

# Siyasal Sistemde Yolsuzluğun Ekonomi Politik ve Kültürel Kökenleri: Türkiye Örneği<sup>1</sup>

*Ersin Kalaycıoğlu*

## Giriş

Soğuk Savaş biterken, kamusal iktidarın yasal (*legal*) ve/veya meşru (*legitimate*) olarak kabul edilmeyen biçimlerde kişisel çıkar temini için kullanılması olarak tanımlayabileceğimiz siyasal yolsuzluk (*political corruption*) küresel bir olgu olarak belirdi. Önce Japonya "*Recruit*" skandalı ile çalkalandı. Liberal Demokrat Parti'nin önde gelenlerini yerlerinden edip hapse gönderen gelişmeler sürerken, bu kez İtalya, Milano'daki "*Tangentopoli*" skandalı ile sarsıldı. İtalya'da da, Japonya'da olduğu gibi tüm üst düzey politikacılar siyaset sahnesinden silinirken, eski başbakanlar bile mahkemeden mahkemeye sürüklenmeye başladılar. Bunu İspanya ve Yunanistan'daki mali içerikli siyasal skandallar izledi. Nihayet, bunları Fransa, İngiltere ve ABD'deki seks ilişkileri ve mali ilişkilerden kaynaklanan skandallar ve yolsuzluk soruşturmaları izledi. Sanki iki bloklu dünyadan tek merkezli bir dünya sistemine doğru geçerken siyasal sistemlerdeki iç hesaplaşmalar ön plana çıkıverdi. Güvenlik sorunları nedeniyle üzerinde durulmayan ahlak ve etik sorunları, artık dehşet dengesi altında yaşamayan seçmenlere daha önemli gelmeye başladı. Sosyalist sistemin yetersizlikleri kadar, kapitalist, sanayi ötesi demokrasilerin dengesizlik ve aksaklıkları da ortaya çıktı.

Bu gelişmeler içerisinde Türkiye'de de ciddi boyutlara varan siyasal yolsuzluk görüntüleri ve suçlamaları medyanın en önemli haber malzemesi haline geldi. Ancak, ne Türkiye'de, ne de sanayi ötesi demokrasilerde siyasal yolsuzluk sadece 1980'lerin sonunda ortaya çıkan bir olgu değildir. Cumhuriyet öncesinde de, ilk yıllarından itibaren Cumhuriyet döneminde de siyasal yolsuzluk mevcuttu.<sup>2</sup> 1945 sonrasında başlayan demokratik hayatla birlikte siyasal yolsuzluk haberleri ve suçlamalarının azalmadığını, bilakis daha da arttığını söylemek mümkündür. Bu durum demokrasiyle birlikte basın ve yayın organlarının çalışmalarında ortaya çıkan görece serbestlikten, muhalefetin açıklık ve etkinlik kazanmasından kaynaklandığı gibi, demokratikleşme ve devlet destekli iktisadi gelişmenin ivme kazanmasından da kaynaklanıyor diye düşünülebilir. Bu durumda hem siyasal hayatın daha açık bir biçimde izlenmesi, hem de devlet denetimindeki iktisadi kaynakların büyümesi nedeniyle ortaya çıkan bir siyasal yolsuzluk yaygınlaşmasından bahsedilebilir. Çeşit ve sıklık bakımından basın ve yayın organlarında rapor edilen siyasal yolsuzluk olaylarının bir artış gösterdiği söylenebilir. Örneğin, Milliyet ve Cumhuriyet gazetelerinin ilk sayfaları karşılaştırıldığında, siyasal yolsuzluk olgusu olarak kabul edilebilecek haberlerin aylık ortalama sıklığı, 1950–59'da

3, 1960–69'da 5, 1987–1993 döneminde ise 9 gibi bir rakama ulaşmaktadır. Üstelik çeşit olarak karşılaştırıldığında yolsuzluk haberlerinin 1950'lerde patronaj ve kayırma ağırlıklı olduğu, 1990'larda rüşvet, patronaj ve kayırma yanısıra kara para aklama, uyuşturucu trafiği gibi yeni boyutlar kazandığı da görülmektedir. Ayrıca, 1990'lardaki yolsuzluk iddiaları cumhurbaşkanı, başbakan ve yakınları dahil olmak üzere her düzeyde siyaset adamı ve üst düzey bürokrati da içeren bir nitelik kazanmış bulunmaktadır. Nihayet, aynı haber içeriklerine bakılacak olursa, söz konusu yolsuzlukların mali boyutlarında, sabit fiyatlarla büyük bir artış söz konusu olmuştur. Eğer basın ve yayın organlarında çıkan ve yargı takibatında olan ve "Bir Dakika Karanlık" eylemi gibi protesto gösterilerine konu edilen yolsuzluk iddialarını izleyecek olursak, Türkiye'de siyasal yolsuzluk olgusunun çok ciddi boyutlara tırmandığını iddia etmek mümkündür.

Siyasal yolsuzluk olgusunun bu derecede büyük bir boyuta ulaşması nasıl mümkün olabilmiştir? Üstelik, yolsuzluk olgusunun yaygınlığına karşın siyasal partilerin bu konuyu pek ciddiye almadıkları gibi, bu olguya yaklaşımları arasında da ciddi farklar sergilemişlerdir. Bazı siyasal partilerin yolsuzlukları savunmakta olduklarını dahi söyleyebilmek mümkündür. O zaman siyasal yolsuzluk olgusu, nasıl olup da siyasal partiler üzerinde farklı etkilerde bulunmakta ve onları adeta iki farklı gruba ayırabilmektedir? Nihayet, seçmenin gözünde siyasal yolsuzluk olgusu ne kadar büyük bir önem taşımaktadır? Seçmenden kaynaklanan bir siyaseti temizleme baskısı mevcut mudur? Bu baskının niteliği ne tür bir siyasal sonuca yol açmaktadır? Aşağıdaki satırlarda bu sorulara yanıt oluşturacak bir kuramsal çerçeve geliştirmeye çalışacağız.

### **Türk Siyasal Sisteminde Değişim ve Yolsuzluk**

Türk siyasal sisteminin temel yapısını kısaca betimlemek gerekirse, bunu Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras olarak kalan, aynı kültürü (değer, inanç ve tutumları) içselleştiren, fakat siyasal iktidarı paylaşmak eğiliminde olmayan bir "merkez" ile onun karşısında yer alan, türdeşlikten uzak bir kültüre sahip olan "taşra (kenar)" arasındaki etkileşimle ifade edebiliriz (Mardin, 1975: 7–32). Bu mirasın bir patrimonyal geleneksel yapıdan hareketle ortaya çıktığını unutmaksızın, 19. yüzyıldaki modernleşme ideolojisinin Osmanlı'daki uyarlamalarından ve bürokratik rasyonelleşmeden etkilenmiş olduğunu da bilmekteyiz (A.g.y. 15–19). Ancak, tüm bu değişme eğilimlerinin merkezin taşra ile olan uzaklığını gidermediğini ve 20. yüzyılda da, merkez ile taşra arasındaki bağların merkezin temsilcisi bürokratla taşranın temsilcisi eşraf arasındaki ilişki ve çatışmalardan geçtiğini de görmekteyiz (A.g.y. 15–19).

Türkiye Cumhuriyeti'nde de merkezîyetçi ve devletçi yönetim üslup ve geleneği sürmüş, fakat buna milliyetçi, popülist, devrimci ve laik bir içerik eklenmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi'nin tek parti rejimi süresince, yukarıda zikredilen özde anlaşmış olan siyasal seçkinlerin eliyle üretilen politikalara karşı, 1900'lerin başından beri varolan bir muhalefet, adem, merkezîyet, kişisel girişim ve yerel politik tercihlere öncelik verilmesi savıyla ortaya çıkmışsa da, uzun ömürlü olamamıştır. Ancak, bu karşıtlığın tarihsel ve kültürel sürekliliklere dayanan kökenleri olduğu, 1940'larda çok partili yaşama geçildiğinde görülmüştür.

Merkezdeki siyasal seçkinler ve bürokrat gözünde taşra ulusal politikaların yapımında etkisine güvenilmeyecek olası bir fitne, fücür ve başkaldırı bağlamı olarak algı-

lanmaya devam etmiştir. Bu nedenle, her iki kültüre de aşına olan eşraf, siyasal bir bağlantı mekanizması olarak kitle ve seçkinler arasındaki siyasal bağlantıları sağlayan bir işlev görmeye devam etmiştir. Eşraf, taşrada yakın çevresi, yandaşları veya izleyicileri (*client*) olan bir yerel güç odağı olarak hem siyasal hareketlenme (*political mobilization*) temin edilebilen bir lider, hem de etrafına merkezin nimetlerini sunan bir *patron* olarak önem taşımıştır (Sunar ve Sayarı, 1986: 171).

Bu mekanizma 1040'lardaki demokratikleşmeye kadar, taşrada ayakta kalmıştır. Ancak, 1940'larda Demokratik Parti'nin temsil ettiği yerel ve geleneksel kültüre sahip çıkan bir devlet oluşturma önerisi güçlü bir destek bularak taşranın 1950'lerde Türk siyasal hayatına damga vurmasına yol açmıştır. (Sunar, 1990: 750–1). 1950'lerden itibaren, sivil ve asker bürokratlar, milletvekilleri ve aydınlar (özellikle üniversite öğretim üyeleri ve ilk ve orta öğretimdeki öğretmenler) koalisyonunun sahip olduğu "iyi toplum ideali" yavaş yavaş nitelik değiştirmeye başlamıştır.

DP milletvekilleri toplumsal köken olarak CHP'li meslekdaşlarından farklı olmasalar da, asker ve sivil bürokatlara olan muameleleri adeta bir statü savaşına dönüşmüş ve bürokatların maaş ve mevki kaybı 1950'ler boyunca sürmüştür. Nitekim 1960 askeri müdahalesi hakkındaki savlardan bir tanesi de kaybolan bu statü yüzünden askerin harekete geçtiğini vurgulamaktadır (Weiker, 1967: 13–20). Ancak merkezdeki asıl dağılma 1960'larda başlamıştır. 1960'lar Devlet Planlama Teşkilatı'na ve 1970'lerde çeşitli bakanlıklara taşranın değerlerini taşıyan memur ve şube müdürü atamalarının yaygınlaşması ile süren gelişmeler, adeta eşrafın çocuklarının bürokatların yerlerini almaları olarak ifade edilebilecek bir gelişme yaratmıştır. Bürokrat yetiştirmek işlevini yüklenen kurumların yeni kurumların yeni kadrolara merkezin değerlerini aktaran bir toplumsallaştırma işlevi görememesi merkezdeki aşınmayı hızlandırmıştır. Ancak, merkezdeki türdeşliği temelden etkileyerek merkez içindeki koalisyonu çatlatan gelişme taşranın 1950'lerden itibaren taşra değerleri ile toplumsallaşan kadroları yasama, yürütme ve yargıya yerleştirmekteki başarısı olmuştur.

Bu gelişme 1950'lerden itibaren temsili sistemin bir gereği olarak yerelliği artan milletvekillerinin sayısındaki artışla da güçlenmiştir (Tachau, 1988:113). Milletvekillerinin 1924–45 dönemindeki seçilişlerinde aranan ideolojik türdeşlik, 1950 sonrasında demokratik seçiliş sürecinde yerelliği yansıtan ve dolayısıyla taşrayı temsil eden bir içeriğe doğru dönüşmüştür. Böylece, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) 1920'ler ile 1940'lar arasındaki ortak bir "iyi toplum imgesi"nin hayata geçirilmesi için çaba gösteren bir heyet olma özelliğinden, çatışan "iyi toplum imgeleri"nin arenası konumuna dönüşmüştür (Frey, 1975: 41–45).

Aydınlardan konumu da bu gelişmeleri bir zaman farkı ile izlemiştir. Aslında, üniversiteler değişmeye en dirençli kurumlar olmuşlardır. Ancak, 1960 askeri rejiminin üniversiteye 147 öğretim üyesinin uzaklaştırılması ile indirdiği darbe yeterince belirgin bir uyarı olmamışsa da, 1971 yılındaki askeri müdahalenin bazı üniversite öğretim üyelerini de hedef alması ve 1970'lerde öğretim üyesi ve öğretmen derneklerinin de farklı "iyi toplum imgeleri" etrafında kurulmaları ile aydın–merkez ilişkileri iyice değişmiştir. Aydınlar da, tıpkı milletvekilleri ve bürokatlar gibi, merkez ile taşranın temsil ettiği "iyi toplum imgeleri" arasında bölünmüşlerdir.

Tam bu aşamada 1980 askeri müdahalesi oluşmuştur. 1980–83 döneminde oluştu-

ruhan ve 1982 Anayasası'nda somutlaşan yeni siyasal rejim ve onun kurduğu siyasal yapılar, 1970'lerde belirginleşen merkezdeki aşınma ve çatlamanın tescili ve sürdürülmesinden ibarettir.

### 1980 Sonrasının Siyasal Rejimi

1980'lerde Türkiye'deki siyasal rejim merkezin işlevlerini ve etki alanını yeniden tanımlamıştır. 1980–83 askeri rejiminin uygulamaları ve 1982 Anayasası açısından bakılacak olursa merkezin milliyetçi, merkezîyetçi, popülist, devletçi ve laik "iyi toplum imgesi" bir hayli değişiklik içermeye başlamıştır. 1980–83 döneminde ekonomik sorunlarla ilgilenmenin sadece sivil kadroların uzmanlık alanına terkedilmiş olması ve 1983 sonrasında uygulanan özel teşebbüs ağırlıklı ve "devleti ekonomik hayatta küçültme" amacına yönelik uygulamalar, devletçiliğin artık merkezin pek de önemsemeyeceği bir politika niteliğinde olduğu izlenimini vermektedir. Merkezi hükümetin kaynaklarının bir ölçüde yerel yönetimlere devrine olanak sağlayan yasal düzenlemeler de buna eklendiğinde (Heper, 1989), adeta adem-i merkezîyet fikrini kabul eden demesek bile hoşgören bir mali–ekonomik yaklaşımın merkezde kabul gördüğünü söyleyebiliriz (Ergüder, 1989: 30–33).

Merkezin milliyetçilik özelliğinde bir azalma olmaksızın, Türk milliyetçiliğinin kökenindeki etnik özelliğe dönme eğilimine girilmiştir. Etnik milliyetçilik özü ön plana çıkartılan bir Türk milliyetçiliği anlayışı 1983 sonrasında da merkezdeki etkinliğini sürdürmüş ve bu kimlikle bakanlık, üst düzey bürokratik ve milletvekilliği, Anavatan Partisi (ANAP) iktidarlarında da 1999'lardaki koalisyon hükümetlerinde de sıkça rastlanan bir olgu olmaya devam etmiştir.

Bu arada yerleşik siyasal kurumları bir kenara bırakan ve doğrudan doğruya halkla iletişim içine giren bir "popülist lider" rolü ortaya çıkmıştır. Bu rolü başarıyla ilk kez oynayan Kenan Evren olmuştur. Parlamento, siyasal parti veya kamu bürokrasisinin aracılığına dayanmaksızın, doğrudan, hatta yüz yüze konuşmak suretiyle halkla iletişim kuran, halkı meydanlarda bilgilendiren ve ondan fikir ve uygulamaları için meydanlarda destek ve onay isteyen popülist, tatlı–sert, samimi, kamil devlet adamı rolünde babacan bir siyasal lider tipi 1980 sonrası Türkiye'sinin temel siyasal unsurlarından birisi olmuştur. 1990'lardaki çok partili yapı içerisinde bu rol kurtarıcı "baba" tiplemesine dönüşmüştür. Ancak, siyasal kurumlar üstü ve onları kaale almadan, kendi uzgörürlüğü (veya şimdiki ifade biçimiyle vizyonu) ile hareket ederek siyasal kararlar alan ve uygulayan bir siyasal lider tipi 1980–83 askeri rejimi ve 1982 Anayasası ile birlikte hayata geçirilmiştir. Bu durumda, siyasal otorite, etrafındaki seçilmemiş ve siyasal yahut hukuki sorumluluğu bulunmayan veya bu sorumluluğun ne olduğu son derece muğlak olan bir danışmanlar heyeti ile istişare ederek, TBMM ve kamu bürokrasisini es geçerek, Bakanlar Kurulu üyelerine önceden imzalatılmış olabileceği basında defaten zikredilen kanun hükmündeki kararnameleri tek başına düzenleyerek siyasa (politika) üreten bir başbakanı siyasal rejimin odağına yerleştirmiştir. Bu tür bir siyasal yapı, siyasal kararların hukuken ve siyasal olarak sorumlu olan milletvekilleri, kamu bürokratları, siyasal parti üyelerini devre dışında bırakarak kişisel ve keyfi siyasal kararlarla yönetim uygulamasına yol açan bir niteliktedir. Bu tür bir siyasal yönetim üslubu, geleneksel (patrimonyal) siyasal otorite tipinde görülür. Örneğin, İran Şahlığı, Kral Faruk

dönemi Mısır'ı, Osmanlı İmparatorluğu, bu tür kişisel ve keyfi siyasal yönetim üslubu ile yönetilmiştir (Bill ve Springborg, 1994: 150–175).

Merkezde meydana gelen önemli bir diğer gelişme de laiklik konusunda merkezin gösterdiği değişimdir. 1982 Anayasası'na din derslerini zorunlu hale getiren bir maddenin eklenmesiyle birlikte, Cumhuriyet tarihinde ilk kez bir Anayasa maddesi ile din dersi okutulmaya başlanmıştır. Kenan Evren'in cumhurbaşkanlığı dönemindeki meydan nutuklarında Kur'an'dan ayetler okuması, Türk-İslan sentezi kullanılarak Türkiye'nin bütünlük ve istikrarının korunmasının hedeflenmesi de bu döneme rastlamıştır. Devlet radyo ve televizyonundan Mevlevilik gibi tarikatların tanıtımı ve özendirilmesine ağırlık verilerek toplumsal hoşgörünün yaygınlaştırılmasına çalışılması, vefat eden devlet büyüklerinin yakınlarının Nakşibendi tarikatı şeyhinin kabrinin yanına gömülmesi gibi gelişmeler de "devletin hoşgörüsü ile dindarlaştırma" diye adlandırabileceğimiz bir gelişmeyi 1980'lerde başlatmıştır.

Patrimonyal siyasal sistemler dindarlığı teşvik ederek itaat sağlamayı amaçlayan rejimlerdir. Kişisel popülist siyasal yönetim üslubu, tarikatların faaliyet alanını genişleterek dindarlığın yaygınlaştırılması, kamu bürokrasisi dışlanarak liderin etrafında yetki ve sorumluluğu belli olmayanların katılımı ile alınan siyasi kararlarla keyfi bir yönetim üslubunun egemen kılınması ve nihayet, kamu bürokrasisinin de liyakata dayalı kamu siyasaları uygulama mekanizması olmayıp lidere şahsi bağlılık ve sadakat, akrabalık veya kayırma esasına oturan bir işe alma ve terfi sisteminin etkisiyle örgütlenmesi olarak ifade edilebilecek olan patrimonyal yapı Türkiye'ye yabancı değildir (Oktay, 1983: 203–216). Nitekim, bu yapının en mükemmel örneğini II. Abdülhamit yönetimi döneminde bu toplum denemiştir. Şimdi, çağdaş bir siyasal görüntü içinde aynı siyasal rejimin tekrar 1980'lerde hayata geçirildiğini görüyoruz. Bu rejime onun için, neo-patrimonyal bir içeriğe sahip olması dolayısıyla *neo-Hamidiyenizm* adını uygun görmekteyim (Kalaycıoğlu, 1992a: 111–113).

Bu yapıdaki temel özellikleri siyasal otoritenin kişiselleştirilmesi ve keyfileşmesi, siyasal kurum ve süreçlerin ikincil bir role itilmesi ve siyasal otorite tarafından önemsenmemesi, kamu bürokrasisinin liyakat yerine kayırma ve nepotizme işe alma ve terfi öncelik verilmesi (Oktay, 1983: 203–216; Acuner, et.al., 1993: 83 ve 89–91), dinsel ve kan bağına dayalı ilkel/geleneksel (primordial) değerlere göre işleyen örgütlenmelerin siyasal hayatta ağırlığının artması olarak ifade edebileceğimiz kanısındayım

1982 Anayasası'nda yasama ve yargıyı geri plana atarak yürütmeyi diğer iki kuvvetin üzerinde bir önemle aşırı teçhiz eden düzenlemelerin *neo-Hamidiyen* siyasal rejim esprisini teşvik ettiğini söyleyebiliriz. Kültürümüzdeki özelliklerle de birleştiğinde patrimonyal bir görüntü veren 1980 ve 1990'lar siyasal rejiminde geleneksel merkezin daha küçük, fakat türdeş olarak mevcut olduğunu önermek de mümkündür. Bu kez merkez, milli güvenlik, asayiş, kültür, eğitim politikaları ve dış politika ile ilgili işlevler odağında "iyi toplum" algılamaları benzeşen asker ve sivil bürokratlar, milletvekilleri ve aydınları içeren ve Atatürk Dil Tarih ve Kültür Kurumu, Yüksek Öğretim Kurulu gibi yeni oluşturulan resmi kurumlarla bütünleşen bir yapıya sahiptir. Ancak, bugünkü merkezin 1920 ve 1930'larda oluşan "iyi toplum" imgesindeki merkezîyetçi, devletçi, laik değerleri ne derece içselleştirdiği ciddi bir tartışma konusudur. Bunlar yerine, bugünkü merkezin neo-patrimonyal bir siyasal rejimin değerlerine daha yakın bir

görüntü çizdiğini söyleyebiliriz. 1970'lere oranla daha türdeş, daha ufak ve daha güçlü bir merkez 1980'lerde oluşmuş gibi görünmektedir.

Bu durumda, yeni bir merkez ve onun değerler sistemi, geleneksel merkez'in 1920 ve 1930'larda çizdiği "iyi toplum" imgesine dayanan değer sistemi ve taşranın çeşitli, elvan değer sistemlerinden oluşan bir siyasal kültür çeşnisi Türk siyasal hayatına 1990'larda damgasını vurmaktadır.

### **Neo-Hamidiyenizm'de Siyasal Rejim, Siyasal Katılma ve Yönetim**

Neo-Hamidiyenizm modern birer yapı görünümündeki siyasal kurumlarla işleyen bir rejimdir. Ancak, bu rejimin işleyiş üslubu siyasal kayırma, nepotizm, üstlere kişisel sadakat gibi ilkel/geleneksel (primordial) değerlere öncelik veren bir niteliktedir. Kayırmanın işe alınma ve terfide temel değer haline geldiği bir bürokratik ortam, geleneksel kültürel kalıplardan türetilen yeni bir patronaj mekanizmasının gelişmesine olanak sağlamış gibi görünmektedir (Oktay, 1983: 203–216).

Siyasal seçkinlerle kitlenin ilişkisini neo-Hamidiyen siyasal rejimde kan bağı ve hemşerilik gibi ilksel değerler, tarikat bağları gibi dinsel bağlar ve karşılıklı kişisel çikara dayalı örgütsel ilişkilerden oluşan patronaj mekanizmalarıdır (Sayarı, 1975; Kalaycıoğlu, 1992). Patronaj ilişkisi temelde bir değiş-tokuş (mübadele) ilişkisidir. Güçlü bir kimse ile güçsüz bir kişi arasında kurulan, güçlünün temin ettiği koruma, iş, güvenlik gibi olanaklara karşılık güçsüz kişinin emeği, oyu, seçim kampanyasındaki bedelsiz çalışması gibi yollarla yaptığı geri ödemedenden oluşan bir alış-veriş, ilişkinin temelini oluşturur (Scott, 1972: 178). Burada belirtilen güçlü bir kişi bir toprak ağası, şeyh, arazi mafyası, milletvekili, bakanlık müsteşarı, şirket yöneticisi veya belediye başkanı olabilir. Tarım toplumlarında ağalık ve şeyhlik en yaygın olarak görülen "patron" türleridir (A.g.e.: 179). Türkiye'de de uzun süre etkili bir patronaj mekanizması ağa-yanaşma ilişkisi olarak siyasal hayatımızda rol oynamıştır (Kutad, 1975; Nuhurat, 1971; Sayarı, 1975; Özbudun, 1975).

Ancak, Türkiye'deki iktisadi gelişme ile birlikte kent nüfusunun artması, kırdan mobilize edilecek oyların kente göç dolayısıyla azalması, tarımda gelişen teknoloji ile ağa-yanaşma ilişkisinin siyasal hayattaki görece önemini azaltmış görünüyor. Bunun yerine, kentlerde artan nüfus yeni bir patron talebi ve patron-yanaşma ilişkisi doğurmuşu benzemektedir. Kentlerde yılda %4,5 gibi astronomik bir hızla artan nüfusun konut ve iş temini ile belediye, sağlık, eğitim ve güvenlik sorunları ortaya çıkmaktadır (Kara, Köksal, 1989). Bu ortamda, yeni gelen nüfus, kentlerde öncelikle kamu arazisi üzerinde, yasal olarak mülk edinilemeyen ve belediyelerin imar mevzuatına uygun olmayan bir biçimde konut edinmeye başlamıştır. Gecekondu mahalleleri ve nihayet kentleri oluşmuş, ancak burada yaşayan insanlar gündelik kararlarla yasallık dışında kalan bir alan yaratılarak orada yaşamaya terk edilmişlerdir. Gecekondu bölgelerine güvenlik, belediye, sağlık ve eğitim hizmetleri götürülmesi planlanmadığından, ayrıca kamu ve yerel yönetim bürokrasilerinin gücü bu hizmetleri vermeye zaten yetmediğinden, gecekondu bölgeleri ile yerleşik kentliler arasında hemen farkedilen ciddi bir görüntü kontrastı belirmiştir. Bu gelişmenin siyasal katılma üzerindeki etkisi kentsel toplumun çöküşü dolayısıyla siyasal katılmanın azalması biçiminde ortaya çıkmıştır (Kalaycıoğlu, 1992: 98–104).

1990'larda hukuk dışılık genişleyerek bir yaşantı biçimi haline gelmiş bulunmaktadır. Nitekim, "Türkiye'de Değerler Araştırması"nın 1997 Ocak ayında tamamlanan alan araştırmasında sorulan "...rüşvet ve yolsuzluğun ne kadar yaygın olduğunu düşünüyorsunuz?" sorusuna verilen yanıtlar, kamu görevlilerinin çoğunun rüşvet ve yolsuzluğa karışmış olduğu inancının çok yaygın olduğuna işaret etmektedir (Bkz. Tablo 1).

**Tablo 1.** Türkiye'de Yolsuzluk Yaygınlığı Algılaması (1996–97)

	%
Çok az istisna dışında kamu görevlileri yolsuzluğa karışmaz	4,4
Az sayıda kamu görevlisi karışır	25,7
Kamu görevlilerinin çoğu rüşvet ve yolsuzluğa karışır	31,2
Neredeyse tüm kamu görevlileri bu işlere bulaşır	31,5
Yanıt yok, bilmiyor	7,2
Toplam	100,0

Örneklem büyüklüğü: 1907

*Kaynak:* Türkiye'de Değerler Araştırması (1996–97).

Benzer olarak, halkın önemli bir kısmının da ülke yönetiminde kendilerinin fazla bir etkiye sahip olmadıklarını, ülkenin kendi çıkarları peşinde olan az sayıda grup tarafından yönetildiğini düşündükleri göze çarpmaktadır (Bkz. Tablo 2).

**Tablo 2.** Siyasal Etkinlik Duygusu (1996–97)

	%
Ülkeyi az sayıda çıkar grubu yönetiyor	71,5
Tüm halk yönetiyor	22,3
Yanıt yok, bilmiyor	6,2
Toplam	100,0

Örneklem büyüklüğü: 1907

*Kaynak:* Türkiye'de Değerler Araştırması (1996–97).

Nitekim, 1991–97 arasında bu düşüncenin yaygınlaştığı da görülmektedir. Bu bulgular ışığında düşünüldüğünde kayırmacılık ve yolsuzluk içinde sıkışmış bir siyasal sistem algılamasının seçimde yaygın olduğu, dolayısıyla siyasal sistemin kurum, kural ve süreçlerinin meşruluklarının sorgulanmasına fırsat yaratan bir ortamın doğduğunu ifade edebiliriz. Kaldı ki, 1982 Anayasası'nın içerdiği siyasal rejimin siyasal seçkinler tarafından da benimsenmemiş bulunması ile birleştiğinde hukuk devletinin yapılandırılması ve işlenmesini zora koşan bir ortam oluşmaktadır. Zaten, seçmenin ülkenin öncelikleri arasında gördüğü hususlar arasında düzenin sağlanması (asayiş) ve ekonomiye çeki düzen verilmesi ön planda gelmektedir. Özgürlükler, asayiş ve ekonomik endişelere göre daha önemsiz bir niteliktedir (Bkz. Tablo 3). Bu durumda, Türkiye'deki

seçmenin gözünde, hukuk devleti talebinin iş, enflasyon, düzenin korunması, asayiş gibi konulara göre daha önemsiz olduğu sonucuna varılabilir.

**Tablo 3.** Ülkedeki Öncelikler (1996–97)

Soru: "...bir seçim yapacak olursanız, aşağıdakilerden hangisi en önemlidir?"	%
Asayiş ve düzenin korunması	36,7
Hükümet kararında halka daha fazla söz hakkı	21,1
Fiyat artışları ile mücadele	19,8
İfade ve düşünce özgürlüğünün korunması	18,8
Yanıt yok, bilmiyor	3,6
Toplam	100,0
Soru: "...size göre, bunların içinde en önemlisi hangisidir?"	
İstikrarlı bir ekonomi	39,5
Daha insancıl bir topluma doğru ilerleme	19,7
Fikirlerin paradan önemli olduğu bir toplum	17,4
Suç ve suçlularla mücadele	18,2
Toplam	100,0

Örneklem büyüklüğü: 1907

*Kaynak:* Türkiye'de Değerler Araştırması (1996–97).

Bu ortamda, yasal kurumların meşruluklarının ve etkinliklerinin sorgulanmasından dolayı bir boşluk (vakum) ortaya çıkmakta, bunu da terör örgütleri, arazi mafyası, tarikatlara gibi yasal olmayan kuruluş ve örgütler patronaj ilişkileri çerçevesinde doldurmaya başlamaktadır. 1970'lerde "kurtarılmış bölgeler" bu ortamda kurularak, güvenlik, sağlık, eğitim gibi hizmetleri vermeye talip olan alternatif sistemler oluşturmuşlardır. 1980'lerin başındaki askeri müdahale dönemi "kurtarılmış bölgeler" uygulamasına son vermekle birlikte, yasal olmayan konutlaşma ve hukuk boşluğu sorununu ortadan kaldıramamıştır. Üstelik, 1983–84 sonrasında kırsal göç yine teşvik edilmeye başlanmıştır. 1980'lerde kentlerde ikamet eden, fakat yerleşik kent nüfusuyla bütünleşmemiş kır kökenli kitleler (*lumpen proletarya*) özellikle kişisel içerikli iş, sonra da güvenlik, korunma, belediye hizmetleri, sağlık, eğitim talepleriyle siyasal sisteme yönelmiştir (Kalaycıoğlu, 1995: 52–54). Bu talepleri Türk siyasal sistemi karşılayamamakta, ortaya çıkan boşluğu ise "yeni patronlar" doldurmaya talip olmaktadır. Burada belirtilmesi gereken, yeni patronaj ilişkilerindeki görüntünün eskisine göre olan farklılığıdır.

Yeni patronaj ilişkisi, ağalık–yanaşmalık ilişkisinde olduğu gibi sadece iki kişi arasında kurulan bir alış–veriş ilişkisinden ibaret, taşranın bir oluşumu değildir. Patron artık kentsel toplumda konumlu bir kurum, kuruluş veya örgüt olmaya başlamıştır. Yeni patronaj ilişkileri tamamen modern bürokratik yapılar olan devlet veya özel bankalar, sermaye piyasaları, finans şirketleri gibi kurumların içinde oluşan ve zengin bir politik



rant sektörü olarak beliren modern örüntülü bir niteliktedir. Ayrıca, yeni kentsel kaynaklar ciddi ölçülerde büyümüştür. Toprak, "casino", borsa, uyuşturucu vb. rantları artık yedi rakkamlı ABD doları cinsinden ifade edilmeye başlanmıştır. Bu rant tekil kişilerin kendi başlarına denetleyemeyeceği kadar büyük boyutlara erişmektedir. Bu durumda, patronaj ilişkisinin örgütsel bağlara oturması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Böylece *lumpen proleterlere* de hizmet veren, (örneğin geniş çaplı arazi ve gecekondu üreten ve pazarlayan) yeni kentsel patronaj mekanizmaları kurulmaya ve siyasal faaliyette bulunmaya başlamışlardır.

Siyasal partilerin örgütlenmesi ilçe düzeyinde kalan bir ölçeğin altına inemediğinden, daha küçük birimlerdeki siyasal örgütlenmeler açık veya gizli başka kuruluşlar eliyle yapılabilmektedir. Bu durumda, özellikle üyeleriyle güçlü bağları olan, sadece açık ve yasal olarak faaliyet göstermek zorunda olmayan örgütlerin belirgin bir üstünlüğe sahip olmaları doğaldır. Böylece bu yeni siyasal/toplumsal yapılar belediyeler ve siyasal partilerle ilişki içinde olabilen inşaat ve taahhüt işleri ile uğraşan birey ve şirketler halinde yeni göç dalgalarının kamu arazilerinde ikamet edebilmesine yardım temin eden girişimlerde etkin patronlar olabilmektedir. Yerel düzeydeki siyaset bu ortamda en etkin örgütlenmeyi becerebilen kuruluşların egemenliğine doğru kaymaktadır.

Mali piyasalar ve ekonomik yapıdaki gelişmeler de yukarıda zikrettiğimiz patronaj ağına destek temin eden önemli etkenlerdir. Emlak, Vakıflar, Halk ve Ziraat Bankaları gibi devlet bankalarının fonları da, benzer olarak siyasal iktidarların kullanımına sunulan, genişleyen olanaklardır. Devlet bankalarındaki mali kaynaklar, yıllık faiz oranlarının %100'ü aştığı bir aşamada %40 faizli kredi olanakları olarak bazı çıkar gruplarına sunulurken, sanki patron-yanaşma ilişkileri daha üst bir düzeyde yeniden oluşturulmaktadır (Sabah, 20 Mart 1994). Böylece, yine bir alış-veriş ilişkisi ihdas olunarak oy karşılığında ucuz kredi, taahhüt işleri, yeni mali kolaylıklar olarak geri sunulduğu anlaşılmaktadır.

Ayrıca belirtmek gerekir ki, bir çok büyük kentte milletvekili seçilebilmek için birkaç milyar TL. harcama yapabilmeyi göze almak gerektiğini artık kamuoyu da bilmektedir. Bu düzeyde gelire sahip olmayanlar için kaynak temini patronaj ilişkilerinin yeni boyutlarda oluşması için ideal bir ortam oluşturmaktadır. Mali güçler (patronlar) milletvekillerine (izleyicilerine) destek vermek suretiyle onları seçtirmek, sonra da onların temin edeceği iktisadi olanaklarla zenginliklerini büsbütün artıracak bir ortam elde etmeyi amaçlayan bir görüntüdür. Bu haliyle, siyasal rejimimiz, gelir dağılımını büsbütün bozacak bir mekanizma haline dönüşmüş bulunmaktadır. Türkiye'nin *plutokratik* rejime doğru kaymasını ve 1990'lar başındaki İtalya veya Japonya'da olduğu gibi *kleptokratik* eğilimlerin güçlenmesine neden olacak bir siyasal yozlaşma (*decay*) bunalımına doğru sürüklenmesini sağlayan bir noktaya ulaştığı görülmektedir.

## Sonuç

Türk siyasal hayatı ilksel (*primordial*) değerler etrafında düzenlenen patronaj ilişkilerinin siyasal katılma ve siyasal temsil ilişkilerinin özünü oluşturduğu bir görünüme sahiptir. Bu görüntüsüyle Lübnan, İtalya'nın güneyi, ABD'nin güney eyaletlerinde görülen aile, tarikat, hemşerilik ilişkilerine dayalı, seçmenin siyasal desteğine karşılık ona "arpalık" temini üzerine kurulu bir alış-veriş mekanizması Türkiye'deki siyasal temsil

ve katılmayı etkileyen temel özelliklerden bir tanesidir.

Bu ortamın yasallığa fazla tahammülü yoktur. Ancak, 1982 Anayasası ve ona dayanarak oluşturulan yasa ve uygulamalar, yürütme üstünlüğüne dayalı ve etkin siyasal ve hukuki denetim mekanizmalarından uzak bir siyasal rejim oluşturmuştur. Bu durumda keyfi bir yönetim uygulaması teşvik olunmakta ve yasadışılığın bir norm olarak yerleşmesi kolaylaşmaktadır. Bu yasadışı alanın genişlemesi, korunma, güvenlik, iş temini gibi gereksinimlerden kaynaklanan yeni patronaj taleplerinin ve mekanizmalarının doğmasına neden olmaktadır. Bu durumda da, yasadışılık hem kurumsallaşmaya başlamakta, hem de kamu kaynaklarının yasal süreçlere uygun olmasına bakılmaksızın (örneğin İSKİ olayında görüldüğü gibi), "paylaştırılmasına" ya da rüşvet, irtikap, ihtilas gibi yollarla kaynak temin edilmesine yol açmaktadır.

1982'de oluşturulan *neo-Hamidiyen* siyasal rejim, demokrasinin gerektirdiği sınırlı, denetim altındaki iktidar fikri etrafında düzenlenen yeni bir siyasal rejime ikame edilmeyince, hakça bir siyasal yönetimin oluşturulması ve siyasal yozlaşmanın engellenmesi olanağının olmadığı söylenebilir. Siyasal yolsuzluk, aslında işlevsel de olabilir (Nye, 1972). Ancak, uzun süreli ve geniş çaplı olduğunda siyasal iktidarın adil ve hakça bir yönetim olmadığı duygusunu yayarak bir siyasal meşruluk bunalımına yol açma riski de taşır. Meşruluk bunalımları radikal siyasal çözümleri gündeme getiren en önemli nedenlerdir. Bu nedenle, Türkiye'nin önemli ve ciddi tercihlerle karşı karşıya kalmaya başladığını ve bunlara oluşturacağı yanıtların da Türkiye'nin siyasal rejimi ve demokrasisi açısından kritik olduğu unutulmamalıdır.

Yolsuzluk, sosyo-ekonomik ve kültürel etkenlerin siyasal rejimle kesiştiği bir alanda geniş uygulama alanı bulmaktadır. Bu yüzden Türkiye'de ciddi boyutlara ulaşan bir yolsuzluk patlaması 1980'ler sonrasında ortaya çıkmıştır. Ancak, yolsuzluk her siyasal sistemde ortaya çıkan bir olgudur ve Türkiye'ye de has değildir. Burada vurgulanması gereken Türkiye'de yolsuzluğun siyasal rejim, kültür ve iktisadi ilişkilerden beslenen bir olgu haline gelmiş olması ve düzenli olarak uygulanan hiçbir hukuksal veya siyasal yaptırımının bulunmamasıdır. İtalya, Japonya, Fransa, ABD ve diğer yerleşik demokrasilerde yolsuzluk iddialarının yaygınlaşması hem siyasal hem de hukuksal yaptırımların işlenmesini sağlamakta, yolsuzluk iddialarına konu olanlar yargı önünde hesap vermekte ve seçmen tarafından seçilmeyerek cezalandırılmaktadır. Yerleşik demokrasilerde yolsuzluk siyasal liderlerin kariyerlerinin son bulmasının en güçlü nedenlerinden birisini oluştururken, Türkiye'de yolsuzluk iddialarına konu olan hiçbir siyasal lider ne yargı önünde hesap vermiş ne de siyasal kariyerini bitirebilecek bir seçim hezimetine uğramıştır. Bu durumda yolsuzlukların yaptırımı konu olması açısından yerleşik demokrasilerle Türkiye arasında ciddi bir fark bulunduğu görülmektedir. Oysa, yolsuzlukların oluşması açısından Türkiye ile bir İtalya veya bir Japonya arasında ciddi bir fark bulunmamaktadır. Yolsuzluk yerleşik demokrasilerde cezalandırılırken, Türkiye'de yolsuzluğun cezalandırılması seçmen nezdinde ve dolayısıyla siyasal seçkinlerde de önem arzetmeyen bir görüntü çizmektedir. Cezalandırma riski taşımayan davranışların tekrarlanması bir psikolojik eğilimdir. dolayısıyla, seçmen ve yargı tarafından cezalandırılma riski taşımadığı sürece de Türkiye'de yolsuzlukların önünün alınması beklenmemelidir.

**Notlar:**

1. Bu yazının ilk taslağını okuyarak eleştirilerde bulunan Prof. Dr. Yeşim Arat'a teşekkür ederim.
2. Bu konuda, örneğin Falih Rıfkı Atay'ın *Çankaya* adlı anı kitabına bir göz atmak yeterlidir.

**Seçilmiş kaynakça:**

- Nermin Abadan (1966). *1965 Seçimlerinin Anayasa Hukuku ve Siyasal Bilimler Açısından Tahlili*; Ankara: A.Ü.S.B.F. Yayını.
- Selam Acuner ve Songül Sallan (1993). "Türk Kamu Yönetiminde Yönetici Kadınlar", *Amme İdaresi Dergisi*, 26: 77–92.
- Engin Akarlı ve Gabriel Ben–Dor (der.) (1975). *Political Participation in Turkey: Historical Background and Present Problems*; İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi yayını.
- Niyazi Berkes (1973). *Türkiye'de Çağdaşlaşma*; İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- James A. Bill ve Robert Springborg (1994). *Politics in the Middle East* (4.baskı); New York: Harper Collins.
- Christopher Clapham (1988). *The World Politics: An Introduction*; Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Karl W. Deutsch (1961). "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*; 55: 493–514.
- Üstün Ergüder (1989). "Patterns of Authority", Metin Heper (der.) *Local Government in Turkey: Governing Greater Istanbul* içinde s.30–35; Londra: Routledge.
- Üstün Ergüder ve Richard Hofferbert (1988). "The 1983 Elections in Turkey: Continuity or Change in Voting Patterns", Metin Heper ve Ahmet Evin (der.) *State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980's* içinde s.81–102; Berlin, New York: Walter deGruyter.
- Frederick W. Frey (1975). "Patterns of Elite Politics in Turkey", George Lenczowski (der.) *Political Elites in the Middle East* içinde s.41–82; Washington D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Hamit Fişek, Yılmaz Esmer, Ersin Kalaycıoğlu (1986). *Türkiye'de Sosyo–Ekonomik Öncelikler: Sosyolojik ve Demografik Yapı ile İlgili Bulgular, Metodoloji ve Uygulama, Cilt 1*; İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Metin Heper (1989). "Introduction", Metin Heper (der.) *Local Government in Turkey: Governing Greater Istanbul* içinde s.1–11; Londra: Routledge.
- Ersin Kalaycıoğlu (1990). "Cyclical Breakdown, Redesign, and Nascent Institutionalizing", Ulrike Liebert, Maurizio Cotta (der.) *Parliament and Democratic Consolidation in Southern Europe: Greece, Italy, Portugal, Spain and Italy* içinde s.184–222; Londra ve New York: Pinter.
- Ersin Kalaycıoğlu (1992a). "1960 Sonrasında Türk Siyasal Hayatına Bir Bakış: Neo–Patrimonyalizm ve İstikrar", Üniversite Öğretim Üyeleri Derneği *Tarih ve Demokrasi: Tarık Zafer Tunaya'ya Armağan* içinde s.87–126; İstanbul: Cem Yayınevi.
- Ersin Kalaycıoğlu (1995). "The Turkish Grand National Assembly: A Brief Inquiry into the Politics of Representation in Turkey", Çiğdem Balım et.al. (der.) *Turkey: Political, Social and Economic Challenges in the 1990s* içinde s.42–60; Leiden, New York, Köln: E. J. Brill.
- Nihal Kara ve Sema Köksal (1989). "İstanbul'da Yerel Politika ve Büyük Şehir Yönetimi" *Cumhuriyet gazetesi* (19–23 tarihleri arasında yayınlanmış yazı dizisi); İstanbul.
- Ruşen Keleş ve Artun Ünsal (1982). *Kent ve Siyasal Şiddet*; Ankara: A.Ü. S.B.F. Basın ve Yayın Yüksek Okulu Basımevi.
- Ayşe Kutad (1975). "Patron–Client Relations: The State of Art and Research in Eastern Turkey", Engin D. Akarlı ve Gabriel Ben–Dor (der.) *Political Participation in Turkey: Historical Background and Present Problems* içinde s.61–87; İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.
- Şerif Mardin (1975). "Center–Periphery Relations: A Key to Turkish Politics?", Engin Akarlı ve

- Gabriel Ben-Dor (der.) *A.g.e.* içinde s.7-32.
- Şerif Mardin (1978). "Youth and Violence in Turkey", *European Journal of Sociology*, 19: 229-254.
- Lester W. Milbrath (1965). *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*; Chicago, Illinois: Rand McNally.
- Cenap Nuhurat (1971). "Türkiye Köylerinde Olağandışı Oy Verme", *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 26: 219-244.
- Joseph S. Nye (1972). "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis", Norman T. Uphoff ve Warren F. Ilchman (der.) *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contribution* içinde s.463-475; Berkeley, California: Univ. of California Press.
- Cemil Oktay (1983). *Yükselen İstемler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*; İstanbul: İstanbul Üniversitesi.
- Ergun Özbudun (1975). *Türkiye'de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma*; Ankara: A.Ü. Hukuk Fakültesi Yayını.
- Ergun Özbudun (1980). "Turkey", Jacob M. Landau, Ergun Özbudun, Frank Tachau (der.) *Electoral Politics in the Middle East: Issues, Voters and Elites* içinde s.107-143; Londra: Croom Helm.
- Sabri Sayarı (1975). "Some Notes on the Beginning of Mass Political Participation", Engin D. Akarlı ve Gabriel Ben-Dor (der.) *Political Participation in Turkey: Historical Background and Present Problems* içinde s.121-133; İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi.
- James C. Scott (1972). "Patron-Client Politics and Political Change", Norman T. Uphoff ve Warren F. Ilchman (der.) *The Political Economy of Development: Theoretical and Empirical Contributions* içinde s.177-189; Berkeley: Univ. of California Press.
- İlkay Sunar (1975). *State and Society in the Politics of Turkey's Development*; Ankara: A.Ü. S.B.F. Yayınları.
- İlkay Sunar ve Sabri Sayarı (1986). "Democracy in Turkey: Problems and Prospects", Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter ve Laurence Whitehead (der.) *Transitions from an Authoritarian Rule: Southern Europe* içinde s.165-186; Baltimore ve Londra: The John Hopkins University Press.
- İlkay Sunar (1990). "Populism and Patronage: The Demokrat Party and its Legacy in Turkey", *Il Politico*, 4: 745-757; İtalya: Univ. Pavia.
- Frank Tachau (1984). *Turkey: The Politics of Authority, Democracy and Development*; New York vd.: Praeger.
- Frank Tachau (1988). "Political Leadership in Turkey: Continuity and Change", Metin Heper ve Ahmet Evin (der.) *State, Democracy and the Military: Turkey in the 1980's* içinde s.103-117; Berlin, New York: Walter de Gruyter.
- Walter Weiker (1967). *The Turkish Revolution: 1960-1961: Aspects of Military Politics*; Washington D.C., Brookings Institution.