

2002-2018 YILLARI ARASINDA TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERİN KARTELLEŞMESİ

Üstüner Okan ÇINAR¹

ÖZET

Temsili demokrasinin temel araçları olan siyasi partiler dünya çapında önemli bir dönüşümden geçmektedir. Siyasi rekabet, seçmen ve siyasi partiler arasındaki değişen ilişkiler çerçevesinde yeniden şekillenmektedir. Bu çalışma, 2002-2018 yılları arasında Türkiye'deki ana akım siyasi partilerin dönüşümünü incelemektedir. Bu dönüşüm, siyasi partilerin gelişiminin diyalektik bir süreç içerisinde gerçekleştiğini ifade eden kartel parti teorisi çerçevesinde ele alınacaktır. İlk olarak, kartel parti teorisi çerçevesinde siyasi parti türlerinin tarihsel gelişimi açıklanmıştır. Kartel partilerin oluşumunun gözlemlendiği Türkiye'deki kartelleşme düzeyi, ana akım siyasi partilerin devletle ilişkileri bağlamında değerlendirilecektir. Devletin partilere yaptığı mali yardımlar, partilerle ilgili yasal düzenlemeler ve parti patronajı kavramları, siyasi partilerin devletle olan ilişkiler olarak incelenecektir. Bu analiz yapılırken Avrupa'daki siyasi partilerle karşılaştırmalar yapılacaktır. Sonuç olarak, bu çalışma AKP, CHP ve MHP'nin devletle ilişkileri üzerinden yeni partileri dışlayan bir parti karteli oluşturmayı amaçladıklarını ve HDP'nin bu kartelin dışında konumlandığını göstermektedir.

Anahtar Kelimeler: Kartel parti, devlet-siyasi parti ilişkileri devlet yardımları, parti kanunları, parti patronajı

CARTELIZATION of TURKISH POLITICAL PARTIES BETWEEN 2002 and 2018

ABSTRACT

Political parties, the principal instruments of representative democracy, are going through a significant transformation worldwide. Political competition is being reshaped within the framework of changing relations between the electorate and political parties. This study examines the transformation of mainstream political parties in Turkey between 2002 and 2018. This transformation will be discussed within the framework of the cartel party theory, which states that the evolution of political parties occurs in a dialectical process. Firstly, the historical development of political party types is explained within the

¹ Üstüner Okan Çınar, Araştırma Görevlisi, Doğu Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, u.okanc@gmail.com, ORCID: 0000-0003-4442-9792.

framework of the cartel party theory. The level of cartelization in Turkey, where the formation of cartel parties is observed, will be evaluated in the context of the relations of mainstream political parties with the state. The state's financial aid to the parties, legal regulations about the parties, and the concepts of party patronage will be examined as linkages of political parties with the state. While making this analysis, comparisons will be made with the political parties in Europe. As a result, the study shows that AKP, CHP, and MHP have formed a party cartel that aims to exclude new parties through their relations with the state, and HDP is positioned outside this cartel.

Keywords: *Cartel party, state-political party relations, state aid, party laws, party patronage*

1. GİRİŞ

Siyasi partiler, modern toplumların en etkin siyasi araçlarıdır. Parlamentoların güçlenmesi ile temsili demokrasinin en yaygın örgütlenme aracı olmuşlardır. Avrupa'daki siyasi partilerin 1970'li yıllardan itibaren seçmen tabanları ile ilişkileri zayıflamış ve siyasi partiler arası rekabet seçim kazanma stratejilerine indirgenmiştir. Seçmen tabanları ile olan ilişkilerin zayıflığı siyasi partileri kişiselleştirmiş ve partiler arasındaki farkları azaltarak savunulan politikalarda benzeşmelere sebep olmuştur. Bu benzeşme giderek birçok konuda çıkarlarını ortaklaştıran bir parti sisteminin oluşmasına zemin hazırlamıştır.

Partilerin dönüşümünün açıklanması için partilerin türlerini birbirinden bağımsız hale getiren özellikleri tanımlamak gerekir. Siyasi partilerin diyalektik bir süreç içerisinde birbirinden farklılaşan özelliklere bağlı olarak geliştiklerini söyleyen Richard Katz ve Peter Mair, yeni partilerin bir önceki parti türüne tepki olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. Bu diyalektik süreç sadece sivil toplumdaki değişikliklerden değil, devlet ve siyasi partiler arasındaki ilişkilerin değişiminden de kaynaklanmaktadır. Sivil toplum ve devlet arasındaki konumlanmasına göre siyasi partiler; elit partiler, kitle partileri, hepsini yakala partileri ve kartel partiler olarak sınıflandırılmıştır (Katz ve Mair, 1995: 6). Katz ve Mair, siyasi partilerin örgütsel dönüşüm sürecini sivil toplum, parti ve devlet arasındaki etkileşimle açıklamaktadır. Tarihsel bir süreç içinde oluşan parti türleri bu etkileşimin yol açtığı belli örgütsel özellikleri taşımaktadır. Bu özellikler parti türlerini birbirinden ayırmakta ve onların siyasi işlevlerini açıklamamıza yardımcı olmaktadır. Katz ve Mair'in siyasi partilerin kurumsallaşmasının devlet ve sivil toplum arasındaki diyalektik etkileşimle açıklayan yaklaşımı parti türlerini anlamak için tarihsel bir çerçeve sağlamaktadır.

Siyasi partilerin devletle kurduğu karmaşık ilişkilerin yarattığı siyasal parti düzlemi, geleneksel elit partiler, ideolojik kitle partileri ve ideolojik etkilerin zayıfladığı hepsini yakala partilerinin tanımlarının karşılayamadığı yeni bir ideal tipin oluşturulması ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Bu çalışmada Katz ve Mair’in (1995) bu ihtiyaca cevap vermek için ortaya koyduğu kartel parti kavramından yararlanılacaktır. Katz ve Mair (2018) siyasi partilerin kartelleşmesinde devlet yardımının yanında diğer boyutların da ele alınması gerektiğini söylemektedir. Siyasi partiler, devlet tarafından tanınmakta, partiler devletin sağladığı ayrıcalıklardan yararlanmakta ve giderek artan oranda partiler için yasal düzenlemeler yapılmaktadır. Bu bağlamda siyasi partileri belirleyen normlar, giderek partilerin özel örgütler olmaktan ziyade yarı kamusal veya tamamen kamusal kuruluşlar kabul edilmesine yol açmıştır. Ayrıca devletle siyasi partilerin geçişimi, partilerin kamusal makamlara ulaşmadaki ayrıcalıkları aracılığıyla, partilerin ilk ortaya çıktığı dönemlerde de kullanılan klasik parti patronaj ilişkilerinin günümüzde de yaygınlaşarak kullanılmasını sağlamıştır (Katz ve Mair, 2018: 102-103)

Siyasi partilerin tarihsel ve toplumsal koşullara bağlı olarak geçirdiği dönüşümler, ortaya çıktıkları ilk dönemden bu yana inceleme konusu olmuştur. Siyasi partilerin siyaset bilimi araştırmalarının en çok ele alınan konularından biri olduğunu söylemek mümkündür. Bu eğilim Türkiye’de de gözlemlenmektedir. Ancak mevcut çalışmaların partilerin dönüşümünü analitik bir çerçeveye ele aldıklarını söylemek zordur. Türkiye’de siyasi partiler üzerine geniş bir literatür bulunmaktadır. Bu literatürde devletle siyasi partiler arasındaki ilişkiler tek boyutlu olarak ele alınmıştır. Siyasi partilerin devletle ilişkilerini partilerin yararlandığı devlet yardımları çerçevesinde ele alan çalışmalar vardır (Ayan-Musil, 2018). Siyasi partilere devlet yardımı, parti devlet ilişkilerinin sadece bir boyutunu oluşturmaktadır. Siyasi partiler ile devletin iç içe geçmesi partilere yapılan maddi yardımla sınırlı değildir. Siyasi partilerin devletle ilişkilerini düzenleyen yasal düzenlemelerle ilgili birçok çalışma mevcuttur (Gençkaya, 2014). Devletle siyasi partilerin ilişkilerini tek boyutlu olarak ele alınması siyasi partilerin kartelleşme düzeyini ortaya koymakta yetersiz kalmaktadır. Türkiye’de partilerin kartelleşme düzeyini anlamak için siyasi partilerin devletle ilişkilerini çok yönlü ortaya koyan bir analitik çerçeveye ihtiyaç vardır. Ingrid van Biezen ve Petr Kopecký’nin (2014) siyasi partiler ve devlet arasındaki ilişkinin doğasını ve yoğunluğunu analiz etmek için geliştirdiği üç boyutlu modeli, Katz ve Mair partilerin dönüşümünü kavramsallaştırdığı kartel parti teorisiyle yapılacak çözümlere kullanışlı analitik bir araç sağlamaktadır. Bu model çerçevesinde parti-devlet ilişkileri; partilerin

devlete bağımlılığı, partilerin devlet tarafından yönetilmesi ve devletin partiler tarafından ele geçirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Birinci boyut partilerin devlete finansal olarak bağımlılığını, ikinci boyut devletin parti etkinliklerini ve örgütlerini düzenlemesini, üçüncü boyut ise devlete atamalarda parti patronajının genişlemesini ifade etmektedir (van Biezen ve Kopecký, 2014: 171).

Bu çalışmanın amacı 2002 ve 2018 yılları arasında Avrupa'daki kartelleşme sürecine koşut olarak gelişen Türkiye'deki ana akım partilerin kartelleşme düzeyini ve boyutlarını van Biezen ve Kopecký'nin sunduğu üç boyutlu model kapsamında tartışmaktır. 2002-2018 yılları arası dönemde Türkiye'deki genel seçimlerde yüzde 10 ülke barajı sebebiyle küçük partiler parlamento dışında kalmıştır. Bu durum da ana akım partilerin kartelleşmesinin bir sonucu olarak görülebilir. Parlamento dışındaki partilerden köklü geçmişe sahip olanlar dahi yüzde 10 barajına yaklaşacak bir oy alamamışlar ve parlamenter siyasetin dışında kalmışlardır. Uzun bir dönem boyunca parlamentoya giremeyen bu partilerin parlamenter siyaseti etkileme konusunda oldukça sınırlı olmuştur. Bu partilerin parlamenter siyaseti etkilemekteki sınırlılıklarından dolayı araştırma kapsamındaki partiler AKP, CHP, MHP ve HDP olacaktır.

Parlamento dışında kalan partilerin yeni bir alternatif sunamamasının sebepleri siyasi parti sisteminin kartelleşmesinde aranabilir. Ele aldığımız dönemde devletin partilere yaptığı yardımı 2002-2007 ve 2015-2018 yılları arasında çok büyük bölümü, 2007-2015 yılları arasında ise devlet yardımının tamamı AKP, CHP ve MHP'ye yapılmıştır. HDP 2015 yılından itibaren devlet yardımından faydalanmaktadır. AKP'nin tek parti olarak yasama çoğunluğunu kesintisiz elinde tuttuğu bu dönemde siyasi partiler kapsamlı anayasal ve yasal düzenlemelere tabi olmuştur. Bu düzenlemeler, siyasi partilerin faaliyetlerini, örgütsel yapılanmalarını ve propaganda sınırlarını belirleyici nitelikler taşımaktadır. Devlet yardımlarının ve siyasi parti düzenlemelerinin, siyasi partilerin kartelleşmesinde etkili olduğu görülmektedir. Bunların yanında Türkiye'deki siyasi parti sisteminin karakteristiklerinden olan parti patronajının da kartelleşme düzeyine yaptığı etkinin tartışılması gerekmektedir. AKP'nin uzun süreli ve kesintisiz tek parti yönetimi devlet imkanlarını taraftarlarına sunması için büyük fırsatlar sağlamıştır. Ayrıca AKP, CHP ve MHP'nin kamusal makamlardaki temsilcilerinin partinin diğer üyeleri üzerindeki artan baskınlığı patronaj ilişkileri çerçevesinde partilerin şekillenmesine sebep olmuştur.

Makalenin ilk bölümünde siyasi partilerin kartelleşme eğiliminin nasıl ortaya çıktığı anlatılacaktır. Daha sonra bu sürecin 2002-2018 yılları arasında Türkiye’deki siyasi partiler üzerindeki etkileri incelenecektir. Türkiye’deki siyasi partilerin durumu Avrupa’daki örnekler ile karşılaştırılmalı olarak ortaya konularak genel eğilimle olan benzerlikler tartışılacaktır. Bu çalışma 16 Nisan 2017 referandumu ile kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin öncesindeki zayıf siyasi rekabetin ve AKP’nin uzun süredir devam eden tek parti iktidarının siyasi partilerin kurumsallaşmasına etkisi üzerine yapılan tartışmalara katkı sunacaktır. Ayrıca bu çalışmayla, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ndeki seçim sisteminin ve 2018 yılında partilerin seçim ittifakı yapmasının yolunu açan 7102 sayılı yeni siyasi parti kanunun yarattığı, bütün partilerin büyüklükleri oranında etkide bulunduğu iki kutuplu seçmen bloklarının oluşumundan önceki siyasi parti kurumsallaşmasını ortaya koyacaktır.

2. ELİT (KADRO) PARTİLER

En eski modern siyasi parti türü elit partilerdir. Bu partiler yerel olarak, partiyi oluşturan oldukça sınırlı bir seçkin çekirdeğe dayanır. Maurice Duverger (1972), bu ilk parti türünü örgütsel bağlamda parlamento gruplarından çıkmalarıyla tasvir eder. Parlamento içinde oluşturulmuş bu partiler, genellikle, seçmenleriyle yalnızca zayıf bağları olan, yüksek sosyoekonomik statüye sahip küçük bir bireyler kadrosu tarafından yönetilmektedir. Elit partilerde parlamento gruplarının oluşumunda itici güç “a priori” olarak siyasal doktrin olarak görülse de pratikte her zaman böyle olmamıştır. Coğrafi yakınlık veya mesleki çıkarlar, çoğu zaman itici güç olarak siyasi doktrin önüne geçmiştir. Yerel gruplar daha önce ortaya çıkmış ve sonradan ideolojik gruplara dönüşmüştür (Duverger, 1972).

Elit partilerin örgütsel düzeyi seçim bölgesi ve meclis olmak üzere iki katmanlıdır. Parlamento dışı parti örgütü zayıf eklemlenmiştir veya yoktur. Her seçim bölgesi kendi kaynaklarını üretebildiğinden merkezi otorite ve kontrol zayıftır (Krouwel, 2014: 254). Katz bu partilerin kaynaklarının çoğunlukla çekirdek seçkinlerin kendilerine özgü patronaj ilişkileri ile yerel olarak üretildiğine işaret eder. Bu nedenle herhangi bir merkezi organizasyona bağlılık göstermelerine pek ihtiyaç olmamıştır. Adaylar ve resmi görevlerde partiyi temsil eden kişiler, ya partinin önde gelenlerinin temsilcileri ya da kamusal görevdeki partililer ile yereldeki parti unsurları arasındaki olası çatışmayı önleyen liderlerdir. Her ne kadar hükümetteki faaliyetler için veya gerek parti tabanı gerekse kamusal makamlar için bazı hizmetleri sunan temel bir merkezi ofiste

organize bir parlamento partisi olabilse de, bu partiler öncelikli olarak bağımsız yerel aktörlerin gönüllü işbirliğine dayanmaktadır (Katz, 1996: 116).

Elit partilerin ayırt edici özellikleri örgütsel olarak ademi merkezîyetçi yapıları ve seçmen tabanı ile ilişkilerindeki tikelciliğidir. Partinin yerel liderleri merkezi bir etki altında kalmadan kendi destek biçimlerini oluşturmakta serbestlerdir. Bu destek biçimleri de parti ile taban temasından ziyade yerel liderlerin kişisel enformel mekanizmalar yoluyla kurdukları ilişkilerle şekillenmektedir. Sivil toplum devlet etkileşimi çerçevesinde elit partilerin liderlerinin sivil toplumdaki ağırlığı sebebiyle siyasi partiler devletten tamamen bağımsız bir yapıdır. Devletin siyasi rekabeti düzenleme etkisi oldukça sınırlıdır.

3. KİTLE PARTİLERİ

19. yüzyılın sonundan itibaren girdikleri dönüşüm süreci çerçevesinde partileri ayıran temel unsur üyelerinin sınıfsal mensubiyetlerinden ziyade, örgütsel nitelikleri olmuştur. Bu dönüşümün kaçınılmazlığına ve ilericiliğine işaret eden Duverger (1972), 19. yüzyıldaki tek hücreli parti yaratığının yerini 20. yüzyılda karmaşık ve farklılaşmış bir organizmaya sahip parti anatomilerinin aldığı ifade eder. Bireyci ve ademi merkezîyetçi elit partilerinin etkilerinin azalması ve modern toplumların yapısına uygun, merkezi ve disiplinli kitle partileri gelişmesi doğal bir süreç halinde gelişmiştir. Parlamento dışında doğan (externally created) kitle partilerinin oluşumunda sendikalar, fikir kulüpleri, meslek kuruluşları, dini yapılar, tarım kooperatifleri etkin olmuşlardır. Bazı kitle partileri bu kuruluşlardan tek başına etkili olduğu gibi bazılarında geniş bir ittifak söz konusudur (Duverger, 1972: 23-31).

Batıda liberal demokrasinin gelişmesi sonucu siyasi partilerin tanınırlığı artmıştır. Partiler siyasal rekabetin merkezine yerleşmiştir. Joseph Lapalombara ve Myron Weiner (1972) bu gelişmeyi modernitenin gereklerine uygun olarak gördükleri için sağlıklı bir durum olarak gördükleri gibi bu partilerin sistem içindeki temel değişiklikleri yapmaya muktedir olması belli bir kaygı kaynağı olmuştur. Kitle partilerini demokrasiyi radikalleştirme ve muhalefete tahammülsüz ideolojilere sahip olmak ile eleştiren Lapalombara ve Weiner'de siyasi partilerin ilk ortaya çıkışlarında onlara karşı duyulan güvensizliğin bir benzeri görülmektedir. Bu endişeler kitle partilerinin örgütlenme ve mobilizasyon gücünden kaynaklanmaktadır. Ancak kitle partilerinin gelişimi bu yazarların beklediği şekilde olmamıştır. Bu partiler geniş kitleleri siyasal sisteme entegre etmenin aracı olmuşlardır.

Elit partilerindeki belirsiz siyasi tutumlardan ve gevşek örgütsel bağlardan farklı olarak kitle partilerinin en temel iki unsuru ideoloji ve örgüttür. Parlamento dışında kurulması bu partilerin toplumun sınıfsal, dini veya etnik kesimlerini temsil ve seferber etmeleri ideolojik ve örgütsel niteliklerini de etkilemektedir. Daha iyi ve farklı bir dünya ufkunu kitle partilerinin taraftarlarına iletmesi gerekir. Kitle partilerinde üyelerin parti faaliyetlerine katılım düzeyi ve seçim kampanyaları en belirleyici özelliklerdir. Gönüllü faaliyetlerin yanı sıra üyelerin parti merkezi bürokrasini ve kampanyaları finanse etmek için gelir kaynağı olarak da partiye katkı vermesi gerekir. Parti basının gelirleri ve yan kuruluşlardan elde edilen gelirler diğer gelir kaynaklarını oluşturmaktadır (Krouwel, 2014: 254-256).

Kitle partileri tabanda örgütlenerek nihai olarak seçim kazanmayı hedefleyen bir grup kurucunun bir parti merkezi bürosu etrafında teşkilatlanmasıdır. Servet ve makam sahibi kişilerin egemenliğindeki elit partilerin aksine kitle partileri Avrupa’da bu üstünlüklerden yoksun olanların siyasi aracı olarak ortaya çıkmıştır. Siyasi iktidar olanaklarından dışlananların, oy hakkı bile olmayanların partileri olmuşlardır. Genellikle devlet organlarının dışında örgütlenen bu partilerin bazıları, parlamentoda eski partilerinden ayrılan milletvekilleri tarafından örgütlenmiştir. Kitle partilerinin parlamento dışındaki kuruluşlar tarafından kurulması, parti tabanlarının bu partilerin parlamento grubuna karşı güvensizliğine sebep olmuştur. Bu partilerin politikalarının belirlenmesinde parlamento grubunun ağırlığı elit partiler ile karşılaştırıldığında oldukça kısıtlıdır (Katz, 1996: 116-117).

Katz ve Mair kitle partilerinde devlet ile sivil toplum arasındaki ayrılığa işaret eder. Kitle partilerinin oluşumu sürecinde sivil toplumda devleti yönetenlerin “onlar” olarak algılandığı bir siyasallaşma ortaya çıkmıştır. Katz ve Mair’in parti, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkilerdeki ikinci aşama olarak gördükleri bu süreçte kitle partileri örgütlü üyelik, resmi yapılar ve toplantılar vb. özellikler çerçevesinde sivil toplumun aktive edilmiş unsurları arasında yayılmıştır. Taraftarlarının sayısına odaklanan kitle partisi taraftarının niteliklerine güvenen elit partilerinden bu noktada ayrılır. Niteliksel eksiklikler geniş üyelik abonelikleri, örgütlü büyük eylemler ve bir parti basını kullanılarak telafi edilmeye çalışılmıştır (Katz ve Mair, 1995: 9-10).

4. HEPSİNİ YAKALA PARTİLERİ

Avrupa'daki kitle partileri, takipçilerini politik olarak bünyelerinde toplamakta çok başarılı olmuşlardır. Zamanla refah devleti uygulamaları, kitle partilerinin yardımcı kuruluşlarının faaliyetlerinin

yerini almıştır. Yüksek ekonomik büyüme ve refah devletlerinin olgunlaşması, yetenekli işçiler, beyaz yakalılar ve devlet memurlarından oluşan önemli yeni bir orta sınıfın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu grupların çıkarları birleşmiş ve eski orta sınıfinkilerle benzerlik kazanmıştır (Krouwel, 2014: 256). Toplumsal değişim kitle partilerin de dönüşmesinde itici rol oynamıştır.

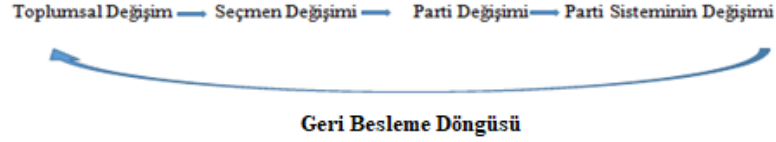
Kitle partilerinin kendi içinde ayrışan tabanı yeni arayışlara girmiştir. Kitle partileri de yeni toplumsal ihtiyaçlara yanıt bulmak için kurumsal bir değişime girmiştir. Bu değişimin kökenlerini arayan Otto Kirchheimer (1972) sınıf temelli kitle partilerinin dönüşüm sürecinde kabaca üç aşamayı ayırt edebileceğimizi iddia etmektedir. İlk aşama Birinci Dünya Savaşı'nın başlangıcına dek güç toplama evresidir. Ardından ikinci evre, 1920'lerdeki ve 1930'lardaki ilk hükümet tecrübelerinin olduğu dönemdir. Bu dönem, kitle parti taraftarlarının veya liderlerinin beklentileri ve siyasi sistemdeki geniş uzlaşma ihtiyacı ile ölçüldüğünde başarısız bir dönemdir. Bu dönemi, bazı partilerin halen işçi sınıfındaki kendi taraftarlarını tutarak, aynı zamanda diğer toplumsal grupları kapsamaya çalıştığı hepsini yakala gruplaşmasının az veya çok gelişmiş aşaması izlemektedir (Kirchheimer, 1972: 185).

Kirchheimer'a göre (1972: 190) hepsini yakala partilerin ortaya çıkışından önce kitle partileri ve bireysel temsili amaçlayan bazı burjuva partileri aşağıdaki değişimleri geçirmiştir:

- a) Partinin ideolojik bagajının büyük ölçüde boşaltılması.
- b) Faaliyetlerinin ve kusurlarının belli örgütsel amaçlarla tanımlanması yerine tüm sosyal sisteme katkılarıyla değerlendirilen parti liderlerinin daha da güçlenmesi,
- c) Yeni ortaya çıkan hepsini yakala imajının silikleştirdiği ve tarihsel bir hatıra olarak görülen parti üyelerinin rollerinin azalması,
- d) Geniş halk kesimleri arasından yeni seçmenler kazanmak için belli bir toplumsal grup veya sınıf vurgusunun azaltılması,
- e) Mali kaynaklarla çeşitli çıkar gruplarına erişim güvencesi

Hale-Williams, hepsini yakala partilerinin ortaya çıkış sürecinde Kirchheimer'in parti dönüşümünü dört düzeydeki değişimden gözlemlediğini söyler (2009: 592). Şekil 1'de görüldüğü gibi bunlar toplumsal, seçmen, parti ve parti sistemi düzeyleridir.

Şekil 1: Hepsini-Yakalama Analiz Seviyeleri Süreç Modeli



Kaynak: Michelle Hale-Williams, Kirchheimer’s French Twist: A Model of the Catch-All Thesis Applied to the French Case, Party Politics, 15 (5), 2009, s. 595.

Kirchheimer Şekil 1’de resmedildiği gibi İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra post-endüstriyel toplumsal değişim olarak geniş çapta etiketlenebilen bir durumun sonucu olarak yeni bir tür siyasi parti ortaya çıktığını savunur. Bu durum, önceliklerini yeniden değerlendiren ve partilerini değiştiren yüzlerce seçmenleri yaratmıştır (seçmen seviyesi). Bu süreçte ortaya çıkan parti türü, ideolojik saflıktan uzaklaşma pahasına seçim kazanma amacından ve toplumsal bölünmeler arasından (parti seviyesinde) olabildiğince çok seçmene ulaşma niyetinden dolayı “hepsini yakala partisi” olarak nitelendirilmiştir. Bu yeni parti türü, parti sistemlerinde anlamlı muhalefetin azaldığına işaret etmesine ve siyasi ideolojilerin siyasi partiler arasındaki farklılığı yapılandırmak için giderek daha alakasız hale gelmesine (parti sistemi düzeyi) neden olmuştur. Bu durum partilerin, temsil kapasitelerini ve demokratik yönetime (geri besleme döngüsü) etkilerini sorgulatmaktadır. Bu son düzey parti sistemi değişimini göstermektedir. Her düzeydeki değişim bir sonraki değişimi tetiklemektedir. Bu düzeylerin birbirlerini dönüştürmesi ve en son parti sisteminin değişimi tekrar baştaki toplumsal değişimi etkileyerek bir döngü yaratmaktadır. Hepsini yakala partileri bu döngünün ürünü olmuştur (Hale-Williams, 2009).

Joseph Schlesinger (1984) ABD’de hepsini yakala partilerinin kamusal makamların seçimle kazanılmasının araçlarına indirildiğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda bütün parti etkinlikleri sadece adayların seçimine bağlanmaktadır. Partinin kaynaklarının ve oylarının kendi lehlerine kullanılması konusunda bu adayların parti içi bir yarış söz konusudur. Ancak Avrupa’daki partilerin devlete bağımlılığının giderek artması hepsini yakala partilerinin de bir başka yapıya evrilmesine neden olmuştur (Schlesinger, 1984). Kitle partilerinin örgüt ve ideoloji unsurlarının yerini hepsini yakala partilerinde seçim kazanma stratejilerinin alması kurumsal bir değişimi beraberinde getirmiştir. Avrupa ‘da sivil toplum-devlet etkileşiminde hepsini yakala partileri sivil toplumun giderek devlet ile iç içe geçtiği bir sürecin aktörleri olmuştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’daki siyasi partiler anayasal ve

yasal düzenlemelerin konusu olmuşlardır. Bu eğilim siyasal rekabetin gittikçe kişiselleşmesine yol açmış ve siyasi parti yapılarında yeni bir dönüşümü beraberinde getirmiştir.

4. KARTEL PARTİLER

Hepsini yakala partileriyle başlayan kitle partilerinin dönüşümü, ilerleyen yıllarda farklı bir evreye girmiştir. Siyasi parti kimliğinin gerilemesi, geleneksel bağların erozyonu, partizan ittifakların dağılması, yüzergezer oy oranının artması, parti üyeliğindeki düşüş, partiler ve yan örgütleri arasındaki ilişkilerin bozulması gibi göstergeler partilerin toplumsal dayanaklarının zayıfladığı sonucuna işaret etmektedir (Dalton ve Wattenberg, 2000). Siyasi partilerin seçmenle olan ilişkilerindeki zayıflama yeni bir dönüşümün habercisi olarak okunmuştur. Katz ve Mair (1995) bu durumun kartel parti teorisi ile açıklanabileceğini öne sürdükleri makalelerinde, Avrupalı siyasi partilerin örgütsel dönüşümünü, partilerin toplumla ilişkilerinin zayıflaması ve devletle yoğun ilişkiler kurması ile açıklamaktadırlar. Sanayileşmiş toplumlardaki partilerin 1975 sonrasında kartelleşen ana akım partiler, bazı yasal düzenlemelerle kendilerine rakipler çıkmasına engel olup, oyunun kurallarını değiştirmeyerek, kendi aralarında bir “centilmenlik” anlaşması ile statükoyu korumaktadırlar (Katz ve Mair, 1995: 17-20).

Hepsini yakala stratejisinin toplumsal çatışmaları yumuşatması partiler arasındaki politika farklarını azaltmış ve her siyasi çizgiden politikacının birbiriyle iş yapmasının önü açılmıştır. Politikanın da giderek profesyonelleşmesi partilerin seçim yenilgisinin kişisel maliyetini artmasına neden olmuştur. Siyasi iktidar üzerindeki rekabetin yoğunluğu ve maliyeti partiler arasında paylaşılarak kontrol altında tutulmaktadır. Bu durum hiçbir partinin kesin olarak kazanamadığı ancak herhangi bir partinin de kesin olarak kaybetmediği bir kartel oluşumuna zemin yaratmıştır (Katz, 1996: 120).

Kartel partilerin oluşumunda en önemli gelişme devlet yardımlarının uygulanması olmuştur. Siyasi partilere ve özellikle de iktidar partilerine verilen devlet yardımları, partilerin diğer kaynaklara bağımlılığını azaltmıştır. Siyasi partilerin demokratik sistemlerdeki rolünün vazgeçilmezliği üzerine inşa edilen bu anlayış demokratik sistemlerin karakterini değiştiren etkiler yaratmıştır. Devletin, siyasi partiler için örgütsel bir kaynak olarak artan rolü, sadece partilerin kendi gelecekleri için değil, aynı zamanda düşük toplumsal güven, meşruluk ve parti demokrasisinin belirsiz geleceği açısından da önem teşkil etmektedir (Mair, 1995).

Siyasi partiler, demokrasinin vazgeçilmez unsuru olarak kabul edilirken aynı zamanda demokrasi için tehdit olarak da görülmektedir. Böyle bir tehdit algısı siyasi mimarinin anayasal ve yasal sınırlarını belirlemektedir. Bu çerçevede siyasi partiler giderek kamusal kurumlar ya da yarı-kamusal kurumlar olarak tanınmaktadır. Siyasi partiler için yapılan yasal düzenlemeler, onların bağımsızlıklarını kısmen tanısa da giderek partilerin yerine getirmeleri beklenen kamusal işlevlere vurgu yapmaktadır (Katz ve Mair, 2018: 108). Bu durum demokratik siyasi rekabetin kurallarının geçici siyasi beklentilere cevap verecek şekilde sınırlanmasına neden olmaktadır. Bu sınırlamalar siyasi partilerin giderek birbirlerine benzeyen faaliyet, yapı ve propaganda ürettikleri bir politik zemin oluşturmaktadır.

Siyasi parti tabanı ile yöneticiler arasında temsili ilişkiyi kontrol edebilecek orta düzey parti seçkinlerini ortadan kaldıran bir kurumsal yapı oluşmuştur. Parti yönetimleri, kendilerine meydan okuyacak ve onu kontrol edecek orta düzey parti seçkinlerinin yerine liderlere biat etmeye daha yatkın ve daha az aşırı görüşlere sahip sıradan üyelerle parti aygıtı olmadan ilişki kurmaya ve meşruiyet sağlamaya başlamıştır. Doğrudan kurulan bağlar parti tabanlarını güçlendirmekten ziyade marjinalleştirilmenin bir aracı olabilmektedir (Katz, 1996: 120-121). Siyasi partilerin devlet yardımları ve sermaye yoğun kampanyaları ile üye katkılarında olan ihtiyaçlarının azalması partilerin lider kadrolarını güçlendirmiştir. Seçmen tabanına yabancılaşan siyasi partiler, yönetimlerini denetleyecek orta düzey aktivistlerden mahrum kalmıştır. Bu ortam parti yönetimlerine geniş ve sorgulanamaz bir inisiyatif alanı bırakmıştır. Kartelleşen partiler, toplumsal meşruiyetlerini korumak için bazı kararları parti tabanı ile beraber alabilmektedir. Ancak bu kararların alınması sürecinde zamanla değişen üyelik yapısı nedeniyle parti yönetiminin manipülasyonuna açık bir zemin ortaya çıkmıştır. Örneğin, aday belirleme süreçlerini parti üyelerini de kapsayan yöntemlerle yürüten partilerde, parti elitlerinin bu süreçleri yönlendirme kabiliyeti yüksektir. Katz ve Mair (1995) parti merkezlerinin özellikle iktidar partilerinde parti tabanı ve kamu görevlileri üzerindeki tahakkümüne vurgu yapmaktadırlar. Güçlenen lider kadroları ile parti tabanı arasındaki gevşek ilişkiler, partilerin üst kadrolarına daha fazla manipülasyon imkanı tanımıştır. Siyasi partilerin birbirine benzeyen politikaları benimsemesi, parti tabanının motivasyonlarını siyasi patronaj üzerinden sağlamalarına dayanak olmuştur. Parti seçkinleri, taban motivasyonunun sağlanmasında patronaj kaynaklarını ve bu kaynakların dağıtımını elinde tutmakla sorumludur (van Biezen ve Kopecký, 2014: 177).

Siyasi partilerin kartelleşme sürecinin temel belirleyicisi olan partilerin devletle ilişkilerini, devlet yardımları, partilerin tabi olduğu yasal düzenlemeler ve parti patronajı üzerinden incelemek mümkündür (van Biezen ve Kopecký, 2014). Bir sonraki bölümde Türkiye'deki siyasi parti kartelleşmesi bu üç boyut aracılığı ile çözümlenmeye çalışılacaktır.

5. TÜRKİYE'DE İYASİ PARTİLERİN KARTELLEŞMESİ

Kartel partilerin oluşumunda ilk boyut olan partilerin devlete finansal olarak bağılılığı siyasi partiler üzerinde artan bir etkiye sahiptir. Tablo 1'de görüleceği gibi Avrupa'daki partilere devlet yardımı 1970'lerden sonra söz konusu olmuştur. Türkiye'de 1965'teki 648 sayılı Siyasi Partiler Kanunu (SPK) ile partilere devlet yardımı yapılması kararlaştırılmıştır. Avrupa'daki partilere devlet yardımı düzenlemeleri ile karşılaştırıldığında, 1959'da Almanya'daki düzenlemenin ardından yapılan ikinci düzenlemedir. Bu açıdan Türkiye, devletin siyasi partilere maddi yardım yaptığı Avrupa'daki ilk örneklerden biridir. Türkiye'deki parti siyasetinin şekillenmesinde bu yardımların rolü büyüktür. İspanya ve Portekiz demokrasiye geçtikleri 1970'lerin ortalarından itibaren siyasi partilere devlet yardımını yasallaştırmıştır. Eski Sovyet ülkelerinde de bu yardımın liberal demokrasiye geçiş sonrasında derhal yürürlüğe sokulduğu görülmektedir. Tablo 1'de görüleceği üzere partilere maddi yardımın kanunlaşmadığı sadece 4 ülke vardır. Bu durum Avrupa siyasi partilerinin propaganda yapmak için ana kaynaklarından birinin devlet yardımı olduğunu göstermektedir. Ingrid van Biezen (2003) devlet desteğinin erken kullanılabilir olmasının, yeni demokrasilerdeki genç ve kırılğan parti örgütlerinin kurumsallaşmasına katkıda bulunmuş olsa da, sivil toplum ile yapısal bağlantıların geliştirilmesi için kilit bir teşvikin de ortadan kaldırılmış olmasına sebep olabileceğine işaret eder. Bu durum genç demokrasilerdeki parti örgütlerinin çoğunu karakterize eden merkezi, tepeden aşağı yapıları sağlamlaştırmaya hizmet etmiştir (van Biezen, 2003).

Türkiye'de devlet yardımını düzenleyen kanunlar sıkça değiştirilmiştir. İlk defa 1965 tarihli SPK'da düzenlenmesinin ardından 1969, 1971 ve 1974 yıllarında değişikliğe uğramıştır. 1983'te yeniden yazılan SPK'nın ilk halinde devlet yardımı öngörülmemektedir. 1984 yılında yapılan değişiklik ile devlet yardımı yasallaştırılmıştır. 1987, 1990, 1992, 1995, 2005 ve 2014'te devlet yardımı hakkındaki hükümler değiştirilmiştir. 1995 yılında devlet yardımı anayasal bir hüküm olmuştur (Aydın, 2005: 248-253). Partilerin mâli denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

Tablo 1: Avrupa’daki Siyasi Partilere Yasal Devlet Yardımının Başlangıç Tarihleri

Ülke	Parti Mali Kanunu	Ülke	Parti Mali Kanunu
Almanya	1959	İzlanda	2006
Avusturya	1975	Kıbrıs	1991
Birleşik Krallık	-	Letonya	2010
Belçika	1989	Litvanya	1999
Bulgaristan	1990	Lüksemburg	1999
Çek Cumhuriyeti	1990	Macaristan	1989
Danimarka	1986	Malta	-
Estonya	1994	Norveç	1973
Finlandiya	1969	Polonya	1993
Fransa	1988	Portekiz	1977
Hrvatistan	1993	Romanya	1990
Hollanda	1999	Sırbistan	1991
İrlanda	1997	Slovakya	1990
İspanya	1977	Slovenya	1994
İsveç	1972	Türkiye	1965
İsviçre	-	Ukrayna	-
İtalya	1974	Yunanistan	1984

Kaynak: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>

2005 yılında AKP ve CHP’nin ortak oyları devlet yardımının alınmasını zorlaştıran yasa değişikliği partilerin kartelleşmesinin güzel örneklerinden biridir. AKP ve CHP mecliste temsil edilen küçük partilerin devlet yardımından yararlanmasının önünü keserek genel bütçeden siyasi partilere ayrılan payın büyük bölümünün kendilerinin almasını sağlamışlardır. Bu düzenlemenin geçerli olduğu 2014 yılına kadar genel seçimlerde yüzde 7 oy üzeri oy alan partiler devlet yardımından yararlanmaktaydı. 2007 ve 2011 genel seçimlerinde yüzde 7 oranını sadece AKP, CHP ve MHP geçtiği için devlet yardımı sadece bu partilere yapılmıştır. 2014 yılında yayınlanan 6529 sayılı kanun çerçevesinde yapılan değişiklikle devlet yardımından yararlanmak için oran yüzde 3’e düşürülmüştür. AKP 2001 yılından beri MHP ve CHP ise 1990’lı yıllardan beri bu yardımdan yararlanmaktadır. HDP ve öncülü partiler ya seçimlere girdikleri dönemde belirtilen sınırın altında oy aldıklarından ya da seçimlere bağımsız adaylar ile girdiklerinden dolayı devlet yardımından yararlanamamışlardır. 2014’te yapılan değişiklik sırasında HDP milletvekillerinin mecliste grubu olan partilerin de bu yardımdan yararlanması üzerine yönünde verdiği önerge reddedilmiştir. 2014 yılında yüzde 3’e düşmüş olsa bile devlet yardımından sadece AKP, CHP ve MHP yararlanmıştır. Yapılan yasa değişikliği, devlet yardımından yararlanabilme olanaklarını geliştirse bile, 2015 genel seçimleri öncesinde mevcut kartel dışında hiçbir partinin yararlanmasına

imkân vermemesi, kartel parti literatürü için iyi bir örnek teşkil etmektedir.

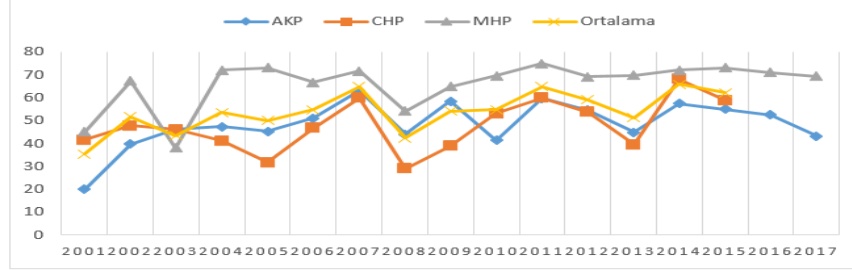
Devlet yardımı AKP, CHP ve MHP'nin en büyük finansal kaynağıdır. 2015 genel seçimleri öncesi HDP bu yardımdan faydalanamamıştır. Türkiye özelinde devlet yardımından yeni partilerin yararlanmasının zorlaştırılması, devlet yardımının amacının partilerin kurumlaşması için destek vermek olmadığını göstermektedir. Büyük partiler bu yardımı kendi çıkarlarını muhafaza etmek için kullanmış ve yeni partilerin güçlenerek kendi siyaset alanlarını daraltmalarına engel olarak kartel pozisyonlarını korumaya çalışmışlardır.

GRECO verilerini derleyerek Avrupa'da siyasi partilerini karşılaştıran van Biezen ve Kopecký (2014) gelişmiş Avrupa demokrasilerin bazılarında bu devlet yardımının toplam gelire oranının %90'lara yakın olduğunu, bazı yeni demokrasilerde en düşük seviyelerde olduğunu söylemektedir. Ancak genel bir değerlendirmeyle hem Güney hem de Doğu Avrupa'daki yeni demokrasilerde devletin bağımlılığı belirgin şekilde daha yüksek olduğu görülmektedir. Devlet, gelişmiş demokrasilerdeki partilerin toplam gelirine ortalama olarak %59,5 ile %71,6 arasında bir oranda katkıda bulunurken, bu oran yeni demokrasilerde %68,8 ila %78,4 arasındadır (van Biezen ve Kopecký, 2014: 172).

Tablo 2: Devlet Yardımı Alan Siyasi Partilerin Toplam Gelirleri ve Hazine Yardımları (milyon TL)

Parti	Gelir/Yıl	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
AKP	Yardım	0,2	11,3	22,5	52,8	31,8	40,1	141,2	45,7	88,5	52,7	186,5	72,5	81,5	177,1	297,9	104,6	119,7
	Toplam	1,0	28,4	48,6	111,4	69,9	78,5	223,9	103,7	151,4	127,1	312,1	132,5	181,4	308,1	541,9	199,3	276,5
CHP	Yardım	2,2	11,3	12,7	29,9	17,8	22,7	79,9	20,5	49,9	23,6	83,6	37,8	42,5	92,3	155,3		
	Toplam	5,3	23,6	27,5	72,5	56,0	48,6	133,5	70,6	128,2	44,4	139,3	70,3	107,2	135,7	264,1		
HDP	Yardım															-	22,75	
	Toplam													0,07	1,3	11,8	32,58	
MHP	Yardım	4,5	23,3	5,5	12,9	7,6	9,8	34,4	14,0	34,1	16,1	57,1	18,9	21,3	46,2	77,7	25,1	28,7
	Toplam	10,0	34,6	14,4	17,9	10,4	14,7	48,0	25,8	52,5	23,1	76,0	27,3	30,5	64,1	106,2	35,3	41,3

Kaynak: Anayasa Mahkemesi, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html>

Şekil 2: Siyasi Partilerin Gelirlerinde Hazine Yardımının Payı

GRECO karşılaştırmasının benzerini Türkiye’de yapmak için hazırlanan Tablo 2’de, dört büyük partinin devletten aldıkları yardımlar ve toplam gelirleri görülmektedir. 2820 sayılı SPK’ya göre devlet yardımı alan partilere normal dönemlere oranla yerel seçimlerde 2 kat, genel seçimlerde de 3 kat mali yardım yapılmaktadır. Tablo 2’deki görüleceği üzere seçim yılları olan 2002, 2004, 2007, 2009, 2011 ve 2015 yıllarında HDP dışındaki üç partinin gelirlerinin büyük bir bölümünü devlet yardımı oluşturmaktadır. Şekil 2’de üç büyük partiye yapılan devlet yardımının bu partilerin toplam gelirlerine oranı görülmektedir. MHP’nin 2004’ten beri devlet yardımları toplam gelirlerinin üçte ikisini aşan kısmını oluşturmaktadır. Üç partinin ortalama oranları dikkate alındığında, 2004’ten beri devlet yardımlarının toplam gelirlerin yarısını aştığı hatta 2002, 2007, 2011 ve 2015 genel seçimleri dönemlerinde üçte ikiye ulaştığını söylemek mümkündür. CHP için seçim yıllarında oran yaklaşık yüzde 60, AKP için ise yüzde 55-60 düzeyindedir. Bu durum üç partiye devlet yardımı almayan partilere karşı seçimlerde büyük bir avantaj sağlamaktadır. Bu veriler siyasi rekabetin adil şartlarda geçmediğinin en net kanıtlardan biri olarak görülebilir. Üç parti de artan miktarda devlet yardımı alarak seçim propagandalarını esas olarak bu kaynağa dayandırmıştır. Bu şartlar üç partinin konumlarını muhafaza etmelerini kolaylaştırmış ve yeni partilerin seçim yarışındaki iddialarını sınırlamıştır. HDP 2015 seçimlerinden sonra bu yardımlardan faydalanmaya başlamıştır ve 2016 yılındaki veriler partinin gelirinin üçte ikisinin devlet yardımı olduğunu göstermektedir. Devlet yardımının HDP üzerindeki etkisi için yorum yapmak güç olsa da partinin gelecekteki dönüşümünü etkileyen temel faktörlerden biri olacağını söylemek mümkündür.

İkinci boyut olan devletin parti faaliyetlerini ve örgütsel yapısını düzenlemesi Türkiye’deki siyasi partilerin yoğun olarak yaşadığı bir durumdur. Van Biezen ve Kopecký (2014: 173) özellikle siyasi partileri hedef alan düzenlemelerin kapsamının ve büyüklüğünün önemli bir

sonucu olarak, partilerin faaliyetleri, davranışları ve örgütlenme biçimlerinin giderek daha fazla yasalarca tanımlandığını, öngörüldüğünü veya yasaklandığını belirtmişlerdir. Kanun, resmen neyin siyasi partiyi teşkil ettiğini tanımlayabilir ve seçimlere kimlerin katılabileceğini, yardımları ve medyaya erişim gibi kamusal kaynaklardan kimin yararlanabileceğini belirleyebilir. Kanun, partilerin faaliyet türlerini ve biçimlerini düzenlemek, parti örgütü ve davranışının uygun biçimlerini ortaya koymak için de mevcut olabilir. Örneğin, siyasi partilerin tercih ettiği örgütsel biçimi, kamu görevlilerini seçmek için gerekli mekanizmaları veya demokrasinin temel ilkelerini onaylamayan partilerin varlığını yasaklayabilir. Kanun, parti faaliyetlerini denetlemek ve kanunların ihlali için ceza uygulanması için bir izleme ve yaptırım rejimi oluşturabilir (van Biezen ve Kopecký, 2014: 171). Böylelikle, partilerin mevcut siyasi rekabetin sınırlarının kanunlarla belirlenmesinin amaçlandığı söylenebilir. Siyasi rekabetin normatif sınırlarının kanunla çizilmesi bu sınırın dışında kalan partilerin meşru aktörler olarak siyaset yapmasının kısıtlamayı amaçlamaktadır.

Partiler, tutumlarını, faaliyetlerini ve içyapılarını düzenleyen yasalara tabi olmaktadır. Katz'e göre (2002: 90), siyasi partiler, liberal bir toplumda normal kabul edilecek bir düzeyi fazlasıyla aşan devlet düzenlemesine maruz kalmaktadır. Devletin yasal düzenlemeleriyle oluşacak kartelleşmenin çerçevesi de mevcut büyük partiler tarafından belirlenecektir. Bu durum büyük partilere devlet kaynaklarına ulaşma ayrıcalığını belirleme olanağı tanırken, diğer partileri de sistem dışına itebilme imkânı tanımaktadır. Devlet "içerdeki" partileri destekleyen, "dışarıdaki" partileri dışlayan kurumsallaşmış bir destek yapısına dönüşmüştür (Katz ve Mair 1995: 16).

Tablo 3'te 1944'ten itibaren Avrupa'da itibaren anayasal düzenlemelere tabi kılındığı görülmektedir. Bu düzenlemelerin yanında birçok Avrupa ülkesi partilere özel kanunlar çıkararak kapsamlı düzenlemelere gitmişlerdir. Siyasi partileri anayasa ve özel kanunlarla düzenlemeyen sadece 4 Avrupa ülkesi vardır: Hollanda, Danimarka, İrlanda ve Belçika. Eski Sovyet ülkelerinin liberal demokratik sisteme geçerken oluşturdukları anayasal ve yasal mimari çerçevesinde, siyasi partilerin kanuni düzenlenmelere tabi oldukları görülmektedir.

Tablo 3: Avrupa’da Partilerin Anayasa ve Kanun ile Düzenlenmesinin Kronolojisi

Ülke	Partilerin Anayasaya Girmesi	Siyasi Partiler Kanununun Kabul Edilmesi	Ülke	Partilerin Anayasaya Girmesi	Siyasi Partiler Kanununun Kabul Edilmesi
Almanya	1949	1967	İzlanda	1944	-
Avusturya	1945	1975	Kıbrıs	1960	2011
Birleşik Krallık	-	1998	Letonya	1991	2006
Belçika	-	-	Litvanya	1992	1990
Bulgaristan	1991	1990	Lüksemburg	2007	-
Çek Cumhuriyeti	1992	1993	Macaristan	1989	1989
Danimarka	-	-	Malta	1964	-
Estonya	1992	1994	Norveç	1984	2005
Finlandiya	1999	1969	Polonya	1992	1990
Fransa	1958	-	Portekiz	1976	1974
Hırvatistan	1990	1993	Romanya	1991	1996
Hollanda	-	-	Sırbistan	1990	2009
İrlanda	-	-	Slovakya	1992	1993
İspanya	1978	1978	Slovenya	1991	1994
İsveç	1974	-	Türkiye	1961	1965
İsviçre	1999	-	Ukrayna	1996	2001
İtalya	1947	-	Yunanistan	1975	-

Kaynak: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/>

Siyasi partiler Türkiye’de 1961 Anayasası ve onun sonrasındaki reformlar sonucunda kapsamlı bir yasal mevzuatla karşılaşmışlardır. 1965’te kabul edilen siyasi partiler kanunu Avrupa’daki partilere özel yasa anlamında bir iltir. Bu bağlamda Türkiye’deki partilerin Avrupa’daki partilerle karşılaştırıldığında, oldukça erken bir dönemde anayasal ve yasal düzenlemelere tabi olduğu söylenebilir.

Ingrid van Biezen ve Gabriela Borz (2012) siyasi partilerin anayasal düzeyde tabi oldukları düzenlemeleri analiz etmek için bir endeks geliştirmiştir. Tablo 4 van Biezen ve Borz’un kategorilerini ve bu kategorilerin anayasa metinlerindeki örneklerini göstermektedir. Parti düzenleme endeksi, toplam düzenleme kategori sayısının bir ülkedeki siyasi partilerin düzenleme kategorilerine oranı ile hesaplanmaktadır. Bu endekste 1 partilerin en yüksek düzeyde yasal düzenlemeye tabi olduğunu, 0 ise siyasi partilerin yasal düzenlemelere tabi olmadığını anlatmaktadır. Bu kategoriler; demokratik ilkeler, hak ve özgürlükler, etkinlik ve davranış, kimlik ve program, parlamento dışı parti, seçim partisi, meclis partisi, hükümet partisi, kamu kaynakları, yargı denetimi

ve anayasa haricinde siyasi partilerin için yapılan ikincil kanuni düzenlemeler olarak tanımlanmıştır. 1982 anayasası dikkate alındığında Türkiye'deki siyasi partiler için parti düzenleme endeksi 1'dir. Bu durum Türkiye'de siyasi partilerin alanın oldukça geniş yasal düzenlemeler çerçevesinde faaliyet gösterdiklerine işaret etmektedir.

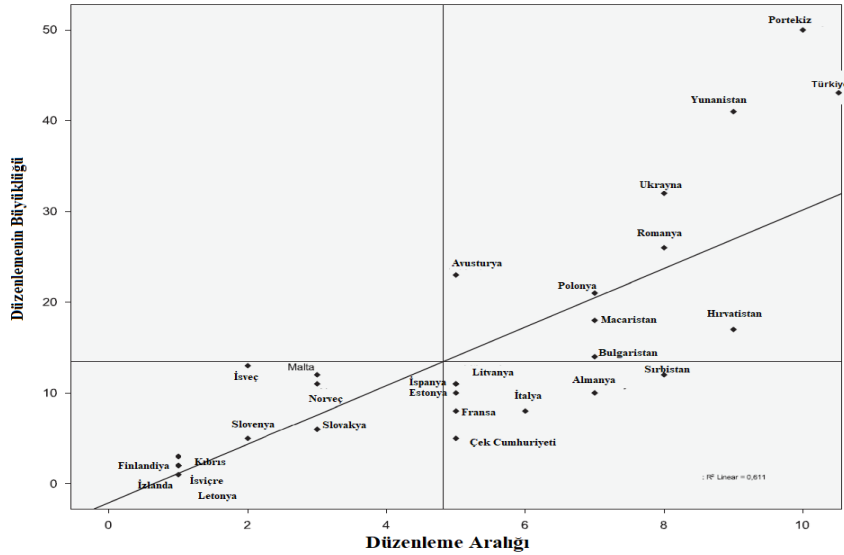
Tablo 4: Siyasi Parti Düzenlemelerini Kodlama Örnekleri

Demokratik İlkeler	Siyasi partiler, halk iradesinin oluşumuna ve genel oy hakkının ifade edilmesine katkıda bulunur. Demokratik çoğulculuğu ifade ederler (Lüksemburg Anayasası 32. madde).
Hak ve Özgürlükler	Siyasi partilerin kurulması özgürdür (Hırvatistan Anayasası madde 6.1).
Etkinlik ve Davranış	Siyasi partilerin anayasal sistemin zorla yıkılmasını, garanti altına alınan insan veya azınlık haklarının ihlal edilmesini, ırksal, ulusal veya dinsel nefreti körüklemeyi amaçlayan faaliyetleri yasaktır (Sırbistan Anayasası, madde 5).
Kimlik ve Program	Siyasi partiler, programlarının altında yatan felsefe veya ideolojiye hâle getirmeksizin, herhangi bir din veya kilise ile doğrudan bağlantılı ifadeler içeren isimler kullanamazlar veya ulusal veya dini sembollerle karıştırılabilecek amblemler kullanamazlar. (Portekiz Anayasası 51. Madde).
Parlamento Dışı Parti	Siyasi partiler şeffaflık, demokratik örgütlenme ve yönetim ve tüm üyelerinin katılımı ilkeleriyle yönetilmelidir (Portekiz Anayasası 51. Madde).
Seçim Partisi	Parlamento seçimlerinde aday gösterme hakkı kayıtlı siyasi partilere aittir (Finlandiya, mad. 25.3).
Meclis Partisi	Temsilciler Meclisi'ndeki toplam sayının en az yüzde 12'si oranında temsil edilen herhangi bir siyasi parti, bir siyasi parti grubu oluşturabilir ve bu grup olarak tanınmaya hak kazanır (Kıbrıs, madde 73.12).
Hükümet Partisi	Belediye meclisinde temsil edilen partileri, güçleri oranında belediye yönetim kurulunda temsil edilme hakkına sahiptir (Avusturya, md. 117.5).
Kamu Kaynakları	Siyasi partiler, seçim ve işletme giderleri için Devletten mali destek alma hakkına sahiptir (Yunanistan, md. 29.2).
Yargı Denetimi	Anayasa Mahkemesi, siyasi partilerin amaçlarının veya faaliyetlerinin Anayasa'ya uygunluğu konusunda karar verir (Polonya, md. 188).
İkincil kanuni düzenlemeler	Organik kanunlar siyasi partilerin örgütlenmesini, işleyişini ve finansmanını düzenler (Romanya, madde 73.3.b).

Kaynak: Van Biezen, I & Borz, G (2012) Models of party democracy: Patterns of party regulation in post-war European constitutions. *European Political Science Review* 4(3): 359.

Şekil 3 Avrupa’daki siyasi partilerin anayasallaşma yoğunluğunu göstermektedir. Düzenleme aralığı Tablo 4’te örnekleri verilen kategorilerin sayısını gösterirken, düzenleme büyüklüğü bir anayasa içinde siyasi partilerin anayasallaşma kategorilerinin ortaya çıkma sıklığını temsil etmektedir. Bir ülkede siyasi partiler için anayasallaşmanın büyüklüğü, partilere ilişkin anayasal hükümlerin toplam sayısı ile ölçülmektedir (van Biezen ve Borz, 2012; 336). 1982 Anayasası kapsamında siyasi partileri düzenleyen 17 madde ve bu maddelerin altındaki 43 cümle bulunmaktadır. Avrupa’daki siyasi partilerle karşılaştırıldığında Türkiye, Portekiz ile beraber siyasi partiler için en yoğun anayasallaşmanın yaşandığı ülkelerden biri olduğunu göstermektedir.

Şekil 3: Partilerin Anayasallaşmasının yoğunluğu



Kaynak: Van Biezen, I & Borz, G (2012) Models of party democracy: Patterns of party regulation in post-war European constitutions. *European Political Science Review* 4(3): 336

Türkiye’de 1961 ve 1982 anayasaları siyasi partilerin faaliyetlerinin anayasaya aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesi tarafından kapatılmasını mümkün kılan hükümler içermektedirler. Anayasa Mahkemesinin 1961 yılındaki kuruluşundan bugüne kadar 26 siyasi parti bu mahkemenin kararı ile kapatılmıştır (TESAV, 2019). Bu durum sosyalist, İslamcı ve Kürt hareketlerinin partilerinin sıkça karşılaştığı bir durumdur. 1980 askeri darbesinden sonra çıkarılan 2533

sayılı kanunla bütün siyasi partiler kapatılmıştır. Darbe döneminde hazırlanan SPK ile o partilerin merkez yöneticilerine 10 yıl, taşra yöneticilerine 5 yıl siyaset yasağı konulmuştur. Darbe sonrasında demokrasiye geçişte partileri kapatan yasa kaldırılarak kapatılan siyasi partilerin yeniden açılmasındaki engel kalkmıştır. Yeni SPK ile siyasi partiler kapsamlı bir düzenlemeye tabi kılınmıştır. Siyasi partilerin statüleri ile ilgili düzenlemeler anayasa ve SPK ile sınırlı değildir. Partilerin iç düzeniyle ilgili uyuşmazlıklar adli yargıda çözümlenmektedir. Bu kapsamda SPK'ya göre, Medeni Kanun ve Dernekler Kanunu ve dernekler hakkında uygulanan diğer kanunların SPK'ya aykırı olmayan hükümleri partiler hakkında da uygulanmaktadır. Gerek siyasi partilerin sık sık kapatılması, gerekse Avrupa'daki en yoğun anayasal ve yasal düzenlemelere tabi olunması Türkiye'de siyasi parti rekabetinin oldukça gergin bir atmosferde gerçekleştiğini göstermektedir.

Kartel partilerin oluşumundaki üçüncü boyut olan devlet atamalarındaki parti patronajı etkinliğinin Türkiye özelinde de yaşandığını söylemek mümkündür. Türkiye'deki parti patronajına ilişkin verilerin oluşturulması için kamu kurumlarındaki atamalar konusunda çalışanların algısını ölçecek çalışmalara ihtiyaç vardır. Bu konuda yapılan nitel bir çalışmada, en yaygın kayırmacılık türünün siyasi kayırmacılık olduğu vurgulanmaktadır (Özkanan ve Erdem, 2015). Karteli oluşturan büyük partilerin taraftarlarının devlet kadrolarına atanmada partilerinin patronaj imkânlarından yararlanmaya çalıştıkları söylenebilir. İncelediğimiz 2002-2018 arası dönemde iktidar partisi olan AKP, hükümetin geniş imkânları çerçevesinde taraftarları ile böyle bir patronaj ilişkisiyle devlette partizan bir yapılanmaya girmiştir. Diğer iki parti, CHP ve MHP devlette etkili oldukları kurumlarda ve seçim kazandıkları belediyelerde taraftarları ile patronaj ilişkisi kurmuşlardır.

Van Biezen ve Kopecký (2007) parti patronaj ilişkileri konusunda Uluslararası Şeffaflık Örgütü'nün siyasi partilerin yozlaşma verileri üzerinden çıkarımlar yapılabileceğini söylemektedir. Küresel Yolsuzluk Barometresi olarak 2003'ten 2017'ye kadar yayınlanan veriler siyasi partilere karşı yolsuzluk algılarını ölçmektedir. 2003 yılında en fazla yolsuzluğa girmiş kurum sorusuna Türkiye'de yüzde 42,5 ile siyasi parti cevabı verilmiştir. Küresel Yolsuzluk Barometresi'nin 2004 yılından itibaren katılımcılara “Bu ülkede/bölgede aşağıdaki sektörlerin yolsuzluktan ne ölçüde etkilendiğini düşünüyorsunuz?” sorusu ile siyasi partilere yönelik yolsuzluk algısı ölçülmeye başlamıştır. Tablo 5, bu soruya verilen cevaplardan 1 en düşük 5 en yüksek yolsuzluk algısı olmak üzere hesaplanan endeksi göstermektedir.

Tablo 4: Türkiye’deki Siyasi Partilere Yönelik Yolsuzluk Algısı

Yıl	Türkiye’deki Yolsuzluk Algısı	Avrupa Ortalaması
2004	4	3,4
2005	4,1	3,7
2006	3,9	3,7
2007	3,7	3,7
2009	3,4	3,7
2013	3,9	3,9
Ortalama	3,8	3,6

Kaynak: <https://www.transparency.org/>

Türkiye’de siyasi partilere karşı olan yolsuzluk algısının 2004 ve 2005 yıllarında Avrupa ortalamasından oldukça yüksek olduğunu görmekteyiz. Diğer yıllardaki veriler Avrupa’daki eğilimler ile paralellik gitmektedir. Yine Uluslararası Şeffaflık Örgütü verilerine göre, Türkiye’de siyasi partiler 2003 ve 2013 yıllarında yolsuzluğun en yüksek olduğu alan olarak tespit edilmiştir. 5’in en yüksek yolsuzluk değerini işaret ettiği bir endekste 3,8 ortalama değeri siyasi partiler oldukça yozlaşmış kurumlar olarak değerlendirildiğini göstermektedir. Siyasi partilere karşı negatif algılar, partilerin demokrasinin güvenilir kurumları olmaktan ziyade devlet olanaklarına erişmek için araçlar olarak görüldüğüne işaret etmektedir.

6. SONUÇ

Devlet ile partilerin sınırlarının belirsizleşmesi ile ortaya çıkan kartel parti olgusu, incelediğimiz 2002-2018 yılları arasında Türkiye’de de gözlemlenmektedir. Siyasi partilerin devletle ilişkilerini ölçmeye amaçlayan üç boyut göz önüne alındığında incelenen partilerden AKP, CHP ve MHP’nin kartel parti türünün özelliklerini taşıdığı görülmektedir. Bu partilerin devlet yardımından yoksun bırakma, yasal düzenlemeler ve parti patronajı araçlarıyla kartel pozisyonlarını korumaya çalıştıkları söylenebilir. Kartel parti teorisinin kartelleşen partilerin diğer siyasi partileri siyasi rekabette zayıf bırakarak parlamento dışında tutacağı beklentisi Türkiye özelinde 2002-2015 yılları arasında gerçekleşmiştir. Bu durum parlamento dışında kalan birçok partinin giderek zayıflamasına hatta bazı eski iktidar partilerinin ortadan kaybolmasına yol açmıştır.

Ancak birçok siyasi parti seçimlere girme yeterliliğini koruyabilmiş, varlığını devam ettirebilmiş hatta daha önce seçimlere bağımsız adaylar ile giren HDP, parti olarak girdiği 7 Haziran 2015 seçimlerinde yüzde 10 ülke barajını da aşarak parlamentoya girmiştir.

HDP'nin ve öncülü Kürt partilerinin klasikleşmiş kitle partileri özellikleri taşıdığı söylenebilir. AKP, CHP ve MHP'nin tersine bu partilerin üye ve sempatanları esas olarak seçmen kitlesi değildir. Yüzbinlere varan bu kitle, siyaseti yaşamın çeşitli alanlarında seçim çalışmalarından bağımsız olarak her an yeniden üretme kültürünü kazanmış durumdadır (Aydınoglu, 2014: 174). Kürt siyasi hareketinin partileşmesi aynı zamanda Duverger'in (1972: 25) tanımladığı parlamento dışında doğan partilere işaret etmektedir. HDP, Halkların Demokratik Kongresi çatısı altında birleşen 43 kuruluşun bir araya gelerek yarattığı oluşumun seçim siyasetini yürüten koludur. HDP ve öncülü partiler, en son HDP örneğinde HDP bileşenleri olarak adlandırılan, birçok parlamento dışı siyasi partinin ve sivil toplum kuruluşunun bir araya gelmesinden oluşmaktadır. Ayrıca parlamento dışında doğan partilerin bir özelliği olarak HDP'nin parlamentodaki temsilcilerinin parti örgütü üzerindeki etkisi diğer partilerle karşılaştırıldığında oldukça sınırlıdır. 2015 yılından itibaren partiye doğrudan yapılan devlet yardımının parlamento grubu ile parti örgütü ve bileşenler arasındaki ilişkileri ne yönde etkileyeceği incelenmesi gereken bir konudur. Ancak devlet yardımından yararlanmanın, HDP'yi mevcut kartel içine dâhil etmeye yetmeyeceğini öngörmek mümkündür. Gerek uzun bir dönem devlet yardımından yararlanamaması, gerek yasal devlet düzenlemelerinin dışında faaliyetleri ve örgütlenme biçimi gerekçesi ile öncülü partilerin kapatılması gerekse de devletin kadrolarına atamada parti patronajı etkisinin çok sınırlı olması, HDP'nin kartelleşme sürecinin dışında değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir.

Türkiye'deki siyasi partilerin kartelleşme eğilimi, siyasi partilerin devlet kaynaklarına bağımlılığı, demokratik bir toplum düzeninin sınırlarını hayli aşan anayasal ve yasal düzenlemeleri ve kamu kurumlarındaki yaygın parti patronaj ilişkileri çerçevesinde artan bir düzeyde gözlemlenmektedir. Türkiye'deki kartelleşme düzeyinin Avrupa'daki örneklerle karşılaştırıldığında, devlet yardımlarına finansal bağımlılık açısından orta düzeyde, anayasal ve yasal düzenlemeler açısından ise en yoğun düzenlemelerin olduğu göz önüne alındığında ileri bir aşamayı işaret ettiği söylenebilir. Ayrıca toplumda parti patronajının da yaygın olarak işlediği algısı da mevcuttur. Bu anlamda siyasi partiler devlet kaynaklarına ulaşılması için bir araç olarak görülmektedir. Kartel

pozisyonundaki siyasi partiler devlet ayrıcalıklarından hem kurumsal olarak yararlanmakta hem de taraftarlarının yararlanmalarını sağlamaktadır. Devlet yardımından yararlanma şartının kolaylaştırılmasının ve seçim ittifakı ile parlamentoda temsil imkanının genişlemesinin yeni partiler için mevcut kartelin hakim pozisyonunu zorlayacak olanaklar sunması mümkündür. Ancak bu partilerin de devlet kuracağı ilişkiler çerçevesinde kartelleşme sürecine dahil olması ihtimali de yüksek olacaktır. Kartelin genişlemesi mevcut ana akım siyasi partilerle yeni partiler arasındaki farkların da ortadan kalkmasını beraberinde getirecektir. Birbirine benzeşen, toplumsal beklenti ve taleplerden uzaklaşan siyasi partilerin giderek toplumdan ayrışmasına sebep olacaktır. Bu durum sadece düşük düzeyli bir siyasi rekabete değil, aynı zamanda demokratik seçimlerin hesapverebilirlik (accountability) ve seçmen taleplerine yanıtverebilirlik (responsiveness) ilkelerine de zarar vermektedir. Bu ilkelerin zayıfladığı bir siyasal toplumda kurumsal siyasi parti yarışının yerini başka toplumsal hareketlerin almasının potansiyeli de oluşmaktadır.

KAYNAKÇA

- Ayan-Musil, P. (2018) Assessing the Level of Party Cartelization in Contemporary Turkey. in S. Sayari, P. Ayan Musil and Demirkol (Der.), *Party Politics in Turkey: A Comparative Perspective*. ss. 80-97 Routledge.
- Aydın, M. (2005). Türkiye’de Siyasal Partilere Devlet Yardımı, *A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54 (4): 235–265.
- Aydınoğlu, E. (2014). *Fis Köyünden Kobane’ye Kürt Özgürlük Hareketi. Versus*.
- Dalton, J. R. & Watterberg, P. M. (2000). *Parties without partizans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford University Press.
- Duverger, M. (1972). *Siyasi Partiler*. (E. Özbudun Çev.). Bilgi Yayınları.
- Gençkaya, Ö. F. (2014). Impact of Party Regulation on Small Parties and Independent Candidates in Turkey, *Working Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties*, No. 41.
- Hale-Williams, M. (2009). Kirchheimer’s French Twist: A Model of the Catch-All Thesis Applied to the French Case. *Party Politics*, 15 (5): 592-614.

- Katz, R. (1996). Party Organizations and Finance. L. Lawrence, R. G. Niemi & P. Norris (Der.), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspectives* ss.107-133 Sage Publications.
- Katz, R. (2002). The internal life of parties. L. R. Kurt & R. M. Ferdinand. (Der.), *Political Challenges in the New European Political and Analytical Challenges*. ss. 87-118. Oxford Univesity Press.
- Katz, R. & Mair, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics* 1 (5): 5-28.
- Katz, R., & Mair, P. (2018). *Democracy and the Cartelization of Political Parties*. Oxford University Press.
- Kirchheimer, O. (1972). Transformation of Party Systems. J. La Palombara, & M. Weiner (Der.), *Political Parties and Political Development*. ss. 177-200 Princeton University Press.
- LaPalombara, J. & Weiner, M. (1972). The Origin and Development of Political Parties” J. LaPalombara, & M. Weiner (Der.), *Political Parties and Political Development*. ss. 3-42 Princeton University Press.
- Mair, P. (1995). Political parties, popular legitimacy and public privilege. *West European Politics*, 18 (3): 40-57.
- Mair, P. (1997). *Party System Change. Approaches and Interpretations*. Oxford: Clarendon Press.
- Özkanan, A. ve Erdem, R. (2015) Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar Üzerine Nitel Bir Çalışma, *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2 (4): 7-28.
- Schlesinger, J. A. (1984) On the theory of party organization, *Journal of Politics*, 46: 369–400.
- Siyasi Partiler Kanunu. (1965) T.C. Resmî Gazete, 12050, 16 Temmuz 1965.
- Siyasi Partiler Kanunu. (1983) T.C. Resmî Gazete, 18027, 24 Nisan 1983.
- Siyasi Partilerin Feshine Dair Kanun (1981) T.C. Resmî Gazete, 17486, 16 Ekim 1981.

- Van Biezen, I. & Kopecký P. (2007) The state and the parties: Public funding, public regulation and rent-seeking in contemporary democracies. *Party Politics* 13(2): 235–254
- Van Biezen, I. & Kopecký, P. (2014). The cartel party and the state: Party-state linkages in European democracies. *Party Politics*. 20 (2): 1-13.
- Van Biezen, I. (2003). *Political parties in New Democracies: Party Organization in southern and east-central Europe*. Palgrave.
- Van Biezen, I. & Borz, G. (2012) Models of party democracy: Patterns of party regulation in post-war European constitutions. *European Political Science Review* 4(3): 327–359.
- Temel Hak Ve Hürriyetlerin Geliştirilmesi Amacıyla Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2014) T.C. Resmî Gazete, 28940, 13 Mart 2014.
- TESAV. (2019) *Cumhuriyet Döneminde Kurulan ve Kapanan Siyasi Partiler* <http://www.tesav.org.tr/wp-content/uploads/2019/01/3.-1923tengunumuzekadarkurulanvekapanansiyasipartiler.pdf> (Erişim Tarihi: 20.03.2022).
- www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/kararlar/kbb.html (Erişim Tarihi:21.02.2022)
- www.partylaw.leidenuniv.nl/ (Erişim Tarihi: 21.02.2022)
- www.transparency.org/ (Erişim Tarihi:10.07.2022)