

SIYASİ PARTİLERİN MASRAF DENETİMİ

Dr. Ahmet N. YÜCEKÖK

SORUN NEDİR?

Siyasi partilerin masraf denetimleri, çağımız demokrasi süreci içerisinde çok önemli bir yer tutmuş ve oldukça yillanmış bir siyaset sorunudur. Siyaset bilimcileri ve siyaset adamlarının dışında sosyal araştırmacıların da geniş ilgisini çeken bu sorun, şimdiye kadar elde edilen bulguların yetersizliği ve güvenilir olmaması sonucu, ne yazıkki tam anlamıyla çözümlenememiş ve siyasi partilerde masraf denetimi sorunu yaratmış olduğu ilgi ve önem oranında bir açıklık ve çözüm getirememiştir.

Günümüz Türkiyesinde siyasi partiler kanun tasarısı ile ele alınarak tekrar çözümlenmesi gereken önemli sorunlar arasına girmiş bulunan «Siyasi partilerin masraf denetimi» bu makalede ana boyutları ile ele alınacak, böyle bir denetimin yararları, zararları, yöntemleri ve sınırlandırılması üzerinde durulacak, yürürlükte olan uygulamalar hakkında örnekler ve öneriler sunulacaktır.

Şimdiden şunu belirtmekte yarar vardır ki siyasi partilerin masraf denetimi sorunu kolay ve kesin çözüm yolları kazandırılacak bir sorun değildir. Konu geniş, bulgular az, araştırma alanları kaypak ve sürekli değişim içindedir. Ayrıca her toplumsal kurum gibi siyasi partiler de toplum ile birlikte gelişir ve değişirler. Bu anlamda toplum ile aralarında güçlü organik bağlar vardır. Bu nedenle siyasi partileri yaşamak için dayandıkları ve beslendikleri toplumdaki soyutlamak ve onları bağımsız bir kurum olarak ele alıp bir masraf denetimi uygulaması operasyonunda bulunmak gerçek dışı bir tutum olmaktan öteye gidemez. Siyasi parti sorunlarının toplum çerçevesinde ele alınması gereği ise üzerinde durmakta olduğumuz masraf denetim sorununun boyutları ve güçlükleri konusunda bizi uyaracak niteliktedir.

Siyasi Partilerin Gelişimi, Görevleri ve Önemi

Siyasi partilerin masraf denetimi sorununa girmeden önce konunun önemini yeterince belirtebilmek için siyasi partilerin toplum içerisinde oynadıkları rolü ve gerçekleştirdikleri görevi tanımlamada yarar vardır.

Günümüzün siyasi partisi devlet gücünü ele geçirmek, hiç değilse devlet gücü üzerinde etki sahibi olmak nedeniyle çıkarlarını gerçekleştirmek için birleşen, devlet ve toplum bünyesinin oluşumu hakkında aynı görüşlere sahip olan insanların oluşturduğu bir birliktir.¹

Siyasi partiler bu amaçlarına yönelmek için var oldukları bütün bir siyasal süreç boyunca aynı yöntemlere ve tutumlara sahip olmamışlardır. Aksine toplumsal gelişme ile birlikte partilerin yalnızca sayıları, büyüklükleri, üye ve sempatanlarının sosyal nitelikleri ve teşkilatlanma usulleri değişmekle kalmış, siyasal tutumlarında, felsefelerinde, yöntemlerinde ve ulaşmak istedikleri hedeflerde de büyük çapta değişimler farklılaşmalar olmuştur.

Yani bir başka deyişle siyasi partiler de değişen toplum sorunlarına kendilerini uydurma zorunda kalmışlar, temsil yeteneklerini yeni koşullara açılarak sürdürme yollarını aramışlardır. Bu anlamda 19. Yüzyıl İngiliz muhafazakâr partisi ile 20. yüzyılın İngiliz muhafazakâr partisi arasında hem yapısal hem de felsefi olarak büyük farklar bulunacaktır. Örneğin az gelişmiş bir toplumun siyasi partileri ile gelişmiş ve sanayileşmiş bir toplumun siyasi partileri arasında büyük farklar vardır. Kapalı pazar ekonomisi içinde ulusal ya da uluslararası pazarlar için üretim yapamayan bir toplumda ekonomik çıkar bilinci ve onun yansıması olan siyasal bilinç ancak mahalli bir ilgi olarak kalacak ve bu bilinci ulusal düzeye taşıyacak olan siyasi partilere gerek duyulmayacaktır.

Böyle toplumlarda siyasal egemenlik sosyolojik olarak sınırlı ve dar kadrolu elitlerin elinde olacağından siyasi partiler de teşkilatlanmaya gerek duymayacaklar ve bu anlamda bu dar kadroların elinde küçük birer kulüp olarak kalacaklardır.

Ama teknolojik gelişme, sermaye birikimi ve sanayileşme ile toplum tipi de değişmeye başlayacak, giderek ulus düzeyine çıkacak ekonomik ve siyasal çıkarlar sorunları bütün bir ulus çapında

(1) W. Sulzbach *Handwörterbuch der Soziologie*, Stuttgart 1931, S. 425 den Prof. Dr. Abadan, Nermin, 1965 *Seçimlerinin Tahlili*, Ankara 1966, S. 13.

ortaya koyacak ve savunacak siyasi örgütleri yaratacak ve yaşatacaklardır. Böylece modern anlamda siyasal partiler gelişme olanaklarına kavuşacaklardır. İş bölümü ve ihtisaslaşma arttıkça çıkarlar farklılaşacak, geleneksel üretimle birlikte, statik ve tek örnek olan geleneksel toplum türü de parçalanacak ve çok yönlü, çatışmacı, modern sanayi toplumuna geçilecektir. Böyle bir ortamda artık siyaset, tepedeki kişiler arasındaki iktidar kavgası olma durumundan çıkacak ve bütün bir toplumu kapsayan guruplar arası çatışma haline gelecektir. Böylesine çoğulcu yani «pluralist» bir toplumsal yapı içerisinde kişi, çıkarlarını daha iyi koruyabilmek için ortak çıkarları olan kişilerle birleşme yolları arayacak ve böylece farklı çıkarlar siyaset sahnesinde bir sürü birlik, sendika ve dernek tarafından temsil edilecektir.

İşte bütün bu farklı çıkarları savunan guruplar toplum içerisinde sürekli oluşum ve değişim içerisinde dirler. Siyaset bu gurupların çatışmalarında birbirleri ile kuracakları ve çözecekleri ittifaklar ile dalgalanır, yeni gelişmelerin çıkardığı yeni sosyal guruplarla büyür ve gelişir.

Böyle bir ortamda siyasi partilerin iktidar savaşını başarı ile tamamlayabilmeleri için çok büyük örgütlere, büyük mali yeteneklere, disipline ve çok yönlü olmaya ihtiyaçları vardır. Fikirlerini ve yayınlarını ülkenin en ücra köşelerine yaymak zorundadırlar. Yine en ücra köşedeki yurttaşın derdini ve isteğini parti merkezine kadar taşıyabilecek bir örgüt ve haberleşme ağına sahip olmaları gerekmektedir. Elinde ne kadar çok propoganda aracı, yayın organı bulunduruyorsa o siyasi partinin kazanma şansı o kadar artacaktır. Ayrıca siyasi partilerin nabız yoklamalarını değerlendirecek araştırma guruplarına, yoğun yurt içi gezilerinde kullanılacak taşıt araçlarına, kitaplıklara, bütün parti örgütünün barınma, haberleşme, ısınma ve aydınlanma ihtiyaçlarını karşılayacak mali olanaklara ve bütün bu devasa örgütü işletecek maaşlı bir bürokratik kadroya ihtiyaçları vardır.

İşte üzerinde durulan sorun da bu değirmenin suyunun nereden geleceği ve ne ölçüde geleceğidir.

Masrafları Arttıran Unsur : Modernleşme

Modern anlamda, büyük ve kapsamlı örgütlere gerek gösteren siyasal partilerin çağımızın endüstriyel ve çıkar farklılaşmasının yoğun olduğu toplumların ürünü olduğunu belirtmeye çalıştık. Ekonomik ilişkilerle birlikte siyasal ilişkiler de ulusal düzeye çık-

tıkça siyasi partilerin uğraşı alanları genişleyecek, başarılı olabilmek için toplumsal büyümeye ayak uydurmaya çalışan partiler kaçınılmaz olarak daha fazla paraya ve mali güce gerek duyacaklardır.²

Geleneksel, farklılaşmamış sosyal ve siyasal yapıya sahip bir toplumda siyasetle doğal olarak yalnızca eşraf, ayan ve zengin mülk sahipleri ile aristokratların uğraşmış oldukları gözönünde tutulursa, öyle bir toplumdaki siyasi partilerin paraya gerekleri olduğu söylenemez. Böyle bir ortamda siyasetle uğraşanların paralı olmaları bir yana siyaseti başka alanlara taşımaya da zaten gerek yoktur. Çünkü kendi ürettiklerini kendileri tüketerek ve bir örnek yaşantıları içerisinde yoğrulup giden insanların var olan ekonomik ve siyasal kurumlar hakkında etkileyici bir talepleri olması beklenemez. Siyasi talepler yoğunlaşmadıkça onları kanalize etmekle yükümlü siyasi partiler de gelişmeyecek, gelişmedikçe masraflarında bir artış olmayacaktır.

Ama pazar için üretime geçiş başladıkça, ilgiler ve çıkarlar mahalli düzeyden ulusal düzeye çıkacak, herkes tütün, pamuk, ya da fındık gibi, kendisinin tüketemeyip ancak açık pazarlarda satarak geçimini sağlayacağı üretime dönüştükçe tüccarla çatışmaya, taban fiatı tespit eden devletle çekişmeye başlayacak ve kaçınılmaz olarak siyasal gücünü bir siyasal parti kanalıyla toplumda hissettirmeye kalkacak ve böylece siyasette bir «taraf» haline gelecektir. Daha sonra sanayi toplumunun gelişmesi ile siyasi ve ekonomik ilişkiler daha karmaşık bir hale dönüşecek ve siyasi partiler bu atomize topluma ayak uydurabilmek ve başarılı olabilmek için adeta ana damarlardan çıkan bir sürü kılcal damarlarla toplumun her taşına uzanma yolları arayacak ve modernleşmenin yarattığı bu devasa varlık için ana sorun para, çok para ve daha çok para olacaktır.

Demokrasi ve Paranın Olumsuz Etkisi

Siyasal süreçler ve yönetim şekilleri toplumlar arasında ne denli farklı olursa olsun hepsinin ortak bir kavramda birleştikleri görülür. Bu iktidar kavramıdır. Siyasal yapı ne tür olursa olsun, bütün yöneticiler yetki sahibidirler ve iktidar uygulayıcılar. İşte bu iktidar fenomeni, yani yöneten ile yönetilen arasındaki ilişkiler ağı bütün siyaset bilimcilerinin öncelikle ilgilendikleri bir alandır. İk-

(2) Yücekök, Ahmet, «XIX. Yüzyılda Toplumsal Sorunlar Karşısında, İngiliz Siyasal Partilerinin Evrimi», SBF Dergisi, Cilt 22, Sayı 4, Ankara, 1968.

tidarı kim uygular? Kimin yararına uygular? Hangi yöntemle, hangi sonuçlara varmak için uygular? Bu bir başbakan kadar bir siyaset bilimcisinin de enine, boyuna bilmesi ve araştırması gereken bir konudur.³ Modern toplumun karmaşıklığı ve herşeyin iç içe geçmiş olması iktidar oluşumunun analizini de zorlaştırmaktadır. İşte bu zorluktur ki iktidar oluşumu üzerinde paranın rolünün gerçek ağırlığını layığıyla tespit etme olanağını kaldırmaktadır. Toplum modernleşip çeşitli çıkar farklılaşmalarına bölündükçe, kendi çıkar politikasını gerçekleştirmek isteyen guruplarda çoğalacaktır. Bu gurupların da siyasal sürece ve iktidar oluşumuna oylarının yanı sıra paraları ile katılacakları da kuşkusuzdur. Bu anlamda, iktidar savaşı vermekte olan siyasi partilerin devletten aldıkları yardımı Anayasa Mahkemesine denetlettirmek ve bunu yeterli zannetmek meselenin gizli ve önemli tarafını görmezlikten gelmek demektir. Çünkü her siyasi parti bir ya da bir kaç menfaat gurubunun temsilciliğini yapmaktadır. Üye sayısı bakımından az fakat maddi yönden güçlü bir menfaat gurubu, desteklediği siyasi partiye sağladığı büyük imkânlarla o partiyi seçim mücadelesinde diğer partilerden daha avantajlı bir duruma sokabilir. Ya da, bir menfaat gurubu iktidara gelmiş bir siyasal partiye en büyük yardımcı yapmış olmasına dayanarak o iktidardan kendi ekonomik ve sosyal çıkarlarına öncelik tanımasını talep edebilir. Her iki şık da demokratik sürecin işlemesine ve ruhuna ters düşecek olan örneklerdir. Eğer demokrasiyi toplumdaki en kalabalık çıkar gurubuna ya da guruplar koalisyonuna ülke yönetiminde ağırlık tanıma rejimi olarak tanımlarsak, çoğunluğun oylarıyla iktidara gelip azınlığın yararına işlemlerde bulunan bir iktidarın demokratik değil oligarşik olduğunu iddia edebiliriz.

Bu nedenle siyasi partilere menfaat guruplarından gelen, gizli ya da araştırılmaya gerek duyulmayan yardımlar üzerinde yapılacak denetim, demokrasiyi en azından biçimsel olmaktan ve paranın güdümünde bulunmaktan kurtaracaktır.

Siyasal Süreç ve Paranın Gereği

Belirtilmeye çalışıldığı gibi paranın, ya da paraya çevrilebilecek bağış ve yardımların siyasal sonuçları ya da davranışları etkileyeceği beklenebilir. Ama aksini de iddia edenler ve paranın siyasal sonuçlar üzerinde etkisiz olmuş olduğunu örneklerle ispat

(3) Key, V.O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, New York, 1962. S. 3-5.

etmeye çalışanlar da bulunmaktadır. Amerika'da 1936'dan 1948'e kadar sürüp giden Demokrat Parti zaferleri üstün Cumhuriyetçi mali kaynaklara rağmen gerçekleşebilmiştir. 1950 İngiliz seçimlerinde en yüksek masrafı beyan etmiş bulunan adaylar farklı bir şekilde yenilgiye uğramışlardır. Bu örnekler daha da çoğaltılabilir.

Parasal yardımın tek başına sonuç üzerinde etkili olma olasılığı bir çok araştırmacı tarafından şüpheyle karşılanabilir. Gerçekten de bir seçim öncesinde paradan da önemli olan bazı faktörleri unutmamak gerekir. Bunları

- a) Yaratılmış olan fikir iklimi ve seçmenin kesinlikle belirmiş eğilimi,
- b) Siyasi partinin programı ve seçim plâformu,
- c) Liderin ya da adayların nitelikleri,
- d) Kanaat önderlerinin, partizan ve sempatizanların davranışı

olarak sıralayabiliriz.⁴ Bunlar bir seçimin kazanılmasında kuşkusuz mutlaka var olması gereken etkileyici unsurlardır. Ve bunlardan bazıları ya da tamamı olmadan yalnızca parasal güce dayanılarak seçimlerde başarılı olunabileceğine ihtimal vermek yersiz olur.

Ama şurasıda bir gerçektir ki maddi olanaklardan mahrum kalmış bir siyasi örgüt, seçim plâtofrmu ne olursa olsun, hangi önderin arkasında bulunursa bulunsun ve isterse toplumda kendisine akabilecek milyonlarca seçmeni hazır bulunsun siyasal süreç içerisinde başarısızlığa mahkum edilmiş olacaktır. Çünkü para olmadan teşkilât, tanıtma ve seçim kampanyası masraflarını karşılamak mümkün olamayacak, partinin faaliyeti sona erecektir.

Bu nedenle paranın ve herhangi bir maddi yardım türünün demokrasilerde, çoğunluk oyu aleyhine belirebilecek baskısını kınar ve bu olumsuz maddi gücün sınırlandırılmasını önerirken, öte yandan, eşitlik ilkelerini bozmadan, siyasi partilerin yaşamaları ve programlarını tanıtabilmeleri için maddi imkânlarla mutlaka sahip olmaları gerektiğini bir demokratik zorunluk olarak belirtmeliyiz. Özellikle modernleşen ve farklılaşan bir toplum olan Türkiye'de siyasi partilerin ciddi maddi yardım görmeleri onla-

(4) Prof. Dr. Abadan, Nermin, *Siyaset Sosyolojisi ve Siyasi Partiler Ders Notları*, Teksir, SBF, 1968. S. 121.

rı hem sermayenin ve üstün menfaatlerin tekelinden kurtaracak, hem de onları demokratik süreç içerisinde daha iyi hizmet görür duruma sokacaktır.

Önseçimler

Mali gücün en etkili olduğu alanlardan biri de önseçimlerdir. Fakat bütün modern toplumlarda ve Türkiye'de artık seçmenler adaylara değil, parti amblemlerine oy vermektedirler. Yani seçmenler büyük bir çoğunlukla aday olan Ahmedî ya da Mehmedî düşünerek değil, bir bütün olarak bir siyasi partiyi, bir siyasi görüntüyü ve programı düşünerek oylarını kullanmaktadırlar. Bu nedenle artık ülkemizde de genellikle şu ya da bu olmak önemli değil, belirli bir siyasi partinin aday olmak önemlidir. Böyle bir durum siyasi parti içindeki disiplini ve parti programına uyma gereğini de arttırıcı bir etkidir. Çünkü aksi halde partiden ihraç edilecek bir milletvekili parti ismini ve görüntüsünü bir daha kullanamayacağından tekrar seçilme şansını da büyük ölçüde yitirmiş olacaktır. Böyle bir ortamda önseçimleri kim kazanırsa kazansın uygulanacak olan program belli olduğuna göre pek bir şey değişmeyecektir. Yani önseçimleri ister ilkokul mezunu milyoner Ahmet bey, isterse Üniversite mezunu orta halli Mehmet bey kazansın, bir parti disiplini içinde önceden belli bir programı uygulayacakları için siyasal süreç bakımından bir değişiklik olmayacaktır.

Yalnız şurası da gözden kaçırılmamalıdır ki küçük mahalli çıkarlar açısından önseçim kurumu üzerindeki baskılar, sözünü ettiğimiz siyasal süreç ve tutumları yozlaştıracak ve saptıracak nitelikte olabilir. Ancak ne var ki demokratik ve eşit mücadelenin bireysel ifadesi olan önseçim kurumu parasal avantajın ve baskının etkisinden kurtarılmalıdır. Siyasal haklarını kullanacak duruma gelmiş her yurttaşın büyük bir yurt hizmeti ve görevi olan siyaset içinde eşit koşullarla mücadele etmesi, adalet ve eşitlik gereğidir. Bu adalet ve eşitliğin sağlanması için de önseçimlerdeki adayların etkili bir şekilde masraf denetiminde bulundurulmaları gerekmektedir.

Ancak bu şekilde, ne kadar büyük bir kitleye açık tutulursa o ölçüde sıhatli olacak olan bir siyasal ortam zenginlerin tekelinden kurtulur ve yine ancak o zaman «siyaset», halktan kopuk ve karanlık bir kavram olmaktan çıkıp, büyük kitlelerin hayatının bir parçası olma durumuna yükselir.

Ç Ö Z Ü M Y O L L A R I

Mali gücün demokratik koşullar içerisinde eşitliği olumsuz olarak etkilediğine inanarak siyasi partilerin ve adayların masraf denetimlerini gerekli bulan ve bu konuda harekete geçmiş bulunan demokratik toplumlarda denetim sistemlerinin çok zayıf ve yetersiz oluşu olağan sayılmalıdır. Bunun nedeni, bu konulara karşı kamu oyunun ilgisizliği ya da yasama organlarının kendilerini sınırlayacak yasalardan çekinmesi olarak gösterilir. Ama en önemli neden kuşkusuz böyle bir denetimin siyasi partileri tesirsiz hale getirebilecek ve demokrasiyi tehlikeye düşürebilecek bir yöne sapabilmesi olasılığıdır.

Bu nedenlerle İsveç, Fransa, Amerika ve İngiltere'nin siyasi partilerin masraf denetimleri konusunda getirdikleri uygulamalar arzulanan sonucu doğurmamış, sınırlandırılmak istenen unsurların kanun boşluklarından rahatça yararlandıkları görülmüştür.

Ele aldığımız 4 ülkeden⁵ ikisinde, İsveç'de ve Fransa'da, aynı zamanda partilere bağlı olabilecek olan iktisadi teşebbüslerin kamu otoriteleri tarafından denetimi konusuna önem verilmiştir. Anglo-sakson memleketlerinde ise adayların ya da seçimleri idare eden komitelerin mali özgürlükleri kanun koyucu tarafından sınırlandırılmıştır.

İsveç yasalarında siyasi partileri mali durumlarını açıklamaya zorlayan hükümler yoktur. 1951'de değiştirilen 1929 tarihli Cemiyetler Kanunu 20 yi aşan çeşitli guruplara ve bu arada, matbaa ve yayın şirketlerine ve Belediyeleri kuruluşlarından haberdar etmiş diğer bütün örgütlere defter tutmak zorunluğunu yüklediği halde, ideolojik guruplar arasında sayılması gereken siyasi partiler kanununun bu hükümlerinin dışında tutulmuşlardır.

Bununla beraber partiye bağlı olan herhangi bir örgüt bir şirket halinde faaliyette bulunursa, bu örgütün içinde bulunduğu gurup için konulmuş olan sınırlamalara uyması gerekmektedir. Gelir ve giderlerin kaydına açılacak bir deftere bağış sahiplerinin adı ve sahip olunan taşınmaz mallar kaydolunacak ve her an kamu otoritesinin denetimine hazır bulundurulacaktır. Görüldüğü gibi İs-

(5) İsveç, Fransa, İngiltere ve Amerikadaki masraf denetimleri konusunda geniş ölçüde Fusilier, R., *Siyasi Partilerin Mali Güçleri ve Devlet Kontrolü*, Ajans-türk Matbaası, 1964. S. 7-16 dan yararlanılmıştır. Ayrıca Bkz. Heard, *The Costs of Democracy*, Chapel Hill, North Carolina, 1960.

veç'te uygulanan usûl siyasi partilerin masraf denetimlerinden ziyade menfaat guruplarının denetimine yönelik bir görüntüdedir.

Öte yandan İsveç'te insancıl amaçlarla kurulmuş olan örgütler hakkında kanuni sınırlamalar konmuş değildir. Böylece amaçları ekonomik olan örgütler ve şirketler için konulmuş olan sınırlamaların yeterli ölçüde etkili olmadığı gibi, insancıl amaçlarla kurulmuş olan örgütlerin bu konuda hiçbir sınırlamaya bağlanmamış oldukları görülür.

Siyasi propogandanın finansmanı konusunun devlet tarafından denetimini sağlayan uygulamalar Fransa'da daha da az gelişmiştir. Bununla birlikte seçim afişlerinin asılmasının sınırlandırılması ve bazı masrafların devlet tarafından yükümlenmiş olması seçim masraflarının azalmış olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan devlet bazı seçim masraflarını üzerine almıştır. 21 Temmuz 1927 tarihli yasa ile tamamlanan 20 Mart 1924 tarihli yasa bütün adaylara ait olan oy pusulalarının basılmasını ve dağıtılmasını resmi bir hizmet haline getirmektedir. Bu iş adli mahkemeler başkanlarından birinin başkanlığında toplanan ve seçime sunulan listelerin temsilcilerinden kurulmuş olan bir komisyonun denetimi altında yapılmaktadır.

Bütün propoganda masrafları ve adayların benzin masrafları hazine tarafından ödenir. Yalnız seçimlerde % 5 den aşağı oy alan listeler bu haklarını kaybederler. Radyolar kanalıyla yapılan seçim propogandaları da 1945 den beri belirli bir kurala tabi tutulmuştur. Siyasi partilerin devlet radyosunda her defasında 5 er dakikalık yayınlar yapmaya hakları vardır. İşte bütün bunlar devletin genel ve mahalli seçimler sırasında partilerin yükledikleri bir takım masrafları kabullenmesinden başka birşey değildir. ve hiçbir zaman yapılan masrafların denetimi anlamını taşımazlar. Partileri ve parlamento üyelerini özel menfaatlerin baskısından kurtarmak amacını güden birçok projeler hazırlanmıştır. Bunlara göre siyasi partiler yalnızca üye aidatından ve tertiplenecek toplantılardan elde edilecek gelirlerle bağışlardan başka bir mali kaynağa sahip olamayacaklardır. Bütün bu kaynaklar herkes tarafından bilinecek ve bütün masraflar denetlenebilecektir. Fakat bu statü hiçbir zaman kabul edilmemiştir.

Birleşik Amerika'da ise kongre ve başkan seçimleri federal kanunlarla idare edilmektedir. 1925 tarihli Federal Corrupt Practice Act, siyasi propoganda yaparak çeşitli eyaletlerde kongre ve

başkan seçimlerinin sonuçlarını etkilemeye çalışan komitelere defter tutmak zorunluğunu yüklemektedir. Öte yandan bu komiteler kendilerine bir başkan ve bir veznedar seçmek zorundadırlar. Veznedar, komite tarafından alınan bütün bağışları, bu bağışları verenlerin isim ve adresleriyle beraber, tam ve kesin bir şekilde deftere geçirme zorunluğundadır. Bütün bu bağışlar için hangi tarihte verildiği ve kimin tarafından kabul edildiği de ayrıca belirtilmektedir.

Kanun ayrıca adayların harcayabilecekleri azami para miktarını da saptamış bulunuyor. Bu miktar federasyona dahil eyaletlerin daha az bir miktar saptamadığı hallerde, senato seçimleri için 10 bin dolar, temsilciler meclisi seçimleri için 2500 dolardır. Bazı durumlarda bu miktar senato için 25 bin ve temsilciler meclisi için 5 bin dolara çıkabilir.

Hatch Political Activities Act ise (1939 tarihli) bir yandan kişilerin, memurların, örgütlerin, bir seçimin sonuçlarına etkili olabilmek üzere yapabilecekleri bağışların tavanını tesbit etmekte, bir yandan da seçimlerde yapılabilecek azami masrafı sınırlandırmaktadır. Bir adaya, ya da bir adayın seçilmesini destekleyen komitelere ya da aynı amaçla çalışan herhangi bir örgüte senede 5 bin dolardan fazla bağışta bulunmak yasaktır. Öte yandan bütün siyasi komiteler için bir sene boyunca kabul edilebilecek bağış miktarı 3 milyon dolar olarak kabul edilmiştir.

Bu sınırlandırmalar oldukça kesin gözüküyorsa da bunların ne ölçüde etkili olabildiklerini uygulamaya bakarak incelemek daha yerinde olacaktır.

Örneğin : Hatch Political Activities Act hükümlerine göre siyasi komitelerin seçim masrafları için kabul edilen 3 milyon dolarlık sınırlandırma ilân yoluyla propoganda araçlarından yararlanmayı olanaksız kılmıştır. Bu kanunun kabul edilmesinden sonra komiteler kanun hükümlerinin dışına çıkmamak için faaliyetlerini çaresiz olarak merkezden bağımsız hale getirmişlerdir. Bu nedenle pek çok bağımsız seçim komitesi ortaya çıkmıştır. Bunlar genellikle geçici bir niteliğe sahiptirler. Bazıları kuruluşlarından hemen sonra seçim kampanyası biter bitmez ortadan kaybolmaktadırlar. Bazen de gerçek amaçlarını gizliyerek paravan amaçların arkasına saklanmaktadırlar.

Aynı şekilde, kanun tarafından en fazla bağış sınırı olarak kabul edilmiş bulunan 5 bin dolar da kişisel bağışları sınırlamıyor.

Evli ve 2 çocuk sahibi bir insan bir siyasi partiye rahatça 20 bin dolar verebiliyor.

Seçimlerde adayların masraflarının denetim şekillerinden biri de Amerikada senato veya temsilciler meclisi tarafından seçilen ve «seçim masrafları komitesi» diye bilinen özel komitelerin yürürlükteki yasalara aykırı hususların mevcut olup olmadığını araştırmaya memur edilebilmesidir. Temsilciler meclisi gibi senatonun da, seçimi yasa dışı finansman usullerine başvurarak kazandıkları açıkça belli olan bazı seçilmiş üyeleri reddettikleri görülmektedir.

İngiltere'de ise 1949 da kabul edilmiş olan Representation of the People Act adlı yasa ile adayların seçimde yapacakları masraflar sınırlandırılmaktadır. Genel seçimlerde adaylıklarını koyanlar bir seçim ajanı seçmeye mecburdurlar. Bazı özel durumlar dışında (Örneğin : Basında yayınlanan yazılar) bir seçimde bir adayı desteklemek amacı ile yapılmış bütün bağışlar sadece bu seçim ajanına ya da onun aracılığıyla yapılmalıdır. Ayrıca seçim masrafları için de bir tavan sınır saptanmıştır. Bu miktar 450 sterlindir. Buna seçim listesinde yer alan her seçmen başına 1,5 ya da 2 peni üzerinden hesap edilebilecek bir miktar daha eklenir. Bu koşullar içersinde bir aday ve onun seçim ajanı, «kanunsuz davranış» suçu ile mahkum edilmek tehlikesiyle karşı karşıya gelmeden 1000 sterlinden fazla masraf yapamazlar. Seçimlerden belirli bir süre sonra seçim ajanları resmi bir seçim ajanının yaptığı masrafları ve adaydan ya da aday namına başka birisinden aldığı paraların hesabını bir rapor halinde bildirmek zorundadır. Bu raporlar iki sene süreyle isteyenlerin görüşüne sunulabilir.

Basının ya da yayın organlarının finansmanı sorununu sınırlamak için özel hükümler hazırlanmış bulunmaktadır. 1947 yılında kurulmuş bulunan kraliyet basın komisyonu gazetelerin ve yayın organlarının yönetimi ve mali durumları hakkında anketler yapmak görevine sahiptir.

Fakat yine, daha önceden de belirtilmiş olduğu gibi kanun boşluklarından ve denetimin zorluklarından dolayı partilerin ve adayların masraf denetimleri gereğince yapılamamaktadır. Siyasi partilere yardım yapmak isteyenlerin birtakım paravan kuruluşlar arkasından bu yardımları kolayca yapabildikleri bir gerçektir. Örneğin Sokak Kedilerini Koruma Derneği adı altında kurulmuş olan bir derneğin gerçek gayesinin sokak kedilerini korumak olmayacağı pekâlâ mümkündür. Aksine bu dernek bir siyasi partinin, ya da adayın o bölgedeki çalışmalarını düzenlemek, kamu ilişkilerini sağ-

lamak, önemli bilgileri toplayıp, değerlendirmek amacını taşıyabilir. Herhangi bir şehirde tutulacak bir hukukçu ya da kamu ilişkileri adamı, adayın menfaat temsilcileri ile karşılaşmasını sağlayacak organizasyonu yürütmek ve finanse etmekle görevlendirilebilir. Bütün bu açıklıklar ve kaypaklıklar bize yalnızca siyasi partilerin masraf denetimlerinin yeterli olmayacağı konusunda bir fikir verebilir. Sorun İsveçte'de kısmen uygulandığı gibi menfaat guruplarının denetimine de yönelme sorunudur.

Fakat bu da kolay bir çözüm yolu değildir. Çünkü yukarıda belirtilmiş bulunan kaçamak yollardan bir kısmını engellemek gene mümkün olmayacaktır. Ayrıca her toplumun sosyal ve siyasal yapısı farklı bir şekilde belirlediği için menfaat gurupları da her toplumda değişik kademelerde ve örgütlerde etkili olmaya çalışmaktadırlar.⁶ Örneğin modern bir sanayi toplumu olan İngiltere'de gerek seçim sistemi gereksede parlamenter yapı bakımından yasama organı güçlüdür. Fakat karmaşık bir toplumun bütün sorunları ile uğraşmak olasığını bulamayan parlamento, haklarından önemli bir kısmını bürokrasiye devretmiştir. Böylelikle «delegated legislation» adı verilen yetki ile İngiliz bürokrasisi de toplumda karar alma bakımından güçlü bir duruma gelmiştir. Bu durumda İngiltere'de menfaat gurupları amaçlarına ulaşmak için baskı alanı olarak yasama organı ve bürokrasiyi kullanmaktadırlar. Amerika'da yürütme organı güçlü olduğu için menfaat guruplarının en fazla ilgisini bu alan çekmektedir. Hatta yargı organının olağanüstü gücü Amerika'da yargı organını da menfaat guruplarının baskısına açık bırakmıştır.

Bu farklı nedenlerle menfaat guruplarının baskı alanlarının denetimini sağlayabilmek ancak denetimin uygulanacağı toplumun siyasal yapısını ve iktidar dağılımını çok iyi teşhis etmekle mümkündür. Bu da bize meselenin yalnızca hukuk ve uygulama açısından değil fakat toplum bilimi açısından da ne kadar zor olduğunu göstermektedir.

Türkiye'de Günümüzdeki Uygulama

Türkiyemizde de siyasi partilerin mali bağımsızlığını korumak ve dışardan yapılan mali baskıların parti iradesini demokratik

(6) Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Beer and Ulam, *Patterns of Government*, New York, 1962. ve Finer, Herman, *Theory and Practice of Modern Government*, London, 1950.

koşulların dışına itmesini önlemek amacıyla bazı düzenlemelere gidilmiştir.

Türk Anayasası 57. madde 2. fıkrası, siyasî partileri, gelir kaynakları ve giderleri hakkında Anayasa Mahkemesinin denetimi altına sokmuştur. SPK ise siyasi partilerin gelir kaynaklarını belirttikten sonra, üye aidatının tavanını 1200 lira olarak saptamış, belirli örgütlerin partilere bağışta bulunmalarını ve kredi vermelerini yasaklamış, bunların dışında kalan gerçek ve tüzel kişilerin yıllık bağış tutarlarının ise 5000 lirayı geçemeyeceğini öngörmüştür. Yukardaki hükümlere aykırı olarak bağışta bulunan ya da kredi veren kimse ile bu bağış ya da krediyi kabul eden parti görevlisi 3 aydan 1 yıla kadar hapis cezası ile tehdit edilmektedir.

Kanunun getirdiği önemli bir yenilik, bir önceki milletvekili genel seçimindeki muteber oyların en az % 5 ini alan partilere, aldıkları muteber oy sayısına göre muayyen miktar devlet yardımı verilmesidir. Bu hüküm mali çevrelerin desteğini kazanma olasılığına sahip olmayan siyasi partilerin hizmet görmesine mali yönden yardım etmek amacıyla konulmuştur.

Görüldüğü gibi Türkiye'deki uygulama da, diğer ülkelerde olduğu gibi birçok kaçamakların yapılmasına elverişli bir nitelik taşımaktadır. Belirli kuruluşların yardım yapmasını önlemek paravan kuruluşların faaliyetini sınırlamaya engel olamayacaktır. Gerçek ve tüzel kişilerin yardım miktarlarına 5000 TL bir sınır koyarken partilerin bir yıl içerisinde ne kadar sarfedebileceklerini belirtmemek bir anlam taşımıyacaktır. Harcamalar sınırlandırılmadığına göre, bağışta bulunulan miktar, büyüklüğü ölçüsünde bir sürü kişi tarafından bağışlanmış gibi gösterilebilecektir. Ayrıca önseçimlerde adaylar üzerinde, yaptıkları masraflar bakımından hiç bir sınırlama bulunmamaktadır. Belirli kuruluşların sınırlandırılmaları dışında ise menfaat guruplarının denetimi ile ilgili hiç bir uygulama ya da teşebbüs bulunmamaktadır.

Aslında bir başka yönden de bakarsak menfaatin tek yönlü olarak işlemesi bakımından Türkiye'de gayet elverişli koşullar bulunmaktadır. Türkiye'nin modernleşen, sanayileşen ve tarım üretiminin büyük bir çoğunlukla pazar için yapıldığı bölgelerde, her Batılı toplumda bulabileceğimiz sıhatli ve rasyonel seçmen davranışını bulmak mümkündür. Böyle bölgelerde partilerin ve adayların malı denetimi daha kolay ve daha etkili bir şekilde yapılabilir. Ama daha kısmen kapalı pazar ekonomisinin etkisi altında bulunan Türkiye'nin bazı doğu ve güneydoğu illerinde seçmen dav-

ranışı dışardan kolayca etkilenebilecek (geleneksel bağlılıklar ya da küçük menfaatler karşılığı) niteliktedir. Bu nedenle ulusal düzeye ulaşabilmiş çıkarlara sahip bölgelerin seçmenlerinin aksine bu geri kalmış bölgelerin seçmenleri gerek önseçimlerde gerekse de genel seçimlerde mali gücün etkisi altında kalabilmektedirler.⁷

Bu nedenlerle Türkiye'de, ve özellikle geri kalmış bölgelerde milli iradenin bireysel tabanı olan seçmen davranışı üzerindeki maddi ve kişilerin geleneksel toplum içerisindeki statülerinden gelen olumsuz etkileri sınırlandırıcı tedbirler mutlaka alınmalıdır. Kuşkusuz bu konuda alınabilecek en etkili sonuç hızlı bir sanayileşme ve sosyo-ekonomik gelişme ile mümkün olacaktır. Böyle bir gelişme gerçekleşene kadar da alınabilecek denetleyici tedbirler bu geri kalmış bölgelerimizde maalesef kısmen yetersiz kalacaklardır.

Denetim Türleri Hakkında Öneriler

Siyasi partilerin masraf denetimlerinin en etkili bir biçimde yapabilmek için ortaya atılan belli başlı önerilerden birisi siyasi partilerin yalnızca üye aidatları ile geçinmeleri önerisidir. Böyle bir denetim gerçekleşebilirse siyasi partiler hem sürekli ve güvenilir bir mali yardıma kavuşacaklar, hem de kendilerini ve programlarını dışardaki maddi çıkarların baskısından kurtaracaklardır. Bu sayede de çoğunluğun çıkarları azınlığın mali gücü ile sınırlanmak tehlikesinden kurtulacaktır.

Yalnız ortaya çıkan problem her partinin üye sayısının eşit olmadığıdır. Böyle bir eşitsizlik bazı partilere üye sayılarının çokluğundan ötürü büyük bir üstünlük sağlarken, küçük partiler gelişme olasılığını kolayca bulamayacaklardır.

Aslında bir görüşe göre bu bir problem değildir. Hattâ özellikle böyle olması gerekmektedir. Çünkü küçük partileri eşit ölçüde kollayıcı tedbirler almak, çoğunluk çıkarlarını temsil eden partiler aleyhine azınlık çıkarlarını güçlendirmek anlamına gelmektedir. Partilerin büyük ya da küçük olmaları kendi kadrolarının ve programlarının başarılarıdır. Bu anlamda da üye aidatlarının kabarık olması kendi siyasal güçlerinin doğal bir sonucudur.

Yine bu görüşe göre siyasi partilerin üye aidatları ile beslenmesi küçük partileri sınırlayıcı bir etken olacak ve dış yardımlarla

(7) Doç. Dr. Ozankaya, Özer, *Köyde Toplumsal Yapı ve Siyasal Kültür*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1971, Kesim b.

sunu olarak beslenen, sosyal tabanı olmayan partiler varsa bunlar süratle tasviye edileceklerdir. Böyle bir durum ise daha az fakat daha sağlam sosyal tabanları olan partilerin yaratacağı daha istikrarlı ve ılımlı bir siyasal ortam doğuracak, ya da böyle bir ortama geçişi hızlandıracaktır.

Siyasi partilerin kendi üyelerinin aidatları ile geçinmeleri birçok sorunu çözümlenecek nitelikte gözükmemektedir. Fakat gelişme olasılığına sahip küçük partilerin de tamamen haksız bir muameleyle uğramamaları ve üyelerinin siyasetten ümitlerini kesip sistem dışı muhalefete girişmemeleri için bu tür partilerin genel seçimlerde % 5 üzerinde oy aldıkları takdirde belirli oranda bir devlet yardımı görmelerinde yarar vardır. Yalnız burada şu hususun belirtilmesi gerekmektedir. Partilerin kendi üye aidatları ile geçinme zorunluluğu Türkiye'de büyük bir demokratik problem konusu olabilir. Ülkemizdeki seçmenlerin büyük çoğunluğu köylü yurttaşlarımızdır. Bu yurttaşlarımızın önemli bir kesimi ise partilerin saptayacağı bir aidatı ödeyebilme yeteneğinden genellikle yoksundur. Böyle bir durumda Türkiye'deki seçmen kitlelerinin önemli bir kısmı aktif siyaset dışında kalacak demektir ki bu da siyasetin toplumuzda ayrıcalıklı bir azınlığın tekeline geçmesine yol açacaktır. Ayrıca bir başka problem daha ortaya çıkmaktadır. Aidatlarını ödeme yeteneği bulunmayan yurttaşların aidatının tek bir şahıs tarafından ödenme olasılığı da vardır ki, böyle bir ortamda da siyasi partiler içinde para yoluyla kendine taraftar sağlamış etkili kişiler yaratılmış olacaktır. Bu da kuşkusuz masraf denetiminin ruhuna taban tabana zıt bir durum yaratmış olacaktır.

Üzerinde durulması gerekli bir başka masraf denetimi önerisi ise vergi yolu ile denetimdir. Böyle bir denetimde yüksek miktarlardaki bağışları vergiye tabi tutarak partiler üzerindeki maddi baskıları hafifletmek mümkün gözükmemektedir. Öte yandan ise partinin normal fonksiyonunu sağlaması bakımından gerekli olan fonları karşılaması için küçük miktarlardaki bağışların, bağışta bulunan kişilerin gelir vergisi matrahından düşürülmesi uygun olabilir.

Böylesine bir yaklaşım gerek Amerika'da gerekse de Almanya'da büyük bir ilgi görmüştür ve bu konuda Amerika'da araştırmalar hızla sürdürülmektedir.⁸ Almanya'da ise siyasi partiler kanununun doğrudan mali yardım hükümleri üzerinde çalışan Bun-

(8) Alexander, H.E., *The Presidential Election Campaign Fund Act: The American Subsidy That Wasn't*, IPSA Congress, Brussels, 1967.

destag İçişleri Komitesi 600 marka kadar olan bağışların vergiden çıkarılmasını kabul etmiş bulunmaktadır.

Amerika'da ise Senatör Long tasarısı olarak tanınan bir parti finansman tasarısı üzerinde yakın yıllardan beri büyük tartışmalar olmaktadır.⁹ Bu tasarıya göre cumhurbaşkanlarının seçim kampanyalarının masraflarının tümü federal devlet tarafından karşılanacaktır. Federal hazineye 1 ya da daha fazla dolar vergi ödemeye yükümlü olan her vergi mükellefi siyasi partiler yardım fonuna bir dolar verebilecektir. Her cumhurbaşkanlığı seçim yılında Maliye bakanlığı siyasi partilere 1 Eylül'den geç olmamak üzere şu esaslar üzerinden yardım yapacaktır.

A) Büyük Partilere

Bir önceki seçimlerde başkan adayları 15 milyonun üzerinde oy alan siyasi partiler, 15 milyonun üzerinde oy almış ne kadar siyasi parti varsa onların da adaylarının aldığı oyların toplamı ile kendi oylarını birleştirecekler, bu miktar bir dolarla çarpılıp, parti sayısına bölünecek, çıkan miktardan 5'er milyon dolar düşülüp büyük partilere verilecek.

B) Diğer Partiler

Bir önceki seçimde 5 milyondan çok fakat 15 milyondan az oy alan siyasi partiler ilk 5 milyon oy düşüldükten sonra geriye kalan her oy için 1 dolar alacaklardır.

Amerika'da parasal yardımın bu ölçüde denetimine karşı çıkan bazı çıkar çevreleri tasarıyı engellemeye muaffak olmuşlardır. Tartışmalar sürüp gitmektedir. Uygulamada göremediğimiz için başarısı üzerinde duramayacağımız bu tasarı hiç olmazsa parti masrafları denetiminde yeni bazı ufuklar açması bakımından önemlidir. Anlaşıyor ki ciddi ve etraflı araştırmalar ile çok önemli bir sorun olan siyasi partiler masraf denetimini kısır döngülerden kurtarıp etkili bir hale getirmek mümkün olabilecektir. Bu anlamda partilerin üye aidatları ile beslenmesi ve masraf denetimlerinin bu yöntemle yapılmasının yanı sıra çok daha ciddi bir denetim usulünün vergileme yolu ile yapılacağı olasılığı da güç kazanmaktadır.

(9) Heidenheimer, A.J. *The Symbolic Significance of Fund-raising Practices and the Enactment of Public Subsidization in West Germany*

SONUÇ

Siyasi partilerin masraf denetimleri konusu hukukçuları, anayasacıları, maliyecileri ve siyasetçileri ilgilendirdiği ölçüde, hattâ belkide daha fazla siyasal bilimcileri ilgilendirmektedir. Sadece bu ilgi alanının genişliği, sorunun ne kadar karmaşık ve kaypak olduğunu gösterir. Sorunun demokratik süreç içerisinde hayati derecede önemi vardır. Çünkü partilerin masraf denetimi ile ilgili herhangi bir uygulamayı hazırlama sırasında soruna bir kimyager terazisinin hassasiyeti ile eğilmek gerekmektedir. Bu hassasiyet, siyasi partilerin hangi mali koşullar içinde çalıştığını anlamaya ve maddi baskının demokrasi üzerindeki tiranlığını önlemeye çalışırken, siyasi partilere demokratik düzenin sağladığı azami özgürlük ve davranış serbestliğinin de kaldırılmaması bakımından gereklidir.