguidades e Obras de Arte*, https://www.cml.pt/leiloes/2012/139-leilao/1-sessao/121/sebastiao-jose-de-carvalho-e-melo---1-marques-de-pombal-%281699-1782%29, Erişim Tarihi: 07.04.2026.

URL-6. (1830). *King Pedro I,* https://commons.wikimedia.org/wiki/File:DpedroI-brasil-full.jpg, Erişim Tarihi: 07.04.2026.

URL-7. (1915). *Teófilo Braga,* https://tr.wikipedia.org/wiki/Dosya:Te%C3%B3filo_Braga_(ChFl).jpg, Erişim Tarihi: 07.04.2026.

URL-8. (1940). *Antonio_Salazar*, https://tr.wikipedia.org/wiki/Dosya:Antonio_Salazar-1.jpg, Erişim Tarihi: 07.04.2026.

URL-9. (1934). *Portugal is not a small country maps - Map by Henrique Galvão in 1934 via Cornell University Library,* https://brilliantmaps.com/portugal-is-not-a-small-country/, Erişim Tarihi: 07.04.2026.

URL-10. (1974). *10 facts to know about Portugal's Carnation Revolution,* https://traveltomorrow.com/10-facts-to-know-about-portugals-carnation-revolution/ Erişim Tarihi: 07.04.2026

URL-11. (2019). Portugal *Map*, https://ontheworldmap.com/portugal/, Erişim Tarihi: 07.04.2026.

Uyar, M., & Erickson, EJ (2009). *Osmanlıların askeri tarihi: Osman'dan Atatürk'e*. Praeger Security International.

Viner, J. (1950). *The customs union issue*. Carnegie Endowment for International Peace.

Wallerstein, I. (1974). *Modern dünya sistemi*. Academic Press.

Weber, M. (1930). *Protestan ahlakı ve kapitalizmin ruhu*. Routledge.

Weber, M. (2006). Ekonomi ve toplum. (M. Akad, Çev.). Yarın Yayınları

Wilding, P. (2012). Stumbling toward the Brexit: Britain, a referendum, and an-ever-closer-eckoningblogActiv.[Çevrim-içi:http://blogactiv.eu/blog/2012/05/15/stumbling-towards-the-brexit], Erişim Tarihi: 04.04.2026.

Yeğen, M. (2013). *Democratic opening and Kurdish issue in Turkey*. Middle Eastern Studies.

Yerasimos, S. (1980). *Geçiş sürecinde Türkiye*. Belge Yayınları.

Yıldız, M. (2022). *E-devlet: kamu yönetiminde teknoloji kullanımı*. Nobel Akademik Yayıncılık.

Zürcher, EJ (2004). *Türkiye: modern bir tarih*. IB Tauris.