

BİR SİYASAL KATILMA TÜRÜ OLARAK REFERANDUM VE 1961 TÜRK ANAYASA REFERANDUMU

*Bener Karakartal**

Siyasal yaşamın modernleşmesinde yurttaşların siyasete katılmaları büyük önem taşımaktadır. Batı siyasal sistemlerinde siyasal katılmanın genişlemesi XIX. yüzyıldan itibaren iki yönde gelişme göstermiştir: birinci yön, seçme ve seçilme haklarının giderek genişlemesi ve sonunda genel oy kurumunun yaygınlaşması olayıdır. İkinci yön ise, siyasal yaşamın yalın savaşım aşamasından örgütlü biçime geçmesi sürecidir. Bu aşamada siyasal partiler ortaya çıkmış, siyaset, partiler arası ilişkilerin kesiştiği noktada oluşmaya başlamıştır.

Bu gelişmenin, olumlu noktaları yanında, bazı eleştirileri haklı kılacak öğeleri de beraberinde getirdiği gözden kaçmamıştır. Roberto Michels, "oligarşinin tunç yasası" kavramı ile en demokratik kitle partilerinde bile iktidarın, zamanla, parti içinde yönetimi elinde bulunduran sınırlı bir zümrenin eline geçtiğini ve bu zümrenin eleştirilmesinin, değiştirilmesinin giderek imkânsızlaştığını belirtmektedir¹. Robert Dahl ise, çağdaş demokrasilerde bile iktidarın kaçınılmaz biçimde sınırlı bir seçkinler tabakasının elinde toplandığı sonucuna varmaktadır. Dahl'a göre bu kesimin bünyesi türdeş olmadığından, yapı poliarsşik bir nitelik göstermektedir². Gerek Michels'in işaret ettiği partiler içinde oluşan iktidarın kişileşmesi du-

(*) İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde Doçent.

1) MICHELS (Roberto) — Les Partis politiques, Paris, 1913.

2) DAHL (Robert) — L'avenir de l'opposition dans les democracies, Paris, SEDEIS, Futuribles, 1966.

rumu, gerek Dahl'm belirttiği siyasal sistemler seviyesindeki poliarsik gelişme, teorik demokrasi tanımının pratikte farklı olduğunu kanıtlamaktadır. Bu eleştiriler, vatandaşların siyasal yaşamdaki etkilerinin artırılması için yeni katılma türlerinin araştırılmasını gerekli kılıyor.

Referandum yurttaşlara siyasete doğrudan katılma koşulu yaratıldığından, temsili demokrasinin giderek ulaştığı iktidarın profesyonelleşmesi olgusunu yumuşatacak bir tür oluşturamaz mı? Bu sorunun tartışılması günümüz siyasetçileri arasında giderek yaygınlaşmaktadır. Referandum kurumu, bu tartışmalar sonucu tekrar önem kazanmaktadır.

Bilindiği gibi, referandum, temsili demokrasinin temel öğeleri olan genel oya dayalı seçimler ve partili siyasal yaşam olgusundan çok önceleri ortaya çıkmıştır. I. ve III. Napoléon uygulamaları, referandumun bir plebisit olduğu kanısını Fransa'da yerleştirmiştir. Referandum, bu çerçevede, otoritarizme imkân veren bir siyasal tür olarak yorumlanmıştır. Çok sonraları V. Cumhuriyet Fransa'sında De Gaulle'ün her referanduma başvurusu gene bir plebisit görüntüsü yaratacaktır. Gerçekten de De Gaulle seçmenlerin olumlu cevabının iktidarda kalmasının zorunlu bir koşulu olduğunu ileri sürerek, sorulan soruya hayır denmesi durumunda istifa edeceğini söylemekteydi. Fransız seçmenler 1969 Senato reformu ve bölgesel haklar konulu referandumda olumsuz oy kullanınca De Gaulle istifa etmiştir. Fakat bir plebisit görüntüsü veren bu uygulamanın, zorunlu olarak, her yerde ve her zaman referandumla eş anlam taşıdığını ileri sürmek mümkün değildir. Örneğin, İtalyan ve İsviçre uygulamaları birer plebisit değildir. Referandumun her zaman bir plebisit olduğunu iddia eden J.M. Denquin ve Butler, Ranney gibi siyaset bilimcilerinin görüşlerinin genelleştirilemeyeceği kanısındayız³. Seçmen, şüphesiz, soruyu soran iktidar ile sorulan soru arasında bir paralel kurmaktadır. M.F. Toinet ve G. Bibes referandum ile plebisitin birden fazla noktada farklılıklar gösterdiğini ileri sürmektedirler⁴. Bu konuda açılan tartışmanın açıklığa kavuşturulması

3) DENQUIN (Y.M.) — *Référendum et plébiscite*, Paris, 1976; BUTLER (D.), RANNEY (A.), eds., *Referendums: a comparative study of practice and theory*, Washington, 1978.

4) BIBES (G.), TOINET (M.F.) — *Les référendums comme for-*

için çok sayıda referandum incelemesinin yapılması gerekmektedir⁵. Hangi durumlarda ne zaman referandumda plebisit ögesinin ağırlık taşıdığını bu araştırmalar açıklığa kavuşturacaktır. “Özerk” bir referandum davranışının hangi ölçüde varolduğu ya da referandumlarda “özerklik” ölçüsünün ne zaman arttığı da böylece anlaşılacaktır.

Referandum davranışının özerkliğini belirlemeye yarayan en önemli ölçüt, referandum sonuçlarının seçim sonuçlarıyla karşılaştırılması olmaktadır. Bu karşılaştırma vatandaşların partilere karşı olan sadakatlarının referandum oylamasına nasıl yansıdığını ortaya koymaktadır. Bilinen bazı örneklerde plebisit ya da parti sadakati öğeleri önem kazanırken, diğer bazı örnekler vatandaşların referandumda önceden tahmin edilmeyen bir biçimde davranış belirttiklerini kanıtlamaktadır. Norveç'te milletvekilleri Ortak Pazar'a üyeliği önermişler, fakat referandum sonucunda Norveç'li seçmenler bu üyeliği reddetmişlerdir. Fransa'da çoğunluk partileri İngiltere'nin Ortak Pazar'a girmesinin lehinde propaganda yapmışlar, fakat 1972 Referandumu'nda seçmenlerin çoğu davranış belirtmemiş ve referandum ancak az sayıda kimsenin lehte oy kullanmasıyla olumlu bir sonuç verebilmiştir. Başka bir örnek de Mayıs 1974'de, İtalya'da göze çarpmaktadır. Boşanma hakkının tanınması konusunda yapılan referandumda seçmenlerin bir çoğu partilerinin diledikleri yönde oy kullanmamış ve referandumdan sonra, seçmenlerin yüzde 15'i parti değiştirmiştir.

Bu durumlar referandum olayının karmaşık bir yapısının var olduğunu kanıtlamaktadır. Türkiye'de yalnız bir kez referanduma başvurulmuştur. 1961 Türk Anayasa Referandumu'nun incelenmesi referandum olgusunun açıklanması açısından önem taşımaktadır (*).

mes nouvelles de participation politique, note renotype, FNSP, ECPR, 1981.

5) a.g.e., s. 2.

(*) Bu araştırma 1982 Anayasasının referanduma sunulması projesinden önce, 1981 yılı başında gerçekleştirilmişti. 1982 referandumunu, iki referandumun karşılaştırılması açısından özel bir önem taşımaktadır.

1961 TÜRK ANAYASA REFERANDUMU

Türkiye'de referanduma 1961 yılında başvurulduğu zaman, ülke önemli bir tarihsel olayı çok yakın geçmişinde yaşamış bulunuyordu : 27 Mayıs 1960 yılında bir ordu darbesi ile Demokrat Parti hükümeti yıkılmış, Millî Birlik Komitesi iktidara el koymuştu.

Referandumla seçim davranışları arasındaki ilişkilerin araştırılması açısından da, 1961 Anayasa referandumu büyük önem taşımaktadır. 1957 yılında Türkiye'de genel seçim yapılmış olduğundan, 1961 referandum sonuçları bu seçimlerle karşılaştırılabilir. Referandumdan üç ay sonra, 1961 Ekim'inde yapılan genel seçimler de diğer bir karşılaştırma imkânı sağlayabilir. Referandum öncesinde partilerin referandum konusundaki tavsiyeleri bilindiğinden, partilerin, seçmenlerin referandum davranışlarını hangi ölçüde etkiledikleri de 1961 Türk örneği ile ölçülebilir. Partilerin etkilerinin bölgelere, yerleşme birimlerine göre incelenmesi, seçim davranışlarıyla referandum davranışlarının bu değişkenler açısından da karşılaştırılması imkânını sağlayabilir. Referandum oylamasında; partilere sadakatin sürmesi ya da partilerden geçici ve sürekli kopmaların olması, gene bu karşılaştırma ile belirtilebilir. Parti sadakatlarının güçlülüğü ya da zayıflığı konusunda sınıflamalar yapmak, geçici kopmaların süresini tespit etmek, sürekli kopmaların hangi siyasal partilere doğru bir kayış oluşturduğunu gözlemlemek, bu ayrılıkların siyasal yaşam üzerindeki etkilerini incelemek, bu çalışmanın temel hatlarından birkaçını oluşturmaktadır.

27 Mayıs, Türkiye'de en çok oy toplamış bir parti olan D.P.'nin kapatılmasına yol açmıştır. 1961 referandumu Türkiye'de yeni partilerin oluştuğu ve parti sisteminin yeniden belirlendiği bir süreç içinde yapılmıştır. Parti sadakatı çizgilerinin yeni parti sistemine göre yeniden belirlendiği bu süreçte, 1961 Anayasa referandumu büyük ölçüde etkili olacaktır. Kapatılan D.P.'nin oylarını toplamak isteyen bir eski (C.K.M.P.) ve iki yeni parti (Y.T.P. ve A.P.) referandum konusunda takındıkları tavırlarla kendi geleceklerini sağlamlaştırmak çabası içine girecekler, seçmenler de, referandum kampanyasından yararlanmak suretiyle, yeni parti sistemi karşısındaki tavırlarını da tayin edip, seçimlerini yapacaklardır.

Yukarıdaki sorulara aranan cevaplar, referandum konusundaki temel görüşlerin tartışılmasına imkân tanımaktadır. 1961 Anayasa referandumunu bir anayasa taslağına cevap vermenin ötesinde bir plebisit anlamı taşımamış mıdır? Referandum, seçmeni siyasal sisteme yakınlaştıran bir katılma türü müdür, yoksa yapısallaşmış siyasal durumların, kökleşmiş siyasal örgütlerin savaşımalarının başka bir seviyede, farklı bir cephede sürmesi olayı mıdır? Bu durumda seçmenle örgütler arasındaki ilişki, davranışların belirlenmesi nasıl gerçekleşmektedir? Parti sadakatı, kişilerin toplumsal gruplarına, yerleşme birimlerine, mesleklerine v.s. göre değişebildiğinden, partilerin referandum sürecinde seçmenler üzerindeki kurdukları etki farklılıklar göstermektedir. 1961 Türk örneğinde partilerle hangi toplumsal gruplar arasında, hangi ölçüde etkileşim olduğu açığa çıkmaktadır. Bazı gruplar, davranışların belirlenmesinde, daha büyük ölçüde özerk davranabilmekte, bazı gruplar ise, parti örgütlerinin etkisine daha açık kalmaktadırlar. Kır - kent değişkenleri bu açıdan önem taşımaktadır. Katılma derecesi, referandumda kullanılan oyun yönü, yukarıdaki değişkenler açısından, farklılıklar göstermektedir.

I. REFERANDUM ÖNCESİ

1 — Siyasal Çerçeve

1961 yılında referandumun içinde gerçekleşeceği ulusal çerçevede, geçmişi uzun yıllara giden bir siyasal bölünmenin derin izlerini taşımaktadır. Bilindiği gibi, XIX. yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunda başlayan reform hareketlerinin özünde, batı siyasal yaşamını ülkenin siyasal yaşamı için bir model olarak kabul etmek düşüncesi vardır. Batıda olduğu gibi, önceleri, bu proje mutlak iktidarı meclislerle dengelemek ve ülkede bir meşrutî monarşi gerçekleştirmek çabasına yönelmiş ve bu çabalar I. ve II. Meşrutiyet'lerle nokatlanmıştır. Batıda olduğu gibi, ikinci aşamada, örgütlü muhalefetin içinde yer alacağı çoğulcu demokrasinin gerçekleştirilmesi istenecektir. II. Meşrutiyet'ten sonra kısa bir süre çoğulcu demokrasi yaşanmış, fakat bu dönem yerini, hızla, İttihat ve Terakki diktatörlüğüne bırakmıştır. Cumhuriyet'le birlikte, yöneticilerin çoğulcu demokrasi özlemi bir çok kez ortaya çıkacak, 1924 ve 1930 yıllarındaki deneyimler, Cumhuriyet'in yerleşme sürecinde olması dolayısıyla,

başarıya ulaşamayacak, ancak II. Dünya Savaşı'ndan sonra çoğulcu demokrasi dönemine yapısal olarak girilebilecektir. Çoğulculuğa geçişin, özellikle Cumhurbaşkanı İsmet İnönü'nün çabasıyla, barışçıl bir biçimde gerçekleşmesine rağmen, ülke yaşamında bir iktidar - muhalefet anlaşmazlığı ve giderek büyüyen bir siyasal bunalım hızla ortaya çıkacaktır. Başlangıçta, otoriter tutumlarını sürdürmek isteyen tek parti fraksiyonunu, İnönü, iktidara karşı çok sert bir tutum izlenmesini öneren D.P. kesimini de, Bayar etkisiz kılabilmişlerdir. Denebilir ki çoğulcu demokrasiye geçiş Türkiye'de, Atatürk'ün bu iki başbakanının zaman zaman gerçekleştirdikleri ve kamuoyuna yansıtıp, gerginlikleri azaltan tarihsel karşılaşmalarıyla mümkün olabilmıştır. Bu sayede 1950 seçimleri barışçıl bir çerçevede gerçekleşebilmiş ve iktidar Türkiye'de ilk kez seçim yolu ile değiştirilebilmiştir.

1950 seçimlerinde Demokrat Parti, ülkenin tek parti iktidarı dönemine tepki duyan dinamik kesimlerinin oylarının çoğunu elde etmiştir. Ülke çapında elde ettiği yüzde 53,3'lük çoğunluk, genellikle İstanbul ve İzmir gibi büyük kentlerin ve Marmara, Ege gibi zengin kırsal bölgelerin oylarından oluşmuştur. 1954 genel seçimlerinde ise D.P. oylarını daha da artırmak suretiyle, yüzde 56,6'lık bir netice elde etmiştir. Demokrat Parti'nin bu seçim sonuçlarının fevkalâde yüksek olması, ona sürekli olarak iktidarda kalmak olanağını sağlamıştır. Yürürlükte olan seçim sistemi D.P.'nin başarısını aşırı ölçüde abartmaktaydı. Çoğunluk sisteminin bir sonucu olarak D.P. 1954 seçimlerinde yüzde 56,6'lık neticesiyle mecliste 490 milletvekili ile temsil edilirken, C.H.P. yüzde 34,8'lik sonucuyla mecliste ancak 30 sandalyeye sahip olabiliyordu.

Gergin bir iktidar - muhalefet ilişkisi geleneğine sahip olan Türkiye'de, seçim sisteminin bu çatışmanın genişlemesinde bir etki yaptığı düşünülebilir. 1950-60 yılları Türkiye'de giderek gerginliğini artıran bir C.H.P. - D.P. mücadelesine sahne olmuştur. Bu mücadele, seçim sistemi nedeniyle, C.H.P.'nin mecliste eksik temsil edilmesi yüzünden, meclis dışına taşmıştır. Demokrat Parti'nin iktisat politikasının başarısızlığı ve muhalefete karşı takındığı giderek aşırılaşan otoriter tutumunu sonucu, 1957 seçimlerinde, demokrat oy yüzdesi 47,3'e düşmüştür. Buna rağmen, çoğunluk seçim sistemi D.P. ye mecliste çok büyük oranda temsil edilip, tek başına iktidar ol-

mayı sürdürmek imkânı sağladığından, meclisteki siyasal durum ile seçmenlerin siyasal tercihleri arasında bir çelişki doğmuştur. Eri-meye yüz tutan gücünü ayakta tutabilmek için Menderes'in Vatan Cephelerini kurdurması, ülkedeki siyasal kutuplaşmanın keskinleş-mesine yol açmıştır. 1958-60 yıllarında keskinleşen bu siyasal bölün-me durumu, Menderes'in muhalefeti yasalara başvurarak iyice sin-dirmek için mecliste Tahkikat Komisyonu kurdurtması ile daha genişlemiştir. 28 Nisan öğrenci eylemleri ve 27 Mayıs askerî eylemi ile Demokrat Parti iktidarı yıkılmış ve parti kapatılmıştır. İktidarı ele geçiren Millî Birlik Komitesi'nin temel amaçlarından biri, ülke-de uzun vadede siyasal yaşamı istikrara kavuşturacak yeni bir ana-yasanın hazırlanması olmuştur.

2 — Anayasa Projesinin Hazırlanması ve Referandum Kam-panyası

— Projenin Hazırlanması

27 Mayıs'tan hemen sonra, Millî Birlik Komitesi İstanbul ve Ankara Üniversiteleri Anayasa profesörleriyle bir anayasa taslağı hazırlanması konusunda işbirliğine girişmişti. Gene M.B.K. öncülüğünde Kurucu Meclis 6 Nisan 1961 tarihinde ilk toplantısını yap-mıştı.

1961 başında Türk siyasal yaşamı şu şekilde özetlenebilir: Bir yandan, çoğulcu demokratik rejime geçişi engellemek ya da en azından geciktirmek isteyen 14'ler M.B.K.'den çıkarılmışlar, zorun-lu görevlerle yurt dışına gönderilmişlerdir. Öte yandan Demokrat Parti'li bakan ve milletvekillerinin yargılanmalarına Yassıada mah-kemesinde devam edilmektedir. Anayasayı hazırlamakla yükümlü Kurucu Meclis, siyasal açıdan, daha çok C.H.P. çizgisine yakın gö-zükmektedir. Hazırlanan proje, C.H.P.'nin 1958 yılında yayınladığı "İlk Hedefler Beyannamesi"nde dile gelen hemen tüm ilkeleri iç-ermektedir. Yeni anayasayla iktidarın gücünün dengelenmesi ve sı-nırlandırılması istenmektedir. İkinci meclis olarak senato, yasaların anayasaya uygunluğunu denetleyecek ve veto yetkisine sahip Ana-yasa Mahkemesi, yeni kurulan kurumlar arasındadır. Hazırlanan proje ile yargıçlar bağımsız, üniversite de özerk olmaktadır. Top-lumsal açıdan devlete yeni görevler tayin edilmekte ve işçilere grev

hakki tanınmaktadır. Rejimin ideolojik hoşgörüsü ise, kişi hak ve özgürlüklerinin yeniden tanımlanmasıyla, oldukça genişlemektedir.

— Referandum Kampanyası

27 Mayıs 1960 tarihinde askerî darbe ile durdurulan siyasal yaşam, 12 Ocak 1961 tarihinde, M.B.K.'nin yeni partilerin kurulmasına izin vermesiyle, kısmen canlanmıştı. Daha önceden var olup çalışmalarına devam eden C.H.P. ve C.K.M.P. yanında, iki yeni parti Türk siyasal yaşamına böylece katılma imkânına sahip olacaktı. Bu iki partiden birincisi, 11 Şubat 1961 tarihinde kurulan ve başkanlığına Ragıp Gümüşpala'nın getirildiği, Adalet Partisi'dir. İkinci parti ise, başkanlığını M.B.K. hükümetlerinde maliye bakanı olan Ekrem Alican'ın yaptığı, 13 Şubat 1961'de kurulan Yeni Türkiye Partisi'dir. 1 Nisan 1961'den itibaren bu partiler genel kurul toplantılarını yapma iznini elde edeceklerdir. M.B.K. referandum tarihi olarak 9 Temmuz 1961 gününü kararlaştırdığından, partilere 22 Haziran - 6 Temmuz arasında referandum kampanyasına katılma izni verilmiştir. Bu tarihler dışında kampanya yasaklandığı gibi, kampanya sırasında, anayasa dışındaki konulara temas edilmesi yasaklanmıştır. Pratikte sadece Anayasa konusunda partilerin olumlu tavır takınmaları istenmekteydi. M.B.K. anayasanın onayından ve Yassıada mahkemelerinin sonuçlanmasından sonra yapılacak genel seçimlerle, iktidarın sivil politikacılara bırakılacağını vaat etmiştir.

Referandum kampanyasının açıldığı anlarda, bir çok nokta soru işareti oluşturuyordu. Referandum Türkiye'de ilk kez uygulanıyor ve soru anayasa projesi konusundaki tutumu belirtmeyi amaçlıyordu. Nüfusunun büyük bir kısmının kırsal bölgelerde yaşadığı, okuma - yazma oranının düşük olduğu 1961 Türkiye'sinde, projenin seçmen kitlesi tarafından ne ölçüde anlaşıldığı, 1961 anayasasının değiştirilecek 1924 anayasasına göre ne gibi yenilikler getirdiğinin bilincine varıldığı kesin olarak bilinmiyordu. Ayrıca ülke çok kısa bir zaman önce bir askerî darbe yaşamış ve bu darbe sonucunda 1957 seçimlerinde oyların yüzde 47'sini alan D.P. kapatılmış, liderleri için ölüm cezası istemiyle Yassıada'da dava açılmıştı. Anayasa projesi ayrıca C.H.P. programlarından izler taşıdığından, partileri kapatılmış olan D.P. seçmen kitlesinin anayasa referandumun-

da hangi ölçüde soruya, siyasal koşullardan etkilenmeden, cevap verecekleri bilinmiyordu. Başka bir konu da Türkiye'deki değişen parti sistemiyle ilişkiliydi. D.P. kapatılıp Y.T.P. ve A.P. kurulduktan sonra, Türkiye'de parti sisteminin yöneleceği türün ilk belirtilerini bu referandum kampanyası verecekti. Referandum kampanyası sırasında askerî darbenin yarattığı olağanüstü durum sona ermemiştir ve M.B.K., 27 Mayıs'ın koruyuculuğu görevini sürdürüyordu. Ama, gene de, siyasete giden kapının yarı açılmış olmasıyla, yaklaşan II. Cumhuriyet siyasal yaşamı konusunda bilgi edinileceği şüphesizdi.

Bu çerçevede, örgütlerin kampanya sırasındaki tutumlarının teker teker incelenmesi, ilgi çekici sonuçların ortaya çıkmasına imkân verecektir. Kampanya konusundaki tutumlar, örgütlerin propaganda gezileri, açık hava ve kapalı salon toplantıları, radyo konuşmaları, basım toplantıları ve taraftarlarının yayımlanan makaleleri ile ortaya çıkmaktadır.

— *Millî Birlik Komitesi* :

M.B.K., olağan olarak, kampanyanın merkezinde yer almıştır. Bu kampanyanın merkezinde kişisel olarak M.B.K. ve Devlet Başkanı Orgeneral Cemal Gürsel vardır. Gürsel'e göre hazırlanan anayasa "muzam bir eser" dir⁶. Bu anayasa sayesinde toplum lehine olan reformlar gerçekleştirilebilecek, demokrasiye giden yolda çok önemli bir adım atılmış olacaktır. Anayasa projesi aleyhinde propaganda yapanlar karanlık niyetli bahtsızlardır ve bunlar vatandaşların kararsızlığından yararlanmak istemektedirler⁷.

Millî Birlik Komitesi'nin üyeleri de anayasa reformu konusunda yurt gezilerine çıkmaktadırlar. Radyo konuşmalarını tamamlayan bu yurt gezilerinde, toplantılara vali ve belediye başkanları, yüksek memurlar, öğretim üyeleri ve öğretmenler, gençlik dernekleri yöneticileri katılmaktadırlar. M.B.K. tarafından kararlaştırılan kampanya sloganlarında, anayasaya evet demenin ülkeye özgürlük, plânlı kalkınma, grev hakkı, âdil vergiler, sosyal sigorta ve adalet önünde eşitlik getireceği ileri sürülmektedir. M.B.K. üyeleri, konuşmaların-

6) Cumhuriyet, 5 Temmuz 1961.

7) Cumhuriyet, 7 Temmuz 1961.

da, anayasaya mantıksal açıdan bağlılıklarını, yer yer duygusal cümlelerle de ifade etmektedirler. Kampanya süresince ülke "evet" afişleriyle donatılmıştır. M.B.K. üyelerine göre kampanyada anayasa aleyhine propaganda yapanlar devrim düşmanlarıdır. Bunlar gizli kapaklı yollarla yalan haberleri yaymaktadırlar. Halk bu bedbahtlara inanmamalı, demokrasiye giden yolda anayasaya evet oyunu kullanmalıdır⁸.

— *Cumhuriyet Halk Partisi'nin Tutumu :*

Cumhuriyet Halk Partisi, cumhuriyetin kuruluşundan sonra, tek parti döneminde, kendisini, Atatürk'ün deyimiyle, bir okul olarak görmüş, çoğulcu demokrasiye geçişte, bilindiği gibi, demokrasinin öncülüğü görevini yüklenmiştir. 1950-60 yıllarının otoritarizme giden çizgisinde, D.P., C.H.Y.'yi hedef aldığından, Halk Partisi, ülkede uygar bir iktidar - muhalefet partileri ilişkisini gerçekleştirmek isteyen örgütlerin başında geliyordu. Bu açıdan, C.H.P., gene kendi eseri olan 1924 anayasasını 27 Mayıs'a gelinmesinden kısmen sorumlu tuttuğu için, parti yeni bir anayasanın hazırlanmasını gerekliliğine inanmıştı. Gerçekte, hazırlanan tasarı C.H.P.'nin taleplerinin tümünü içermekteydi. Askerî darbenin dışında kalan ve bir an önce demokrasiye dönüşü talep eden İnönü, demokrasiye dönüş yolunda referandumun bir köşe taşı oluşturduğunu biliyordu. Böylece referandum kampanyasında C.H.P. tasarımın güçlü bir savunucusu olacaktı.

C.H.P. sözcüleri kampanya sırasında yeni anayasayı savunmak için sürekli olarak 1960 öncesi durumu hatırlatmışlardır. Yeni anayasa, C.H.P. sözcülerine göre, iktidara gelen partinin kesin bir egemenlik kurmasını engelleyeceğinden, demokrasi bir daha tehlikeye düşmeyecektir. İnönü'nün deyimiyle, Türk demokrasisi istikrar kazanacaktır. Anayasa Mahkemesi geniş yetkilerle donatılmış bulunduğundan, meclisteki çoğunluklar anayasaya aykırı yasalar çıkartamayacaklardır⁹. Yargı kurumunun bağımsızlığı sonucu, yargıçlar siyasal partilerden etkilenmeksizin karar verebileceklerdir. Daha geniş sorumluluklarla donatılmış bulunan devlet, iktisadî gelişmeyi hızlandıracak, sosyal haklar önem kazanacaktır.

8) Milliyet, 5 Temmuz 1961.

9) Milliyet, 3 Temmuz 1961.

Halk Partisi'nin kampanya süresindeki en büyük toplantısı 3 Temmuz 1961 günü Taksim Meydanı'nda yapılmıştır. Meydanı dolduran yüzbinden fazla kişiye İnönü anayasa lehinde oy kullanmalarını sağlık vermiştir. Kasım Gülek, Turhan Feyzioğlu anayasanın bir Halk Partisi projesi olduğu fikrini reddetmişler, proje halkın tümünü eseridir demişlerdir¹⁰. C.H.P. sözcülerine göre anayasa sosyal, fakat iddia edildiği gibi sosyalist değildir. Referandum onaylanacak ve halk seçimle iktidarı oluşturacaktır¹¹.

— *Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi :*

C.K.M.P. gücünü, lideri Osman Bölükbaşı'ndan almakta ve kalmasını tek bir il, Kırşehir, oluşturmaktaydı. Kırşehir'in C.K.M.P.'ye oy vermesi Menderes'i çok kızdırmış, geçici olarak ili ilçeye çevirmişti. D.P. otoritarizminden zarar gören C.K.M.P. başından itibaren 27 Mayıs'ın yanında yer almış ve Bölükbaşı kendisini "askerlerin gerçek dostu" ilân etmiştir. C.K.M.P. liderine göre mutlaka anayasa lehinde oy kullanmak gerekmektedir, çünkü anayasanın kapsamına giren herşey halkın çıkarları çizgisindedir¹².

— *Yeni Türkiye Partisi'nin Tutumu :*

Y.T.P. anayasa referandumu konusunda açık-seçik bir tutum oluşturamamıştır. Yeni kurulan, liderliğini M.B.K. hükümetlerinin maliye bakanı Ekrem Alican'ın yaptığı Y.T.P., doğal olarak kapatılan D.P.'nin oylarını talep etmekteydi. Ekrem Alican anayasayı reddetmek için bir sebep yok demekle yetiniyor, Y.T.P. yönetim kurulu ise seçmenlere anayasaya evet demelerini öneriyordu¹³.

— *Adalet Partisi :*

A.P.'nin tutumu diğer bütün örgütlerden son derece farklı olmaktadır. Başında M.B.K. tarafından Genelkurmay Başkanlığı'na getirilen, fakat hızla emekliye sevk edilen Gümüşpala'nın bulunduğu bu örgüt, anayasa projesi aleyhine davranışların hoş karşılanmadığı bu dönemde, önceleri kampanyada sessiz kalmak tutumunu izlemiştir. Kamuoyunu tepkisi ile konuşmak zorunluluğunu hisseden par-

10) Cumhuriyet, Milliyet, 26 Haziran, 4 Temmuz 1961.

11) Yeni İstanbul, 5 Temmuz 1961.

12) Cumhuriyet, 26 Haziran, 2 Temmuz; Milliyet, 3 Temmuz 1961.

13) Yeni İstanbul, 29 Haziran 1961.

ti yöneticileri, 27 Haziran'daki bir ilk demeçte, projede eksiklikler olduğunu ifade etmişlerdir. 1 Temmuz 1961 günü radyoda yaptığı konuşmada Gümüşpala, olağan koşullarda bile bir anayasa hazırlamanın zor iş olduğunu ve bunun uzun bilimsel çalışmaları gerektirdiğini söylemiştir. Gümüşpala'ya göre referanduma sunulan tasarı bir yıl gibi kısa bir zaman içinde ve olağanüstü koşullarda hazırlandığından hem eksiklikleri, hem de fazlalıkları vardır. A.P., anayasa karşısındaki tutumunu belirtmemesini önceleri seçmenlerin yoklanması için, zamanlarının azlığı gerekçesiyle açıklamıştır. Daha sonra, bu konuda, parti evet dese bile, kesin kararın halka ait olacağı ileri sürülmüştür. Gümüşpala'ya göre, geçmişte verdiği siyasal mücadelelerle, halk olgun olduğunu kanıtlamıştır. Bergama'da Gümüşpala başka bir görüş ileri sürmüş, anayasaya evet denmesinin, seçimlerin yapılmasını ve hükümetin millî iradeyle belirlenmesini mümkün kılacağını ifade etmiştir¹⁴.

Kampanya günlerinde kamuoyuna A.P.'nin yerel örgütüyle ilgili haberler gelmeye başlamıştır. Haziran sonunda anayasa karşıtı propaganda yapan kişiler göz altına alınıyor, bu kişiler karşı bir darbe hazırlığı içinde olduklarını açıklıyorlar, aynı zamanda Adalet Partisi'ne üye olduklarını bildiriyorlardı. Bu durum üzerine A.P. merkezi örgüte bir genelge yayımlayarak, üye kayıtları sırasında daha dikkatli olmalarını istemiştir.

M.B.K. bu gelişmeler karşısında uzun süre sessiz kalmamıştır. Gürsel, tutuklanan kişilerin hem karşı devrimci, hem de A.P.'li olduklarını ve anayasa projesine karşı savaştıklarını ileri sürmüştür¹⁵. Daha sonraki bir konuşmasında Gürsel "bu partinin iyi yolda olmadığını, bir genel başkanıyla partinin peşine takılan masum vatandaşlar bilmiyor" demiştir¹⁶. Gürsel gazetecilere M.B.K.'nin A.P.'yi kapatmak niyetinde olmadığını, durum konusunda halkın karar vermesinin gerektiğini söylemiştir.

Haziran - Temmuz 1961 günlerinde, her ne kadar M.B.K. referandum kampanyasında siyaset yapılmasını yasaklayıp, anayasa

14) Yeni İstanbul, 30 Haziran; Milliyet, 29 Haziran; Cumhuriyet, 1 Temmuz; Milliyet, 2 Temmuz 1961.

15) Milliyet, 28 Haziran 1961.

16) Cumhuriyet, 7 Temmuz 1961.

projesi tartışması dışına çıkılmasına izin vermeyeceğini bildirmişse de, gerçekte kamuoyu, Türkiye’de gerçek anlamda siyasal mücadele- nin geri geldiğini görmekte gecikmemiştir. Anayasa projesi tartışması ötesinde amaç, yeni partilerce, D.P. oylarına sahip çıkmak endişesi olmuştur. Bu aşamada ilk önceleri Y.T.P.’nin hızla C.H.P. ye cephe aldığı görülmüştür. C.H.P., Y.T.P.’nin bu tutumuna şid- detle tepki göstermiş ve Y.T.P.’nin C.H.P. aleyhindeki tutumunu Y.T.P.’nin iktidar olmak için sabırsızlanan sabırsız ve aceleci ki- şiler tarafından yönetilmesiyle açıklamıştır. C.H.P.’ye göre Y.T.P.’nin kendisine cephe almasının tek nedeni, D.P. oylarına sahip çıkmak dileğidir⁶⁷. İkinci aşamada tartışmaya A.P. katılmıştır. A.P. başkanı Gümüşpala referandum kampanyası öncesine kadar Y.T.P.’nin C.H.P. ile işbirliği yaptığını ifade etmiş, referandum kampanyasının açıl- masıyla Y.T.P.’nin takındığı yeni tutumun oy kaygısından doğdu- ğunu ve bu partinin samimi olarak C.H.P.’ye karşı olmadığını ifa- de etmiştir. Gümüşpala’nın bu bildirisinden C.H.P.’ye karşı olan tek partinin A.P. olduğu izlenimini vermek istediği anlaşılmakta- dır⁶⁸.

— *Baskı Gruplarının Tutumu :*

1961 referandum kampanyasında Türkiye’de çok sayıda kuru- mun anayasa lehinde bir tutum izledikleri gözlemlenmektedir. Bu kurumların başında üniversiteyi görmek mümkündür. Üniversite gerek Nisan 1960 olaylarından gerek yeni anayasa tasarısının hazırlan- ması çalışmalarına katılmış bulunduğundan, kampanyada olumlu ve aktif bir tutum izleyecektir. Üniversite öğretim üyeleri konuşma ve makaleleriyle yeni anayasaı övecekler, anayasa mahkemesinin iktidarların otoritarizme gitmesini engelleyeceğini ileri sürecekler, 9 Temmuz’da anayasanın kabul edilmesini dileyenlerdir¹⁹.

Menderes rejiminde bir kısmı sürekli olarak iktidarın otoriter tutumuna hedef olan basm da anayasa lehine son derece aktif bir tutum içine girecektir. Basının ünlü kalemleri ve yüksek tirajlı gaz- zeteleri anayasa evet denilmesini isteyeceklerdir. Basm yalnız ana- yasaya evet denilmesini istemekle yetinmeyecek, bu kampanyada

17) Yeni İstanbul, 10 Haziran 1961.

18) Yeni İstanbul, 1 Temmuz 1961.

19) Cumhuriyet, 12 Haziran 1961; Milliyet, 21 Haziran 1961.

anaysa lehinde olduğundan şüphe ettiği A.P.'ye cephe alacak ve bu partiyi, kampanya boyunca tutumundan dolayı, sürekli olarak eleştirecektir²⁰.

II. REFERANDUM OYLAMASI SONUÇLARI

1 — Genel ve İller Açısından Durum

Türkiye nüfusu 1961 yılında 27,8 milyonu bulmakta ve bu nüfusun 18,9 milyonu kırsal bölgelerde yaşamaktaydı. Aym tarihte seçmen nüfusu 12,7 milyonu ve bu rakamın 7,3 milyonu kırsal bölge seçmenlerinden oluşmaktaydı.

1961 referandumunun ilgi çeken ilk noktası referanduma katılma oranının yüksekliği olmaktadır. Referandumda seçmenlerin yüzde 81'i oylamaya katılmıştır. Katılma oranı kırsal bölgelerde yüzde 83,3'ü bulmuştur.

Bu yüksek katılma oranları 1950'nin yüzde 89,3'lük olağanüstü katılma oranından uzaktır, fakat 1957 katılma oranını da geçmektedir. 1961 referandumunda gözlenen olay, 1950'den sonra seçimden seçime azalan katılma oranının 27 Mayıs'tan sonra hızla arttığıdır. Daha sonra da gözlemlenecek olan bu durum, Türk seçmenin, partiler arası çekişmelerin yozlaştığı dönemlerde, seçime daha az ilgi duyduğunu göstermektedir.

1961 referandumunun gösterdiği ikinci özellik, anayasaya verilen hayır oylarının yüksekliği oluyor: A.P. dışında, bütün partilerin ve baskı gruplarının anayasa lehinde propaganda yapmalarına rağmen, 9 Temmuz günü 3,9 milyon seçmen, yani seçmenlerin yüzde 38,3'ü anayasaya hayır demiştir. Hayır oyu kırsal bölgelerde daha yükselmekte, yüzde 39,5'i bulmaktadır. Anayasaya seçmenlerin yüzde 61,7'si, kentli seçmenlerin yüzde 64,7'si evet demiştir. Çıkan sonuç, kırsal bölgelerde kentlere göre, hem katılma, hem de hayır oyu yüzdesinin daha yüksek olduğudur.

İller açısından durum incelendiğinde 11 ilin anayasayı reddettiği görülmektedir. Aydın'da seçmenlerin yüzde 56,0'i, Bursa'

20) Hürriyet, 2 Temmuz 1961; Milliyet, 2 Temmuz, 5 Temmuz 1961; Cumhuriyet, 27 Haziran, 2 Temmuz 1961.

da 52,9'u, Çorum'da 52,2'si, Denizli'de 51,1'i, İzmir'de 50,2'si, Kütahya'da 58,2'si, Manisa'da 56,1'i, Sakarya'da 52,8'si, Samsun'da 57,0'i, Zonguldak'ta 53,1'i anayasayı reddetmiştir. Bu iller Türkiye'nin batı yarısında yer almaktadırlar. Ege, Marmara ve Batı Karadeniz bölgeleri illerinin bir kısmı anayasaya hayır demişlerdir. Bu iller arasında zengin kırsal kısımlara, ticaret merkezi büyük kentlere sahip İzmir, Bursa, Samsun vardır. Anayasaya hayır diyen bu illerde katılma oranının ulusal katılma oranının üstüne çıktığı görülmektedir. Katılma oranları Bursa'da 85,0, Çorum'da 87,3, Manisa'da 84,3, Sakarya'da 85,9, Samsun'da 86,8, Zonguldak'ta 86,9 olmuştur. Bu illerin kırsal bölgelerinin katılma oranları ise daha da yükselmekte, Bursa'da 87,5'i, Çorum'da 83,7'yi, Kütahya'da 85,4'ü, Manisa'da 87,0'i, Sakarya'da 8,1'i, Samsun'da 87,6'yı, Zonguldak'ta 89,5'i bulmaktadır. Türkiye'nin zengin kırsal bölgelerinin, anayasaya hayır diyen seçmenlerin en yoğun olarak toplandıkları bölgeler olduğu gözlemlenmektedir. Bu durum sadece kırsallık ve sosyo ekonomik gelişmişlik ölçütleriyle açıklanabilir mi? Siyasal açıdan hayır oylarıyla parti sistemi arasında bir ilişkinin varlığının araştırılması için, referandum sonuçlarını seçim sonuçlarıyla karşılaştırılması gerekmektedir.

2 — Referandum Sonuçlarının Seçim Sonuçlarıyla Karşılaştırılması

— 1957 Seçimleri : Referandumda hayır oyu kullanan illerin durumu :

1957 seçim haritalarıyla 1961 referandum haritaları karşılaştırılınca ortaya çıkan gerçek, referanduma hayır oyu kullanan illerin 1957 seçimlerinde D.P.'nin çoğunluğu sağladığı iller olduğudur. Bu illerde D.P.'nin 1957'de elde ettiği sonuçlarla, 1961'de referanduma hayır oyu verenlerin yüzdesi çok kez aynı kalmıştır. Örneğin Bolu'da D.P. 1957 seçimlerinde oyların yüzde 54'1'ini elde etmişti. 1961 referandum oylamasında Bolu'lu seçmenlerin yüzde 55,1'i anayasaya hayır demiştir. Denizli'de 1957 seçimleriyle 1961 anayasayı red oyları yüzde 51,1'lik aynı sonucu vermiştir. Manisa'da bu rakamlar yüzde 56,9 ile 56,1, Zonguldak'da ise 53,2 ile 53,1 olmuştur. Sonuç olarak 1961 referandumunda anayasayı reddeden iller hep D.P.'nin 1957 seçimlerinde güç bölgelerini oluşturan iller olmuştur. 1957 seçimlerinde D.P., örneğin Aydm'da, oyların 60,8'ini, Bursa'

da 58,1'ini, İzmir'de 55,8'ini, Manisa'da 56,9'umu, Sakarya'da 58,9'unu almıştır.

1957 seçimleriyle 1961 anayasa referandumunu, 1957'de C.H.P.'nin aldığı oylar açısından karşılaştırılınca, yukardaki durumun tam karşılığı ile karşılaşılmaktadır. Anayasanın reddedildiği Bursa, Kütahya, Sakarya, Aydın, Denizli, Manisa, Zonguldak gibi illerde C.H.P. 1957'de pek az varlık gösterebilmiştir.

Anayasanın onaylanmadığı illerin tümünün 1957'de D.P.'li iller olmasına karşın, D.P.'li tüm illerin 1961 yılında anayasa aleyhine oy kullanmadığını karşılaştırmalı incelemeler ortaya koymaktadır. Örneğin, Kırklareli, İstanbul, Edirne, Balıkesir, Çanakkale, Muğla, Hakkâri, Bitlis gibi iller 1957'de D.P.'ye oy vermişlerdir, ama 9 Temmuz 1961'de diğer D.P.'li illerden ayrılarak, anayasayı onaylamışlardır.

— *Anayasayı yoğun biçimde onaylayan illerin durumu :*

Anayasaya, 67 ilden yukarıda adları sıralanan 11 ilin dışında kalanlar evet demişlerdir. Türkiye ortalaması bu referandumda yüzde 61,7 olmuş, ve anayasaya 18 il yüzde 70'in üzerinde bir oranla evet demiştir. Bu iller Ağrı (82,9), Artvin (77,8), Bingöl (79,6), Diyarbakır (73,8), Erzincan (76,4), Hakkâri (92,9), İstanbul (77,4), Kars (92,8), Kırşehir (92,8), Malatya (88,7), Mardin (97,9), Muş (79,1), Siirt (91,7), Sivas (74,8), Tunceli (95,1), Urfa (80,2), Uşak (75,5), Van (80,8) dir.

Anayasayı kuvvetle onaylayan iller konusundaki birinci gözlem, çoğunun doğuda toplanmış olduğudur. Anayasaya en yüksek oranda evet diyen iller, kırsal nüfusun büyük önem taşıdığı, iktisadî gelişmenin yüksek olmadığı, büyük toprak sahiplerinin yüksek sayıda var olduğu ve oyların toplu biçimde aynı yönde kullandığı iller olmuştur. Bu illerde dikkati çeken bir diğer özellik, referandum katılma oranının yüksekliğidir. Ulusal katılma ortalamasının yüzde 81,0 olduğu anayasa referandumuna, Ağrı'da katılma oranı yüzde 88,0, Bingöl'de 88,3, Erzincan'da 87,2, Mardin'de 90,0, Muş'da 87,4, Van'da 88,2 olmuştur. Referandumun yüzde 80'in üzerinde evet oyu topladığı illerin katılma oranı, yüzde 90'a yaklaşmıştır. Daha önce referandumla kuvvetle hayır diyen illerde de katılmanın

yüksek olduğu görülmüştü. Gözlemler anayasa konusunda lehte ya da aleyhte oy kullanmanın radikal bir durum aldığımda, katılmanın yükseldiğini göstermektedir. Anayasa projesi konusunda uç bir davranışa sahip olmayan illerde ise, katılma daha düşük olmuştur.

1957 seçimleriyle bir karşılaştırma yapıldığında, anayasayı kuvvetle onaylayan Erzincan, Kars, Malatya, Mardin, Sivas, Tunceli, Urfa, Uşak, Van'ın 1957'de C.H.P.'ye oy kullandığı görülmüştür. Gene bu seçimde C.K.M.P.'ye oy kullanan Kırşehir'in, 1961'de anayasayı kuvvetle onayladığı görülmektedir. 1957'deki seçimlerde D.P. ye cephe alıp, muhalefet partilerini destekleyen iller 1961'de anayasa lehinde oy kullanmışlardır.

Doğunun bu kırsal, fakir, geçimini tarımdan sağlayan C.H.P.'li illeri anayasa lehinde oy kullanırken, aynı bölgede bulunan ve 1957 de D.P.'ye oy kullanan illerin, 1961'de, eski parti sadakatlarını bir yana bırakarak, C.H.P.'li iller gibi davrandıkları ve anayasayı onayladıkları gözlemlenmektedir.

— 1961 Seçimleri :

Bu seçimler, referandumdan sadece üç ay sonra yapılmış olduklarından ilgi çekmektedir. 1961 seçimleri, 27 Mayıs'ı izleyen olağanüstü koşullardan, çoğulcu düzene geçiş aşamasını oluşturmuştur. Yeni başlayan dönemde Türk parti sistemi, 1957'de oyların 47,3'ünü almış olan D.P.'nin kapatılmış olması dolayısıyla, farklı olacaktı ve iki eski (C.H.P. ve C.K.M.P.) ile iki yeni parti (A.P. ve Y.T.P.) yeniden biçimlenen Türk parti sisteminde 1961 seçimleri dolayısıyla ilk mücadelelerini vereceklerdir.

1961 seçimlerinde siyasal katılma, 1961 referandumunda olduğu gibi, yüzde 81 olmuştur. Bu durum, yüksek seviyede siyasallaşma noktasında olan seçmen kitlesinin, 1961'in iki farklı oylaması arasında, gerginliğini yitirmediğini göstermektedir.

1961 seçimlerinde C.H.P. oy kaybına uğramış, 1957'de oyların yüzde 40,6'sını almasına karşın, 1961'de yüzde 36,7'de kalmıştır. Aynı dönemde C.K.M.P. oylarını yüzde 7'den 14'e çıkartarak seçmen kitlesini iki kat arttırmıştır. Yeni partilerden A.P. oyların yüzde 34,8'ini, Y.T.P. ise yüzde 13,7'sini almıştır. 1961 referandumu ile

seçimler arasındaki etkileşimi anlamak için, yukarıdaki oy yüzdelerinin iller açısından nasıl dağıldığını incelemek gerekmektedir.

Referandum kampanyası sırasında anayasaya, açıkça olmamasına rağmen, kısmen cephe alan tek örgüt olan A.P., batı Türkiye'nin zengin tarım ve ticaret merkezlerinde büyük başarı sağlamıştır. Geleneksel olarak D.P.'li olan bu illerde, A.P. seçim sonuçlarının, kendi ulusal 34,8'lik ortalamasının çok üstüne çıktığı görülmektedir. Anayasaya hayır oyu kullanan illerden Samsun'da A.P. yüzde 58,2, Manisa'da 60,0, Aydın'da 64,4, Zonguldak'ta 55,7, Bursa'da 63,1, Çorum'da 52,6, Denizli'de 56,4, İzmir'de 55,0 almıştır. Anayasaya hayır diyen iller arasında yalnız Bolu ve Sakarya oylarını tek partiye yöneltmemişler, A.P. yanında C.K.M.P. ve Y.T.P.'ye de oy kullanmışlardır. Geleneksel olarak D.P.'li olan batı Türkiye'nin zengin tarım ve kent merkezlerinin A.P.'ye oy kullanmış olmaları, yeni Türk parti sisteminde dikkati çeken bir durum olmuştur.

Gözlemlenen bir ikinci nokta, A.P.'nin Ege, Karadeniz ve Akdeniz bölgelerinde anayasaya hayır diyen D.P.'li illerin dışında, anayasaya evet diyen D.P.'li illerin de oyunu aldığıdır. Anayasa oylaması sırasında anayasayı onaylayarak, diğer D.P.'li illerden ayrılan eski demokrat bölgeler, referandumdan üç ay sonra bu illerle, bu kez A.P.'li olarak, aynı siyasal çizgide birleşmişlerdir. Geçici olarak tutum değiştiren ve sonra A.P. çizgisine gelip eski D.P.'li illerle birleşen iller arasında kuzeyde Amasya, Rize, Trabzon, Artvin; güneyde Mersin, Antalya, Muğla; iç bölgelerde Elâzığ, Kayseri; batıda Balıkesir görülmektedir. Bütün bu bölgelerde, seçim sonuçları açısından, 1961 Ekimi'nde, 1957 seçimleriyle büyük benzerlikler ortaya çıkmıştır.

Doğu bölgelerinde ise farklı bir durumla karşılaşılacaktır. 1957 seçimlerinde kısmen C.H.P.'li, kısmen D.P.'li olan illerin tümünün 1961 anayasa referandumunda yüksek oranlarda referanduma katılıp, anayasayı kuvvetle onayladıkları görülmüştür. Batının D.P.'li illerinin tutumundan ayrılan doğulu D.P.'li iller, bu tutumlarını 1961 genel seçiminde de sürdürecektir. Doğuda C.H.P. ve C.K.M.P. güçlerini kısmen sürdürüp oyların bazen arttıracaklar, fakat oyların en büyük kısmını Y.T.P. alacaktır. Doğunun Tunceli, Malatya, Van, Bingöl, Erzincan, Sivas gibi illerinde A.P. oyları, yüzde 10'un altında kalacaktır. Özellikle Ağrı, Artvin, Siirt ve Hakkâri'le eski D.P. oylarını toplayan örgüt, Y.T.P. olacaktır.

Türkiye'nin tümünde rastlanılan bu genel durumların dışında kalan en ilginç il, İstanbul olmaktadır. 1950'lerde D.P.'li olan İstanbul, 27 Mayıs öncesinde tutum değiştirmiştir, 1961 Temmuz'unda güçlü biçimde anayasayı onaylamış, aynı yılın Ekim'inde ise oylarını A.P.'ye vermiştir. Denebilir ki seçim sonuçları bakımından İstanbul tam bir istikrarsızlık örneğidir ve İstanbul'lu seçmen için, her seçim, yeni bir seçimdir. Parti sadakatından çok, o günkü durumun yorumlanıp tutum belirttiği İstanbul, bazılarının büyük istikrar, bazılarının ise kısmi istikrar gösterdiği Türkiye'nin diğer illerinden, seçim davranışları bakımından, oldukça farklı bir görünüm vermektedir.

S O N U Ç

1961 Türk anayasa referandumunun ilgi çeken en önemli yönü, referandum oylaması ile parti sadakati ilişkisinin araştırılması olmaktadır. Bu referandum, 1961 Türkiye'sinde dört farklı durumun var olduğunu ortaya koymuştur. Birinci durumda, parti sadakatının referandum oylamasını doğrudan etkilediğini görmek mümkündür. Örneğin, Türkiye'nin batı bölgelerinde Demokrat Parti'ye oy verdikleri bilinen iller, referanduma yüksek oranda katılıp, anayasayı onaylamadıkları gibi, bu illerin kullandıkları hayır oylarının oram âdeta dört yıl önce kullandıkları D.P. oylarıyla aynı kalmıştır. Aynı biçimde doğunun C.H.P.'li illeri ya da C.K.M.P. etkisindeki Kırşehir, referandum oylamasına yoğun şekilde katılmışlar ve partilerinin dilediği çizgide anayasayı onaylamışlardır.

İkinci bir durumda, parti sadakatım geçici olarak bir yana bırakıldığı görülmektedir. Yukarıda bu gruba giren illerin, referandum oylamasında eskiden kendileri gibi D.P.'ye oy veren iller grubundan ayrılıp, anayasayı onayladıkları incelenmişti. Bu illerin D.P.'li seçmenleri, belki de D.P.'nin oylarına birden fazla partinin sahip çıkmak istemesi karşısında, tereddüt göstermişlerdir. Bilinen nokta bu seçmenlerin üç ay sonra yapılan seçimde, oylarını A.P.'ye vererek diğer illerin seçmenleriyle aynı çizgide buluştuklarıdır.

Üçüncü bir durumda, bu kez, parti sadakatından ayrılışın süreklilik gösterdiği görülmektedir. Özellikle Doğu Anadolu'nun es-

kiden D.P.'ye oy veren illeri, anayasa referandumunda evet oyu kullandıkları gibi, daha sonra D.P. çizgisinde olduğunu iddia eden A.P.'ye oy vermemişlerdir. Bu durum şüphesiz on yıllık D.P. iktidarı döneminde, bu illerin, iktisadî kalkınmadan umdukları ölçüde yararlanmayıp, hayal kırıklığına uğramaları ile açıklanabilir. Bu illerin genellikle oylarını iki büyük parti olan C.H.P. ile A.P.'ye vermeyip, Y.T.P.'ye yönelmeleri, kanımızca, iktisadî gelişmeden yararlanamama durumuyla ilgilidir.

Dördüncü bir durum ise, daha önce belirtildiği gibi İstanbul örneğinde ortaya çıkmaktadır. Bu ilin herhangi bir partiye sürekli biçimde sadakat göstermeyip, her yeni oylamada siyasal durumu kendi çerçevesi içinde yorumlaması, İstanbul'lu seçmenlerin, siyasal ve iktisadî konjonktüre yüksek planda duyarlı olduğunu göstermektedir.

Sonuç olarak, 1961 referandumu, seçmen davranışının, genel parti sadakatı ile siyasal, iktisadî büyük olaylar çerçevesinde oluştuğunu göstermektedir. Bu çerçevede, referandumda sorulan sorunun kendisi sanki ikinci plana geçmiş gibidir. Örneğin, 1961 anayasası yeni, teknik anayasal durumları Türkiye'ye getiriyor, ikinci bir meclis, bir anayasa mahkemesi kuruyordu. Bilindiği üzere, partiler, bu teknik özelliklere kampanya sırasında pek az dokunmuşlar, tartışmayı 27 Mayıs ve karşıtları, ya da D.P.'ye sadakat çizgisinde sürdürmüşlerdir. Yerel planda, parti militanları propaganda ile oylamanın anlamını demagojik biçimde değiştirmişlerdir. Gazetelerde referandum sırasında ve sonrasında yayınlanan haberlerle, bu konuda çok sayıda örnek verilmektedir. Yerel planda militanlar, evet oyunun, Yassıada mahkemelerinde yargılanan D.P.'li yöneticilerin cezalandırılmalarının onayı olduğunu, evet oyu ile toprakların karşılıksız kamulaştırılacağını, ya da C.H.P.'nin iktidara dönüşünün onaylanacağını ileri sürmüşlerdir. 1961 referandumunda gerçekleştirilen propagandanın hemen tamamı, duygusal seviyede olmuştur. Sonuç olarak katılmanın bu referandumda doğunun ve batımın özellikle en kırsal bölgelerinde en yüksek oranlara ulaştığı dikkati çekmektedir.

TÜRKİYE'DE YÖNETSEL YAYILMA OLGUSU VE DOĞURDUĞU SORUNLAR

Cemil OKTAY*

GİRİŞ

Bu yazıda, az gelişmiş ülke yönetimlerinin temel özelliklerinden biri olan hızlı yönetsel yayılma olgusunu ve bu olgunun gerek yönetim yapısı, gerekse işleyişi üzerinde yarattığı sorunları Türkiye görgül örneği etrafında ele alarak tartışmaya çalışacağız. Az gelişmişliğin toplumbilimini yaptığı yapıtında Tütengil hocanın da değindiği bir gerçeği burada anımsayarak konuya girmek istiyoruz: “ uzun süren bir sükûn ve olduğu gibi kalma döneminden sonra” diyor Tütengil, “az gelişmiş ülkeler bir neslin hayatına girmesi oldukça güç olan içtimâî değişmelere sahne olmaktadır”¹. İşte konumuz, “bir neslin hayatına girmesi oldukça güç olan içtimâî değişmeler” in yönetim alanındaki görüntüleridir.

Birçok az gelişmiş ülke yönetimlerinin en başta gelen özelliklerinden biri de, buralarda, yönetim örgütlerinin nicel olarak pek hızlı gelişmesi ve bu hızlı gelişmenin peşi sıra görülen nitel bozukluklar oluyor. Bu olgunun tanımı, görüntüleri, nedenleri ve doğurduğu sorunlar etrafında bazı genel gözlemleri ifade etmeye çalışacağız.

(*) İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde Doçent.

1) C.O. Tütengil, *Az Gelişmenin Sosyolojisi*, Toplum Yayınevi, İstanbul, 2 nci baskı, 1970, s. 131.

I. YÖNETSEL YAYILMANIN TANIMI VE GÖSTERGELERİ

1 — Tanım :

Siyasal sistemin, yeteneklerini yükseltmek amacıyla çevresine daha fazla nüfuz etme girişiminde yönetim alt sistemini nicel planda geliştirmesini yönetsel yayılma olarak tanımlıyoruz. Böyle bir tanımlama, yönetsel yayılmayı, siyasal sistemin çevresinden gelen istemleri karşılayabilmek amacıyla verdiği kalıcı bir yanıt olarak görmek demektir. Siyasal sistemin çevresine yönelik kalıcı bir yanıt olarak yönetsel yayılma, aynı zamanda sistemden çevreye doğru bir hareketi ifade eder. Bu hareket, sürekli, geriye dönüşsüz ve çevreyi değiştiren bir harekettir. Çevre, bu hareketin sonunda kendisini siyasal sistem tarafından biraz daha kuşatılmış olarak bulur. Keza, her yönetsel yayılma, siyasal sistemin çevresiyle biraz daha yoğun ilişkiler içine girdiğini gösterir.

Yukarıda verilen yönetsel yayılma tanımını biraz daha açmak ve çevresini biraz daha keskin çizgilerle belirlemek gerekiyor. Tanım içinde kullanılan "siyasal sistem", "sistem yeteneği" ve "sistemin çevresine nüfuzu" gibi kavramlarla neyin ifade edilmek istendiğini açıklığa kavuşturmak durumundayız.

Herhangi bir toplumdaki varlık ve değerlerin meşru şiddet tekeline dayalı dağıtım işine yönelik kurumlar bütünü olarak siyasal sistem, kendisine yöneltile istemleri karşılayabilmek için çevresi üzerinde belirli bir etkililiğe erişmek zorundadır. Gerçekten de, yeni yeni alanlarda varlık ve değer dağıtılması istemlerinin görülmesi, siyasal sistemi çevresi üzerinde daha faal ve daha etkili olmaya doğru yönlendirmektedir². Bu da, uzun dönemde çevreden daha fazla değer aktarabilecek, çevreye daha fazla değer dağıtılabilir.

2) B. de Jouvenel, *Du Pouvoir, Histoire Naturelle de sa Croissance*, Les Editions du Cheval Alié, Genève, 1947, değişik sayfalar. J.W. Lapierre, *L'Analyse des Systèmes Politiques*, PUF., Paris 1973, s. 130-131 ve 177-178; G.A. Almond/B.G. Powell, Jr., *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Toronto, 1966. (Fransızca çeviri), *Analyse Comparée des Systèmes Politiques*, Les Editions Inter-Nationales, Paris, 1972, s. 103-105.

cek ve çevresini daha ayrıntılı bir biçimde düzenleyebilecek bir sistem yapısı demektir. Kendisine yöneltilen istemlerin gerek farklılaşması, gerekse hacim olarak artması söz konusu sistemi zamanla çevresi üzerinde daha yoğun faaliyette bulunmaya, bunun için de çevresine daha fazla nüfuz etmeye itecektir. Siyasal sistemin çevresine nüfuzu demek, daha yeni alanlarda varlık ve değer dağıtma amacıyla örgütlenmesi, çevre ile karşılaşma durumlarını artırması demektir. Siyasal sisteme yönelen yeni bir istem, eğer bir kez dile getirilen türden istem değilse, buna sürekli yanıt verebilmek için, o alanda sistemin yeni örgüt birimleriyle faal olmasını gerektirecektir. Çevresine giderek nüfuz eden sistem, böylece yeni yeni alanlarda varlık ve değer dağıtma işini düzenleyen kamusal örgütleri yaygınlaştırır.

Demek oluyor ki, yönetmel yayılmayı, siyasal sistemin çevresine nüfuzunun önemli bir göstergesi olarak ele alabiliriz. İleride görüleceği gibi, yayılma, temelde çevre değişikliklerinin doğurduğu ihtiyaçların bir sonucudur. Durağan bir çevre içinde bulunan siyasal sistemden çevresine yönelik güçlü bir nüfuz bekleyemeyeceğimiz gibi, böyle bir sistemde yönetim organlarının nicel planda artmasını gözlememiz de söz konusu olamaz. Ayrıntılı yönetmel alt birimlerle donatılmış bir siyasal sistem, farklılaşmış ve dirik bir toplumun ürünüdür. Nitekim, "Toplumsal işbölümü"nü'nün yazarı ünlü yapıtında şöyle yazmaktadır :

"Bugün hükümet organının ayrıntılı bir biçimde bo-yutlarının genişlemesini geçici koşullarla açıklamak ve buna marazi bir olguymuş gibi bakmak her türlü yöneteme ters düşer. Herşey bu oluşumu doğal bir olgu olarak görmemizi gerektiriyor. Bu durum, gelişmiş üstün toplumların yapısından kaynaklanır. Böyle olduğunun kanıtı da, toplumda farklılaşmanın gelişmesi yönünde hükümet organının yeni alanlara yayılmasıdır"³.

- 3) Emile Durkheim, **De La Division du Travail Social**, 8ème édition, PUF., Paris, 1967 .s. 201. Durkheim'in bu yöndeki görüşlerinin yorumu için bkz. Eric Allard, "Emile Durkheim et La Sociologie Politique", P. Brinbaum/F. Chazel (derleyenler), **Sociologie Politique**, T. 1, A. Colin, Paris, 1971, s. 19 ve B. Badie/P. Birnbaum **Sociologie de L'Etat**, Grasset, Paris, 1970, s. 27-28.

Farklılaşmış ve dirik bir toplum yapısı, yalnızca ayrıntılı bir yönetim organını yaratmaz; aynı zamanda yönetim faaliyetlerinin kendine özgü hukukunu da yaratır⁴. Bu bakımdan, yönetsel yayılma, yeni örgütlerle sınırlı kalmaz; fakat bunun yanı sıra yeni kamusal düzenlemeler biçiminde de karşımıza çıkar. Örneğin, Yönetim Hukuku en başdöndürücü gelişmesini XIX ncu yüzyıl sonu ile XX nci yüzyıl başlarında yaşamıştır. Aynı gözlemi yönetim faaliyetlerine yönelik bilimsel araştırmalar için de ifade etmek mümkün⁵.

Kısacası, yönetsel yayılma yalın, düz, farklılaşmamış, durağan ve geleneksel bir toplum yapısının farklılaşarak ve canlanarak yeni bir toplum tipi oluşturma sürecine girmesiyle ortaya çıkmakta, modernleşme çabaları çerçevesinde ele alınmaktadır.

Yönetsel yayılma, biçim itibariyle iki ayrı boyutta cereyan eden bir olgudur. Bunlardan birincisi, yayılmanın coğrafi yüzeyde oluşması, başka bir deyişle, yatay anlamda siyasal sistemin yönetim örgütlerinin yayılmasıdır. Kamu hizmeti üreten kuruluşların veya bunların alt birimlerinin yeni bir faaliyet konusu oluşturmaksızın yeni alanlara uzaması yatay anlamda bir yönetsel yayılmadır. Herhangi bir bakanlığın öteden beri varolan bir hizmeti ilk kez yeni bir yerleşme birimine götürmesi, örneğin okul açılması, hastahane kurulması, PTT bürosunun çalışmaya başlaması yatay yayılmanın somut görüntüleridir.

Dikey yönetsel yayılma ise, siyasal sistemin yepyeni bir konuda düzenlemelere başlamasının gereği olarak geliştirdiği yeni kuruluşların ortaya çıkmasını ifade eder. Burada söz konusu olan, toplumdaki herhangi bir faaliyet alanının kısmen veya tamamen siyasal sistemin denetleme alanına girmesidir. Kamu yetkisine yüklenen her yeni iş, süreklilik gösteren her yeni istem sonuçta dikey yönde bir yönetsel yayılma demektir. Hemen belirtelim ki, yönetsel yayılmayı yatay ve dikey olarak ikili bir ayrıma tâbi tutmak aslında yalnızca bir irdelene sorunudur. Doğal olarak dikey diye nitelenebilecek bir yayılma, görgül düzeyde aynı zamanda yatay yayılmayı da birlikte yaratabilir. Örneğin bir bankanın veya sanayi kuruluşun dev-

4) E. Durkheim, a.g.e., s. 199-200.

5) J. Chevallier/D. Loschak, *Science Administrative*, T. 1, L.G.D.J., Paris, 1978, Chapitre Premier.

letleştirilmesi hem yatayına, hem de dikeyine bir yönetmel yayılmadır.

Yönetmel yayılma üzerinde buraya kadar yaptığımız tanımlama çabalarının yalnızca en genel nitelikteki özellikler çerçevesinde sınırlı kaldığını belirtmeliyiz. Bu sınırın aşılması için, yönetmel yayılmanın somut göstergelerine ve özellikle nedenlerine göz atmak gerekecek.

2 — Yönetmel Yayılmanın Göstergeleri :

İnceleme konusu herhangi bir siyasal sistemde yönetmel yayılmanın düzeyini saptamak bazı göstergelerin izlenmesini gerektirmektedir. Yönetmel yayılmayı somut olarak gösteren en belirgin ölçüleri şöyle sıralayabiliriz :

1. Yönetmel Nüfusun Yoğunluğundaki Artış,
2. Kamu Gelir ve Giderlerindeki Artış,
3. Yeni Kurulan Kamusal Örgütlerdeki Artış,
4. Yasal Düzenlemelerdeki Artış.

Kuşkusuz burada sayılan ölçüler konuyu tüketici değildir. Bunlara yenilerinin eklenmesi veya bazılarının kullanım sırasında çıkacak güçlükler nedeniyle terkedilmesi mümkündür. Bununla beraber belirtelim ki, Yönetim Bilimi yazınında sözü edilen ölçüler oldukça sık kullanılmaktadır. Örneğin, J.L. Quermonne, S.N. Eisenstadt ve H. Roson gibi yazarlar az gelişmiş ülke yönetmelilerinin sorunlarını ele aldıkları yazılarında, yönetmel yapının yoğunluğu kavramını tanıtmakta ve yoğunluğun saptanmasında yukarıda işaret edilen ölçülerin bazılarını başvurmaktadırlar⁶. Quermonne'a göre, "yönetimde çalışanların genel veya faal nüfusa ve yapılması beklenen işlere oranı" yönetmel yapının yoğunluğu olarak tanımlanmaktadır. Yönetmel yoğunluk, bir bakıma yönetmel yayılmanın önemli bir ölçütü olarak ele alınmaktadır. Keza Roson da, malî yönetimin yaygınlık de-

6) J.L. Quermonne, "La Sous - Administration et Les Politiques D'équipement Administratif", R.F.S.P., V. IX, No. 3, s. 643-644; S.N. Eisenstadt, "Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Yeni Devletlerde Beliren Bürokrasi Sorunları", (çev. Ö. Ozankaya), AÜSBF Dergisi, C. XX, S. 3, s. 240. Eisenstadt bu makalesinde anılan hususla ilgili olarak Quermonne'a yollama yapmaktadır.

recesini genellikle kamunun ulusal gelir üzerinden aldığı paya yol-
lama yaparak belirlemeye çalışır⁷.

İşaret edilen ölçüler çerçevesinde Türkiye görgül örneğinin
araştırılmasına geçmeden önce, az gelişmiş ülke yönetimlerinin yö-
netsel yayılma olgusuyla ilgili iki genel gözlemi ifade edelim :

Öncelikle belirtmek gerekir ki, çoğu az gelişmiş ülkede yönet-
sel yayılmanın düzeyi gelişmiş sanayi ülkelerine göre düşük olmak-
tadır. Bu ülkelerin yönetim yapılarının nicel planda oldukça cılız
kaldığını söylemek hiç de yadırgatıcı bir gerçek değildir. Özellikle
yeni bağımsızlığını kazanmış eski sömürge ülkelerinin yönetimleri
açısından bu gerçek fazlasıyla geçerli görünüyor. Gelişmişliğin bir
diğer adının da daha yaygın, dolayısıyla daha doyurucu bir kamu
hizmeti olduğunu az gelişmiş ülke örnekleri yeterince kanıtlamak-
tadır. Nicel planda bazı boşluklar doldurulmuş olsa bile, ileride be-
lirteceğimiz nedenler dolayısıyla yönetimin yer yer aşırı şişkinliği do-
yurucu bir kamu hizmeti anlamına gelmemektedir.

İkinci genel bir gözlemi de şöyle ifade edeceğiz : Birçok az ge-
lişmiş ülkede siyasal sistemler, hızlı bir yönetsel yayılma süreci içine
girmiştir. Bu ülkelerde, örneğin kamu görevlilerinin faal nüfus için-
deki payı hızla artmakta, yönetim yeni yeni eklenen birimlerle büyü-
mekte ve ülke coğrafyasına yayılmaktadır. Yönetimin, buralarda
âdeta zamanla yarış edercesine hızlı bir biçimde yaygınlaştığını
görürüz. Yönetsel yayılmadaki bu hız, az gelişmiş ülke sorunları-
nın bazılarını çözerken, çok daha geniş ve ürkütücü boyutlarda ye-
ni bir dizi sorunları da gündeme sokmaktadır.

Bu genel gözlemlerin ifadesinden sonra, şimdi yönetsel yay-
gınlığın Türkiye örneğinde göstergelerini tartışmaya geçebiliriz.
Görüleceği gibi, Türkiye örneği birçok az gelişmiş ülke örneğini
andıran özellikler taşımaktadır. Özellikle yönetsel yayılma pek hızlı
cereyan eden bir süreçtir.

a. Yönetsel Nüfusun Yoğunluğundaki Artış

Siyasal ve iktisadî düzenleri ne denli farklı olursa olsun, gü-
nümüzün bütün siyasal sistemlerinde gelişmeyle doğru orantılı ola-

7) H. Roson, "Les Grandes Tendances de L'Evolution de L'Ad-
ministration Publique ; Dans Les Pays en voie de Développe-
ment", *RFAP.*, 7, 1978, s. 420-422.

rak yönetmel nüfus yoğunluğunun da arttığı görülmektedir. Bugün sanayi toplumu diğere adlandırılan birçok toplumun XIX ncu yüzyıl ortalarındaki faal nüfusa göre hesaplanmış yönetmel nüfus yoğunluğu % 1,5 veya % 3 dolaylarındadır. Söz konusu toplumlarda bu oran geçen yüzyıla oranla sekiz on kata kadar varan bir artış göstermiştir⁸. Yönetmel nüfus yoğunluğu % 16'yı geçen örnekler bile vardır. Az gelişmiş ülkelerde de son otuz kırk yıl içinde bir tür yönetmel nüfus patlaması olgusuyla karşılaşıldığını söyleyebiliriz.

Aşağıdaki 1 nolu tabloda Türkiye'nin yönetmel nüfus yoğunluğunun 1927 - 1976 dönemindeki seyri izlenmektedir. 1927'de yönet-

TABLO 1

Türkiye'de Memur Sayısı/Faal Nüfus Oranında Evrim⁹

Yıllar	Memur Sayısı (MS)	Faal Nüfus (FN)	MS/FN (%)
1927	89.813	8.830.000	1
1950	219.999	10.724.000	2
1955	308.355	12.040.000	2,5
1960	401.158	12.998.000	3
1965	538.670	13.557.000	3,5
1970	735.940	14.533.000	5
1976	1.091.907	16.349.000	6,6

sel nüfus yoğunluğu, yalnızca % 1 olan Türkiye, 1976 yılına gelindiğinde bu oranı % 6,6'ya kadar yükseltmiştir. Mutlak sayılarla

- 8) M.J. Bertrand, "Pour une Géographie du Pouvoir Exécutif", *RISA*, V. XXXIX, No. 4, 1973, s. 369; F. Gazier, *La Fonction Publique Dans Le Monde*, Editions Cujas, Paris, 1972, s. 17.
- 9) İY, 1934/35, s. 599-603. İY, 1959, N 380, s. 416. TİY, 1963, N. 490, s. 352. TİY, 1971, s. 372. TİCY, 1974, s. 189. IV ncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 14. T.C. Devlet Teşkilâtı Rehberi, 1976, TODAİE Ankara, 1977. Türk kamu yönetiminde memur sayısının evrimini konu alan önemli bir çalışma da Mesut Gülmez'indir. Bkz. "Türk Kamu Görevlilerinin Sayısal Evrimi", *AİD*, C. 6, S. 3, Eylül 1973.

ifade etmek gerekirse, 1927'de 89.813 olan memur sayısı, 1976'da bir milyonu aşmıştır. 1927 - 1976 döneminin başlangıç ve bitiş yılları arasındaki bir karşılaştırma, yönetsel nüfusun faal nüfusa oranında 6,6 kat bir artış olduğunu kanıtıyor. Bunun çok hızlı bir artış olduğunu özellikle belirtmemiz gerekiyor. Gerçekten de 48 yıllık bir süre içinde 6,6 kat bir artış olmuştur. Oysa yaptığımız bir hesaplama göre, ABD'de 1870'den 1930'a, yani 60 yıllık bir sürede yönetsel yoğunluk % 2,3'den % 6,8'e çıkmıştır. Artış, 60 yılda 2,9 kattır. Fransa'da ise 1866'dan 1946'ya, yani 80 yılda, yönetsel yoğunluk % 1,5'den % 6'ya yükselmiştir. Bu ülkede artış 80 yılda dört kat olmuştur¹⁰. Kısaca, başlangıç yılları itibariyle Fransa yönetsel nüfus yoğunluğunu 80 yılda dört kat, ABD ise 60 yılda 2,9 kat artırırken, Türkiye 48 yılda 6,6 kat artırmıştır.

Hemen belirtelim ki, burada göstermek istediğimiz asıl husus, Türkiye'de yönetsel nüfus yoğunluğundaki artışın çok hızlı olmasıdır. Kısa bir süre içinde her geçen yıl binlerce yeni işgören kamusal örgütlere katılmıştır. Böylesine hızlı bir nicel gelişmenin niteliğe yönelik bir dizi sorunu ikinci plana itmesini pek yadırgamak gerekir.

Nicel planda çok hızlı bir gelişme göstermiş olmasına karşın, Türk siyasal sisteminin yönetsel nüfus yoğunluğunun birçok sanayileşmiş ülke örneğine göre düşük olduğunu da söyleyebiliriz. Nitekim yönetsel nüfus oranı, ABD'de 1965'de % 12,8; Fransa'da 1970'de % 15; Belçika'da 1961'de % 15,7; İtalya'da 1971'de % 9,3; SSCB'de 1958'de % 16,1; Brezilya'da 1970'de % 7,4; Türkiye'de ise 1976 yılı itibariyle % 6,6'dır¹¹. Sonuç olarak, Türkiye'de yönetsel nüfus yoğunluğunun hızlı arttığını fakat, eriştiği düzeyin sanayileşmiş ülke yönetimlerinin gerisinde kaldığını belirtmek gerekecektir.

10) Bu hesaplamalar tarafımızdan yapılmıştır.

11) Sayısal verilerin derlenmesinde kullanılan kaynaklarla ilgili olarak bkz. *La Population de La France*, World Population Year (WPY), 1974, s. 190-191. *La Population du Brésil*, WPY, 1974, s. 160-161. *La Population de L'Italie*, WPY, 1974, s. 131. A. Sauvy, *Bureaux et Bureaucratie*, PUF., Paris, 1967, s. 23, 29, 32. A. Tiano, *Les Traitements des Fonctionnaires et Leur Détermination (1930-1957)*, Paris, 1957, s. 31. J.M. Bertrand, a.g.m., değişik sayfalar.

b. Kamu Gelir ve Giderlerindeki Artış

Kamu gücü, günümüzün sanayileşmiş birçok ülkesinde ulusal gelirin çok önemli bir bölümünü şu veya bu biçimde denetleme durumundadır. Yönetim organları, giderek daha fazla harcamakta ve bu artan harcamalarını karşılamak üzere daha fazla bir iktisadî kaynağı, özellikle vergi yoluyla çevreden aktarmaktadır. Artan devlet faaliyetleri, A. Wagner'in işaret ettiği gibi, karşımıza artan kamu harcamaları biçiminde çıkmaktadır¹². Yeni yeni alanlarda kamu hizmeti üretme ihtiyacı, yeni harcamacı kuruluşların doğuş nedeni olmaktadır. Kezâ, kamu gücü artan harcamalarını karşılamak üzere toplum tarafından yaratılan iktisadî kaynakların giderek artan önemli bir bölümünü vergilemeyle kendi denetimine geçirmektedir. Daha fazla bir vergi aktarımı ise, iktisadî yaşama daha derinliğine nüfuz etmiş bir siyasal sistemi gerektirir. Gerçekten de, malî yönetimin geliştirilmesi ve vergi baskısının artırılması gelişmekte olan ülkelerin kamusal örgütlenmesindeki evrimin en açık seçik göstergeleri arasında sayılmaktadır¹³.

Kamu gücünün gerek harcamalarının düzeyi, gerekse yönetilenleri nasıl ve ne oranda vergilendirdiği yönetimin yetenekleriyle yakından ilgilidir. Ulusal gelir üzerinde giderek artan bir denetim, daha ayrıntılı ve yaygın bir yönetimi kaçınılmaz kılar. Ulusal gelirin bir bölümünün kamuya aktarılmasında en başta gelen bir araç olarak vergilerin niteliği, örneğin vergi gelirleri içinde dolaylı ve dolaysız vergilerin payı, yönetimin yaygınlık düzeyini anlamamızda önemli bir ipucudur. Cılız yapılı, yaygın olmayan bir yönetime sahip siyasal sistem daha çok dolaylı vergilere rağbet edecektir. Ayrıntılı, yaygın, dolayısıyla aktarma yeteneği yüksek bir siyasal sistem ise dolaysız vergileri ön plana çıkarmaktadır. İ. Türk'ün belirttiği gibi, birincilerin toplanmasındaki kolaylık, ikincilerin gerektirdiği ayrıntılı ve gelişmiş bir malî denetim bu sonucu kaçınılmaz kılar¹⁴. Özetle belirtmek gerekirse, kamu harcamalarındaki artışlar, vergi gelirlerinin GSMH içindeki payları ve dolaysız vergilerin

12) İzzettin Önder, *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri, 1927-1967*, İ.Ü. İktisat Fakültesi, Yay., İstanbul, 1974, s. 9.

14) İsmail Türk, *İktisadî Kalkınmanın Finansmanında Vergi Po-*

14) İsmail Türk, *İktisadî Kalkınmanın Finansmanındaki Vergi Politikası*, AÜSBF Yay. Ankara, 1961, s. 74.

GSMH içindeki payları yönetsel yayılmanın önemli göstergeleri olmaktadır.

Türkiye'ye ilişkin veriler bu açılardan incelendiğinde, yönetsel yayılmanın çok kısa bir zaman dilimi içinde hızlı geliştiğini görürüz. Nitekim, kamu harcamalarında 1932'li yıllardan başlayarak düzenli bir artış izlenir. 1927 - 1931 döneminde toplam kamu harcamalarının GSMH içindeki payı % 17,3 dolayındadır. Bu oran 1967 yılında % 23'e kadar yükselmiştir¹⁵.

Keza, vergi gelirlerinin GSMH içindeki paylarında da önemli artışlar kaydedilmiştir. 2 nolu tablo üzerinde görüldüğü gibi, 1954

TABLO 2

**Türkiye'de Vergi Gelirlerinin
GSMH'ya Oranında Evrim¹⁶**

Yıllar	Kamu Gelirlerinin GSMH'ya Oranı (%)
1954	12,8
1962	13,61
1965	14,03
1972	17,1
1975	18,5
1977	20,4

de GSMH nm ancak % 12,8'ini alabilen yönetim 1977'de % 20,4'ünü alabilir hale gelmiştir. Bu, Türk siyasal sisteminin 1954 ydına oranla 1977'de çevreden daha fazla oranda bir kaynağı aktarabildiğini gösterir. Bugün, GSMH nm beşte biri üzerinde denetim oluşturmuş bir yönetim söz konusudur. Bununla beraber hemen belirtelim ki, Türkiye örneği yabancı örneklerle karşılaştırdığımda, Türk yönetiminin ulusal gelir üzerindeki denetimi aslında oldukça cılız kal-

15) İzzettin Önder, a.g.e., s. 65, Tablo 3.

16) Kalkınma Planı 1 nci Beş Yıl, DPT, Ankara, 1963, s. 13. Kalkınma Planı 2 nei Beş Yıl, DPT, Ankara, 1967, s. 18. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, Resmî Gazete, S. 16487, s. 01.

maktadır. Örneğin sanayileşmiş ileri ülkelerde, bu ülke yönetimlerinin ulusal gelir üzerinden aldıkları payların oranları çok daha yüksektir. Nitekim, aşağıda tablo 3'ün de açıkça kanıtladığı gibi,

TABLO 3

**ABD., Fransa ve İngiltere'de Vergi Gelirlerinin
Ulusal Gelire Oranı¹⁷**

	YILLAR			
	1913 (%)	1938 (%)	1946 (%)	1954 (%)
ABD.	8,4	25,6	29,4	31,7
Fransa	17,2	20,9	22,7	24,9
İngiltere	11,8	24,1	37,3	34,3

ABD, Fransa ve İngiltere örneklerinin 1938'de eriştikleri düzeye Türkiye 1977'de bile ulaşabilmiş değildir. Her üç ülke de daha bu yüzyılın başlarında ulusal gelirin % 20'ye yakın bir bölümünü denetleyebilir durumdadır. Bugün aşırı sanayileşmiş ülkeler, sosyal güvenlik primleri türünden vergi benzeri gelirlerin de eklenmesiyle ulusal gelirin % 40'ına kadar çıkan bir miktarı yönetimlerine aktarmaktadırlar¹⁸.

Yönetmel yayılmanın düzeyini saptamada, siyasal sistemin ulusal gelirden aldığı payı bilmenin tek başına yeterli olamayacağını, bu payı ne gibi yöntemlerle aldığını da bilmemiz gerektiğini belirtmiştik. Bu bilgiyi bize sağlayacak olan veri, dolaysız vergilerin ulusal gelir içindeki paylarının yıllar itibariyle seyridir. Zira, dolaysız vergilerin payı özellikle malî yönetimin yaygınlığı konusunda çok daha açıklayıcıdır.

17) Jean Fourastié, *Le Grand Espoir du XXème Siècle*, Gallimard, Paris, 1963, s. 157.

18) H. Roson, a.g.m., s. 425. Keza bkz. R.G. Schwartzenberg, *Sociologie Politique*, Montchrestien, Paris, 1971, s. 120. R. Dahl, *L'Analyse Politique Contemporaine*, Laffont, Paris, 1973, s. 126.

TABLO 4

**Türkiye'de Dolaysız Vergilerin
GSMH'ya Oranının Evrimi¹⁹**

Yıllar	Dolaysız Vergilerin GSMH'ya Oran (%)
1950	2,3
1954	3,6
1965	4,6
1972	6,7
1975	8,5
1977	10,4

Tablo 4'de Türk yönetiminin dolaysız vergiler yoluyla ulusal gelirden aldığı payların 1950 - 1977 yılları arasındaki seyri izliyoruz. 1950'de ulusal gelirin ancak % 2,3'ünü dolaysız olarak vergilendirebilen Türk siyasal sistemi, 1977'de % 10,4'ünü vergilendirebilir bir düzeye gelmiştir. Gerçi bu oran bazı sanayileşmiş ülkelerin oranıyla karşılaştırıldığında bir hayli gerilerde kalır; ama gene de yönetsel yayılmanın hızını göstermek yönünden dikkat çekicidir. Türk yönetiminin ulusal gelirin ancak % 2,3'ünü dolaysız vergiler yoluyla aktarabildiği 1950'li yıllarda, ABD % 21,8'ini, İsveç % 19,6'sını, İngiltere ise % 21'ini aktarıyordu²⁰.

Özetleyerek belirtmek gerekirse, bütün bu verilerin ışığında diyebiliriz ki, Türk yönetimi çevresine belki sanayileşmiş ülkeler kadar yayılmamıştır ama, yönetsel yayılma süreci içinde hızla ilerlemektedir.

c. Yeni Kurulan Kamusal Örgütlerdeki Artış

Yayılma olgusu, ya tamamen yeni kuruluşların yaratılması, ya da eski kuruluşlara yeni ek görevler yüklenihnesi biçiminde ortaya çıkıyor. Her iki durumda da yönetim aygıtı giderek daha ayrıntılı

19) Gelirler Bülteni, Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü, s. 15, 17. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, s. 61.

20) Hüsnü Kızılyallı, Türk Vergi Sisteminin Ekonomik Analizi, AÜSBF Yay., Ankara, 1969, s. 5.

ve karmaşık bir yapı haline dönüşmektedir. Az gelişmişlikle savaşıma hemen her alanda faaliyet gösteren kamusal kuruluşların varlığını zorunlu kılmakta, böylece yönetim birimleri büyük boyutlara ulaşmaktadır. Özellikle iktisadî ve toplumsal faaliyetleri ya planlamak, ya da bizzat yapmak biçiminde kamu gücü tarafından başlatılan girişimler çok kısa bir süre içinde geleneksel yönetim yapılarına eklemeler yapılması gereğini gündeme getirmiştir. Gelişmekte olan ülkelerin yönetimleri yakından izlendiğinde, hemen her yıl yeni yeni kuruluşların kamu bütçelerinde yer almaya başladığı gözden kaçmayacaktır. Örneğin Türkiye'de 1946 - 1960 yılları arasında 39 yeni kuruluşa, 1960'dan sonra ise 52 yeni kuruluşa tamk oluyorumuz²¹. Bu rakamlar, yönetmelik yayılma olgusunun Türkiye örneğinde eriştiği boyutlar konusunda oldukça doyurucu kanıtlardır. Hele söz konusu kuruluşların kendi içlerinde geliştirdikleri alt birimleri de gözönünde bulundurursak, yayılmanın gerçek kimliği ortaya çıkar.

d. Yasal Düzenlemelerdeki Artış

Kamu gücünün toplumsal ve iktisadî yaşamda kazandığı önemin en açık kanıtlarından bir diğeri de yasal düzenlemelerdeki artış oluyor. Bugün kamu gücü, toplumsal güvenlik, çalışma, yerleşme ve turizm gibi çok farklı alanlarda yasal düzenlemeler yapmaktadır. Toplum bir bütün halinde, yasal düzenlemeler kanalıyla kamu gücü tarafından âdeta kuşatılmış gibidir.

Yasal düzenlemelerdeki alan yenilikleri bir yana, bir de giderek ayrıntılı düzenlemeler yapma söz konusudur. Her konunun uzmanlarının bile çoğu zaman izlemekte güçlük çektiği bir hızla ve ayrıntıda düzenlemelere tanık oluyoruz. Günümüzün en dirlik hukukunu ya çalışma ve toplumsal güvenlik, ya da genel olarak yönetim oluşturuyor. Keza, vergi hukuku, kambyo düzenlemeleri gibi konular başlıbaşına özgün bir uğraş alanı haline gelmiştir.

Bütün bu gelişmeler, yönetimin Türk toplum yapısında kısa bir sürede ne denli yaygınlık kazandığını ve yaygınlığın ne denli hızlı bir biçimde oluştuğunu gösterir niteliktedir. Giderek yayılan Türk yönetimi çevresiyle daha içli dışlı ve daha yakın ilişkiler içindedir.

Böylesi bir gelişmenin hem yönetimi çevre karşısında, hem de çevreyi yönetim karşısında daha yoğun bir etkileşme sürecine sok-

21) T.C. Devlet Teşkilâtı Rehberi 1976, TODAİE, Ankara, 1977.

ması, özellikle yönetimin işleyişi üzerinde bir dizi sorunlara neden olması pek doğaldır. Yönetimsel yayılmanın doğrudan doğruya hem yönetim örgütlerinin yapısı, hem de işleyişleri üzerindeki etkilerini tartışmadan önce söz konusu yayılmanın nedenleri üzerinde durmak gerekiyor.

II. YÖNETSEL YAYILMANIN NEDENLERİ

Yönetimsel yayılmanın tanımını yaparken, bunun bir gelişme sorunu olduğunu belirtmiştik. Gelişen ve farklılaşan bir toplumun yaygın bir yönetim aygıtının doğuşunu hazırladığını da ifade etmiştik. Gerçekten de yaygın bir yönetim, dirik ve canlı bir toplum yapısının ürünüdür. Geleneksel ve durağan toplum yapısının çağdaşlığa açılmasıyla birlikte yönetim de hızla yaygınlık kazanmaya başlamakta, toplumun canlılık derecesine koşut olarak yeni yeni alanlarda faaliyete geçmektedir. Bu açıdan yönetimsel yayılmayı çağdaşlaşmanın önemli bir boyutu olarak görmek çok doğaldır. Kısaca yayılma, çağdaşlaşan toplumun yönetim alanındaki en somut görüntüsüdür.

Sanayileşme, kentleşme, ulusal gelirdeki artış, kitle iletişim ve ulaşım araçlarının gelişmesi ve okur - yazar oranının yükselmesi gibi nedenlere bağlı olarak, günümüzün az gelişmiş ülkelerinde daha fazla sayıda bir nüfusun hızla ve ani biçimde çağdaş yaşam koşullarına açılması olgusu toplumsal mobilizasyon diye tanımlanmaktadır²². Mobilizasyon sürecinin başladığı toplumlarda, geleneksel yapı giderek aşınmakta, yanı sıra çağdaş unsurlar hızla yayılmaya başlamaktadır. Kitlelerdeki beklentiler yükselmekte, daha dirik bir toplumsal çevre yönetimin koşullarını altüst ederek değişmektedir.

Mobilizasyon süreciyle birlikte hızla değişen çevrenin en önemli özelliği, siyasal sisteme yönelik kamu hizmeti beklentilerindeki

22) Karl W. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", *The American Political Science Review*, LV (3), 1961 den Fransızca çeviri: M. Doğan/D. Pelassy, *La Comparaison Internationale en Sociologie Politique*, Litec, Paris, 1980, s. 43-56. Keza bkz. F. Chazel, "La Mobilisation Politique, Problèmes et Dimensions", *RFSP*, V. XXV, N. 3, Juin 1975.

hızlı yükselmeler oluyor. Mobilize toplumlarda, siyasal sistem yönünden hem çevrenin beklentileri nicel olarak artmakta, hem de çevre, beklentilerini dile getirmek ve elde etmek için yeni beceriler kazanmaktadır. Nicel olarak kabaran, nitel olarak farklılaşan istemlerin karşılanması siyasal sistemleri çevreleri üzerindeki yeteneklerini geliştirmeye zorlamakta, bu da yönetim aygıtının yaygınlaşmasını gerektirmektedir. K. Deutsch bu konuda şöyle yazıyor :

“Yürütmenin işlev ve gördüğü hizmetlerin yaygınlaşması doğal olarak yeteneklerinin artmasını gerektirir. Yürütmeden beklenen bu hizmet ve işlevlerinin gelişmesi, genellikle yönetimde çalışanların sayısal artışını, daha iyi bir biçimde işin gereğine uygun bilgiyle donatılmış olmalarını, yönetsel kurum ve birimlerin giderek artmasını, yönetiminin hissedilir bir düzeyde etkileşmesini ve düzeltilmesini gerekli kılmaktadır. Hızlı gelişen bir toplumsal mobilizasyon, işte böylece siyasal ve yönetsel bir yenileşme için önemli ölçülere varan baskıları gündeme getirebilir. Bu yenileşme girişimleri, asıl olarak yönetimin nicel gelişmesini ve yetenekli duruma getirilmesini amaç edinir. Bu iki amaca aynı zamanda ulaşmak çoğu kez güçlü olmakta, niteliğe verilen önem nicel eksikliklere, niceliğe verilen önem de nitel bozulmalara yol açmaktadır²³.

Demek oluyor ki, yönetsel yayılmayı uyarayan temel olgu toplumsal mobilizasyondur. Toplumsal mobilizasyon kamu hizmeti istemlerini yükseltmekte, yükselen istemlerin yanıtlanabilmesi ise yaygın bir yönetim yapısını devreye sokmaktadır²⁴.

Burada önemli bir hususu belirtmek gerektiği kanısındayız : Toplumsal mobilizasyon yansız (nötr) bir olgu değildir. Başka bir biçimde ifade etmek gerekirse, mobilizasyon sürecine giren bir toplumda toplumun bütün kesitleri bu olguyu aynı yoğunlukta ve aynı düzeyde yaşamaz. Keza mobilizasyon, toplumun bütün kesitlerinde benzer sonuçlar doğurmaz. Örneğin, kentleşme, ne toplum bütünü açısından ne de kentli nüfus açısından benzer durumlar yaratmaktadır. Kent, kimileri için bol sıfırlı rakamlara varan arsa değeri,

23) Karl W. Deutsch, “Social...”. Fr. çev. Doğan/Pelassy, a.g.e., s. 47.

24) G. Almond/B. Powell, a.g.e., s. 104. E. Özbudun, **Türkiye’de Sosyal Değişme ve Siyasal Katılma**, AÜHF. Yay., Ankara, 1975, s. 8.

kimileri için de konut sıkıntısı olabilir. Aynı şeyi sanayileşme olgusuyla ilgili olarak da söyleyebiliriz : Sanayileşme, fabrikada veya büroda çalışan için başka bir gerçek, işveren için başka bir gerçek, üretilen mala veya hizmete gereksinimleri olanlar için çok daha başka bir gerçektir. Mobilizasyon bu yönüyle yalnızca toplumsal yapının kazandığı bir canlılık değil, aynı zamanda değişik toplum katları arasında çıkar çatışmaları demektir²⁵.

Kamu örgütleri açısından da durumu farklı değerlendiremeyiz. Yönetim yapısını uyarayan bir neden olarak mobilizasyonun yanlılığı yönetsel yayılmayı da daha baştan yanlı kılmaktadır. Yönetsel yayılmanın doğurduğu sorunları tartışırken belirteceğimiz gibi, yayılma hem yönetimin kendisi, hem de çevresi yönünden yansız olmayan, örneğin bir dizi çatışmayı ve bir dizi rekabeti gündeme getiren bir olgudur.

Özetlemek gerekirse, yönetsel yayılma temelde toplumsal değişimin bir sonucudur. Az gelişmiş ülkelerin hızlı ve ani değişimlerini ifade eden mobilizasyonla birlikte yönetsel yayılma da hız kazanmaktadır. Mobilizasyonun yanlı bir süreç olması, yayılmayı da kendiliğinden yanlı yani herkes için aynı sonuçlar doğurmayan bir olgu olarak belirlemektedir. Yaygınlaşan yönetim yeni gerilimlere kaynak oluşturmakta, yeni sorunları gündeme getirmektedir.

III. YÖNETSEL YAYILMANIN DOĞURDUĞU SORUNLAR

Toplumsal mobilizasyonun sonucunda yeni yeni ortaya çıkan kamu hizmeti ihtiyaçlarının karşılanması gereği yönetimi hızlı bir biçimde hem yatayına, hem de dikeyine yeni alanlara doğru yaygınlaştırırken, onun yapısı ve işleyişi üzerinde derin etkiler yapmaktadır. Hızlı yayılma herşeyden önce yönetimin ötedenberi varolan sorunlarını yoğunlaştırmakta, yanı sıra daha yeni sorunları da eskilerine eklemektedir. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda hemen birçok az gelişmiş ülkenin yönetim sorunlarına özenle eğilmelerini bu açıdan değerlendirmek gerekir. Hiçbir az gelişmiş ülke

25) F. Chazel, a.g.m., s. 511

yoktur ki, son otuz kırk yıl içinde belirli aralıklarla yönetmel yenileşme girişimlerinde bulunmamış olsun. Etkili ve süratli işleyen bir yönetim yapısının iktisadî ve toplumsal gelişmede önemli bir rolü bulunduğu, hemen bütün bu ülkeler tarafından tartışmasız bir gerçek olarak görülmektedir. Ne var ki, yoğun girişimlere karşın yönetim alanındaki sorunlar önü alınmaz bir biçimde büyümektedir.

Söz konusu sorunların tartışmasına geçmeden önce, okuyucunun bir konuda özellikle uyarılması gerektiğini düşünüyoruz : Türkiye'de hızlı bir yönetmel yayılma olgusunun varlığından söz etmemiz yönetimin yeterince yaygınlık kazandığı anlamına gelmemeli. Aksine, Türk yönetimi birçok bakımdan çevreden gelen istemlerin eriştiği düzeye göre hiç de yeterince yaygın değildir. Dahası ciddi bir yönetim boşluğunun bile varlığı söz konusu edilebilir. Başka bir çalışmamızda konunun bu yönünü ele alıp tartışmıştık³⁶. Burada, yalnızca hızlı yönetmel yayılma olgusu çerçevesinde sınırlı kalarak bazı sorunlara değineceğiz. Örneğin, çözülme ve kurumsallaşamama gibi temelde hızlı yayılmadan kaynaklanan, bozulma gibi yönetim boşluğunun ve hızlı yayılmanın birarada neden olduğu sorunlar üzerinde genel gözlemlere işaret edilecektir. Doğaldır ki, ne genelde az gelişmiş ülke yönetimlerinin, ne de Türk yönetiminin sorunları burada üzerinde durulan sorunlardan ibaret görülmemelidir.

1 — Çözülme :

Hızla gelişen yeni kuruluşlar yönetim yapısı üzerinde bazı köklü değişiklikleri de kendiliğinden gündeme getirmektedir. Bunların başında da, geleneksel yönetim yapısının giderek farklılaşması ve yeni birimlerin eskilerin çevresinde fakat değişik yörüngelerde toplanması gelmektedir. Yeni faaliyet alanları ve yeni örgütler aynı zamanda daha yeni bakış açıları ve daha farklı yaklaşımlar olarak yönetim içinde yer tutmaya başlamaktadır. Örneğin, iktisadî ve toplumsal yaşamın planlanması, klasik yönetim yapısı içinde başa başına bir yeniliktir. Bu amaçlarla oluşturulan bir kuruluş, geleneksel yönetim örgütleriyle aynı bakış açılarını veya aynı kaygıları paylaşmayabilir. Yönetim yapısındaki hızlı ve yaygın bir farklılaş-

36) C Oktay, *Yükselen İstemler Karşısında Türk Siyasal Sistemi ve Kamu Bürokrasisi*, İÜSBF. Yay., İstanbul, 1983.

ma, işte bu türden birbirini bütünlemeyen bir yığın kuruluşun oluşmasıyla kısa sürede yönetim faaliyetini genelde düzensiz bir orkestra haline sokabilmektedir.

Az gelişmiş ülke yönetimleri aslında çevreleriyle bütünleşememiş yapılardır. Bu ülkelerde yönetim ve çevresi ayrı ayrı evrenlerin parçası gibidir²⁷. Yönetim biçimsel soyut kurallarla işlemeye yönelik inşa edilmiştir; oysa çevre daha çok geleneksel ve kişiselleştirilmiş bağların dokuduğu bir ortamdu. Yönetim yazılı olana önem verir, çevre ise çokcası yazının, dolayısıyla kayıt geleneğinin çok yabancıdır. Genel olarak yasal - ussal kurallar bütünüyle donatılan ve temelde sanayi toplumunun ürünü olan az gelişmiş ülke yönetimleri bu anlamda çevrelerinden kopuk olup, onunla bütünleşememişlerdir. Hızlı yönetsel yayılma olgusuyla birlikte yeni yönetim birimlerinin ortaya çıkması, hem çevre - yönetim kopukluğunun muhtemel yankılarını artırmakta, hem de bizzat yönetim içinde çözümlere neden olmaktadır.

Daha önce de kısaca değinildiği gibi, kamusal hizmet istemlerini artıran toplumsal mobilizasyon, aynı zamanda çatışmalı ve gerimler yaratan bir ortamdır. Bu durum artan hizmet istemlerinin yanıtlanması amacıyla kurulan yeni örgütlere de yansımakta, yeni örgütlerle birlikte yönetim yapısına yeni gerilimler ve çatışmalar girmektedir. Bu nedenlerle yönetsel yayılma, yönetim yapısı içinde bazen en üst katlara kadar uzanan alışılmamış ve yadırgatıcı çatışmaları sahneye getirmektedir.

Gerek yaygın gerilim ve çatışmalar, gerekse yönetim - çevre arası ve yönetim içi kopukluklar sonuçta bütünleşememiş bir yönetim yapısını, dolayısıyla da eşgüdünsüz bir yönetim faaliyetini ortaya çıkarmaktadır. Bütünleşememiş yönetim yapısının en açık göstergelerinden biri, kuşkusuz yönetim örgütlerinin siyasal denetimi sırasında karşılaşılan güçlüklerdir. Belki hiçbir yönetim, az gelişmiş

27) G. Timsit, "Administration Publique des Pays en Développement et Environnement Socio - Culturel", **RFAP**, 7, 1978. J. Rousseau, "Administration et Sous - Développement", **Revue Tiers Monde**, T. N., N. 16, s. 629-835. J. Bugnicourt, "Le Mimétisme Administratif en Afrique", **RFSP**, V. XXIII, N. 6, Décembre 1973. G. Timsit, "L'Evolution des Structures Administratives Dans Les États en Développement", **Mélanges Stassinopoulos**, LGDJ. Paris 1974.

ülke örneklerinde olduğu kadar siyasal denetime karşı az yatkın, dahası bu tür bir denetim önünde isyankâr bir tutum içinde değildir. Bununla beraber, en küçük birimlerine varıncaya kadar aşırı siyasallaşan yönetim de gene az gelişmiş ülke yönetimi olmaktadır. Böylesine bir çelişkiyi de herhalde en iyi açıklayacak olan şey, yönetim yapısındaki çözülmenin neden olduğu eşgüdümsüzlüğü ve duyarsızlığı yüzeysel önlemlerle durdurma arayışı olsa gerek. Olağan yollarla sağlanamayan siyaset - yönetim bütünlüğü, yönetimin aşırı siyasallaştırılmasıyla bir bakıma marazi biçimde de olsa sağlanmış olmaktadır.

2 — Kurumsallaşamama :

Çözülme sürecini hem hızlandıran, hem de yaygınlaştıran önemli bir sorun da, yönetim örgüt ve yöntemlerinin kurumsallaşmasında görülen güçlükler oluyor. Diyebiliriz ki, az gelişmiş ülke yönetimlerinin yığılan toplum sorunları karşısında yeterli ve doyurucu çözüm üretmedeki acizlikleri geniş ölçüde kurumsallaşamamaktan kaynaklanmaktadır. Ne geleneksel kurumlar yeni çevre koşullarına uyum sağlayabilmektedir; ne de, yeni kuruluşlar eskilerin etrafında belirgin ve kararlı yörüngeler çizmektedir. Nitekim kamu yaşamı, bir düzenlilik ve kararlılıktan çok, kargaşa ve belirsizlik ortamı olarak karşımıza çıkar²⁸.

Kamu hizmeti üretimini yüklenmiş örgütler, çokcası cılız yapıpılı olup, toplumsal dokuda derin köklere sahip değildir. Köksüzlük yalnızca toplumsal çevreden kopukluk biçiminde değil, yönetim örgütlerinin kendi içinde de görülür.

Yönetmel yayılmanın göstergelerini incelerken belirtmeye çalıştığımız gibi, çok kısa bir sürede yönetimde çalışanların sayısı yüzde olarak 6,6 kat artmıştır. Kuruluş sayısı yönünden ele alındığında, örneğin 1970'li yılların Türk yönetim yapısı artık 1930'lu yılların yönetim yapısı değildir. Böylesine hızlı bir değişim, yönetim katında muteber yöntemlerin ve tutumların yerleşmesini herhalde ciddi

28) G. Myrdall, "L'Etat mou, Dans Les Pays Sous-Développés", *Revue Tiers Monde*, T. X, N. 37, 1969. Dipnot 27'de işaret edilen kaynaklar da kamu yaşamının az gelişmiş ülkelerdeki kargaşalı ve belirsiz ortamını betimleyici niteliktedir.

ölçülerde engellemiş olmalıdır. Keza, o denli geniş çaplı yenilikler olmuştur ki, yerleşik kurumların bu oluşumları yadırgamadan benimsemesi ve onlara uyum sağlaması bir dizi güçlüklerin kaynağı haline gelmiştir. Özellikle, çevredeki yükselen istemlerin hızla karşılanabilmesi amacıyla yapılan girişimler, (örneğin gecekondü eğitim kurumları) çoğu zaman nicel plana verilen önem sonucu, nitelikleri yüksek bir yönetim yaratma gereğini ikinci derece bir sorun haline getirmiştir.

Bütün bu gelişmeler, kamu kurumlarının yerleşme güçlüklerinin ötedenberi söz konusu olduğu bir zeminde ortaya çıkmıştır. Başka bir deyişle, zaten varolan kurumsallaşma eksiklikleri hızlı yayılma sonucu daha da önemli boyutlara ulaşmıştı. Gerçekten de, Türk yönetim örgütlerinin kurumsallaşma yönünden zaafı bugünün sorunu değildir. Nitekim hem kurumsallaşma kuramına verdiği önemi, hem de Türkiye örneğinin bu kuram çerçevesinde düşünülmesinin yararlarını açıklarken S.S. Onar işte bu noktaya dikkatlerimizi çekiyor. Şöyle demektedir Onar :

"Bizim eski müesseselerimizin ölümü, Tanzimat müesseselerinin kuruluş ve gelişmelerinde rastlanan güçlükler, inkılâbımızın ve inkılâp müesseselerimizin geçirdiği ve geçirmekte olduğu buhranlar birçok sahalarda âme hizmetlerimizin kanunların ve teknik vasıtaların mükemmel olmasına rağmen Avrupa'da olduğu şekil ve derecede görülememesi bu teorinin ışığı altında çok kolay anlaşılır. Bu teori fikir unsuru mevcut veya kuvvetli olmıyan müesseselerin birer manken gibi cansız ve hareketsiz kalmaya ve pek çabuk devrilmeye mahkûm olduğunu, içtimâî muhite yayılamayan ve içindeki kuvvetle bu muhitte tutunamıyan müesseselerin ne kadar hayatî bir ihtiyacı karşılarsa karşılansın ve şeklen ne derece mükemmel olursa olsun menfî cereyanlar ve reaksiyonlar karşısında yıkılabileceğini kolayca izah etmektedir"²⁹.

3 — Yozlaşma :

Yönetimde yozlaşma kavramıyla anlatılmak istenen olgu, hizmet sunumunda kayırma, siyasallaşma, aracıya başvurma, rüşvet ve

29) S.S. Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3 ncü Baskı, HAK Kitabevi, İstanbul 1960, C. 1, s. 248.

kabilecilik türünden uygulamaların yaygınlık kazanması halidir. Siyasal atamaların yaygınlaşması, siyasal tutum ve davranışlarını dik-kate alarak yönetilenlere hizmet sunulması, yaygın rüşvet, kayırma niteliğindeki uygulamalar, aracı kullanmanın pek sık görülmesi yönetsel bozulmanın en çarpıcı örnekleri oluyor.

Hiç kuşkusuz, yönetim örgütlerindeki genel yozlaşma halini tek başına yönetsel yayılmanın hızlılığı ile açıklamak mümkün değildir. Yozlaşmanın temelde yatan nedeni daha çok kamusal hizmet açığıdır. Ancak yönetsel yayılmanın hızlı oluşu, kurumsallaşmayı engellemek ve çözülmeye neden olmak suretiyle, yayılmayı yönetimdeki yaygın yozlaşma eğiliminin âdeta katalizatörü durumuna getirmektedir. Herşeyden önce, gerek çözüme ve gerekse kurumsallaşamama yönetimin hizmet üretmedeki etkililiğini ciddi ölçülerde sınırlandırmaktadır. Bu haliyle bile, hızlı yayılma yozlaşmanın görünmesinde hizmet açığı kadar önemli sayılabilecek bir etkidir.

Yozlaşma eğilimlerinin başında siyasallaşma gelmektedir. Huntington, kurumsallaşamamış, fakat siyasal istemleri aşırı boyutlara varmış toplumlarda hemen herşeyin siyasallaşmış olduğunu yazar³⁰. Hızla siyasallaşan kuruluşların başında da genellikle kamusal yönetim örgütleri gelmektedir. Bu örgütlerde, hizmetin gerekleri ve kamu yararı-endişesi, yerini hızla siyasal nitelikli kayırmalara ve çıkar arayışlarına bırakmıştır.

Türk deneyiminde yönetimin siyasallaşması olgusunu anlatmak amacıyla değişik sözcüklerin kullanıldığını görüyoruz. Örneğin, "partizanlık" veya "partilileştirme" gibi nitelemelerin de siyasallaşma olgusunu anlatmak için kullanıldığı oluyor. Öyle sanıyoruz ki, bu farklı sözcük kullanımı, aslında siyasallaşma olgusunun daha çok özgül durumlarını vurgulamak amacını taşıyor.

Bir bozulma göstergesi olarak siyasallaşma, C. Tutum'a göre kamu görevlerine yapılan atamalarda, siyasal nedenlerin birinci derece rol oynaması ve kamu görevlisinin siyasal faaliyette bulun-

30) S.P. Huntington, Political Order in Changing Societies, P. Birnbaum/F. Chazel (derleyen), a.g.e., s. 400. Keza bkz. S.P. Huntington, "Siyasal Gelişme ve Siyasal Bozulma", (Çev. E. Özbu-dun), AÜHF. Dergisi, C. 22-23, s. 1-4.

masıdır³¹. Kanımızca, buna bir de yönetimin hizmet sunumunda yönetilenlerin siyasal tutum ve davranışlarına bakarak hareket etmesini eklemek gerekir. Zira, bozulma türünde siyasallaşmanın önemli bir boyutu da hizmetle siyasal oyun takas edilmesi anlayışıdır. Böyle bir anlayışın ülkemizde oldukça yaygın olduğu savı ileri sürülmektedir. Örneğin, S. Yalçındağ, birçok yurttaş ve yönetici tarafından "*oy ver, hizmet al*" ilkesinin pek geçerli bir ilke olarak görüldüğünü yazıyor³².

Siyasallaşmanın sözü edilen bu değişik görüntülerini kesin çizgilerle ayırmak olanaksızdır. "*Oy ver, hizmet al*" ilkesinin işlemesi, doğal olarak atamalar düzeyinde bir siyasallaşmayı gerektirir. Atamalarda siyasal nedenlerin ağır basması ise, kamu görevlisini —özellikle yükselme beklentisi olan görevliyi— siyasal kimliğini açıklama fırsatlarını değerlendirmede özendirici ve uyarıcı olmaktadır. İşte bu nedenlerle siyasallaşma diye nitelendirilen durumları birbirinden bağımsız olarak değerlendirmemek yerinde olur. Her durum, bir diğerrinin adeta tamamlayıcısıdır. Fakat en çok göze batan siyasallaşma görüntüsü, siyasal nedenlerle yapılan yer ve görev değişiklikleriyle hizmette yükselmeler oluyor³³.

Türk yönetimindeki yaygın yozlaşma görüntülerinden biri de, yönetim - yönetilen ilişkilerinde aracıya başvurma uygulamasıdır. Bu uygulama, yönetimdeki siyasal nitelikli atama ve kayırmalarla yakından ilişkilidir. Kıt kamu hizmetlerinin paylaşılması sorununun çözümünde, düğüm noktasında bulunan yöneticiyi veya kamu kuruluşunu etkileyebilecek iş becerici nitelikteki araçlardan yararlanma çok sık başvurulan bir yoldur. Etkili bir aracıya ulaşmak, yönetilen için çokcası sorunun çözümünde ilk koşul olmaktadır. Yönetimi etkileyebilecek ağırlıkta bir aracının hemen herkes tarafından kolaylıkla bulunamayacağı gözönüne getirilirse, aracının hizmetinden

31) C. Tutum, "Yönetimde Siyasallaşma ve Partizanlık", *AİD*, C. 9, S. 4, Aralık 1976, s. 12-13.

32) S. Yalçındağ, "İlçe Özel Yönetimi", *AİD*, C. 9, S. 4, Aralık 1976, s. 40.

33) Bu konularda bkz. B. Ardancı/T. Ergun, "Siyasal Nitelikli Yükselme Yönetici Atamaları", *AİD*, C. 13, S. 2, Haziran 1980. S. Güran, *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*, İÜHF. Yayınları, İstanbul, 1980.

yararlanabilen yönetilenlerin oldukça ayrıcalıklı kişiler olduğu söylenebilir.

Gerek yazılı basına yansıyan haberlerden ve çeşitli bakanlıkların zaman zaman yayınladıkları genelgelerden, gerekse bilimsel araştırmaların gün ışığına çıkardığı bulgulardan öğrenildiğine göre, aracı kullanma bir hayli yaygın bir uygulama haline gelmiştir. Örneğin, M. Kazancı, İmar ve İskân Bakanlığı'nda yaptığı alan araştırmasında, bu konuda çok aydınlatıcı bilgiler vermektedir. Araştırmacının bulgularına göre, aracıya başvurma pek sık izlenen bir yoldur³⁴. Yönetilenler tarafından yeğlenen araçlar, genellikle siyasal nitelikli kişiler, özellikle de TBMM üyeleridir³⁵. Milletvekili - seçmen ilişkisi, milletvekili - üst düzey yönetici ilişkisi tamamen aracılık işlevi üzerine kuruludur³⁶.

TBMM üyelerinin seçmenlerinin kamu kuruluşlarındaki, işlerini izlemeleri İ. Turan'ın da gözlediği bir olgu. Turan tarafından 1974 yılında 104 milletvekili üzerinde yapılan bir anketin sonuçları arasında yasama meclisleri üyelerinin fiilen yüklendikleri işlerin arasında "Devlet dairelerinde seçmenlerinin işlerini izlemek" de sayılıyor³⁷. Turan'ın derlediği bilgilere göre, milletvekillerinin zamanını alan uğraşlar arasında kamu yatırım ve harcamalarından bölgelerinin âdil olarak yararlanmasını sağlamak önemli bir yer tutmaktadır. Milletvekillerinin % 68,1'i bu konuya diğer konulara oranla daha fazla, % 30,8'i aynı oranda bir çalışma zamanı ayırma gereğini duymaktadır. Daha az zaman ayırmakla yetinebileceğini söyleyenler ise % 1,1'dir. Keza, seçmenlerinin yönetimle olan ilişkilerinde milletvekillerinin onlara yardımcı olmak amacıyla oldukça önemli bir zaman ayırma zorunluğunda kaldıkları görülmüştür. Seçmen - yönetim ilişkilerine ayırdıkları zamanın öteki uğraşlara göre daha fazla olması gerektiğini söyleyen milletvekillerinin oranı % 32,6, daha az olsa da bununla yetinebileceklerini belirtenlerin oranı % 19,6, aynı zamanı ayırma gereğini duyanların oranı da % 47,8'dir³⁸.

34) M. Kazancı, *Halkla İlişkiler Açısından Yönetim ve Yöneticiler*, AÜSBF. Yay., Ankara, 1978, s. 195.

35) a.k., s. 196.

36) a.k., s. 199-205.

37) İ. Turan, "Parlamentar Demokraside Denetim İşlevi ve Türkiye", AÜSBF. Dergisi, C. XXXIII, S. 1-2, Mart - Haziran 1978, s. 27.

38) Bu bilgiler İ. Turan'dan alınmıştır.

Gene Kazancı'nın gözlemleri gösteriyor ki, hemen herkes aracı bulamamakta, özellikle dar gelirliler aracıya ulaşmakta güçlüklerle karşılaşmaktadırlar³⁹. Aracı desteğine ancak sınırlı sayıda bir yönetilen kesiminin sahip olmasının, yönetimden beklentilerini olağan yollarla elde edemeyen geniş yığınlar üzerinde hiç de olumlu bir etki yaratmayacağı kuşku götürmeyecek bir gerçektir. Nitekim, yalnızca bir kısım yönetilenin kayırılmasını sağlayan aracı uygulamaları, sürekli yakınma konusu olmaktadır. Bu yakınmalara yönetilenlerin dilinden yalnızca gazetelerde değil, yönetim üzerindeki resmî nitelikli araştırmalarda da rastlıyoruz. Örneğin, İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu'nda başka yozlaşma türlerinin yanı sıra kayırma ve aracılıktan şu deyimlerle söz ediliyor :

"Partizanlık, kayırma, rüşvet, çalışma disiplininin yetersiz oluşu, otorite eksikliği, kanunların uygulanmasındaki fiili ayrıcalıklar gibi hususlar idareye gölge düşürmektedir"⁴⁰.

Bozulma olgusuyla ilgili olarak en yaygın yakınma konusu, hiç kuşkusuz rüşvet uygulamasıdır. Rüşvet uygulaması en fazla yakınılan konuların başında gelmekle beraber, ayrıntılı ve somut veriler üzerine dayanan bilimsel çalışmalarla aydınlatılmış değildir. Bu eksiklik oldukça kolay anlaşılabilir. Zira rüşvet, tanımı ve yapısı gereği onu uygulayanların kendi aralarında bir sır olarak kalmak zorundadır. Yasalar tarafından hem alanın hem verenin topluca işledikleri bir suç olarak tanımlanmış olması, rüşvetin yaygınlık derecesinin ve uygulama alanlarının belirli bir düzen içinde saptanmasında büyük güçlükler çıkarmaktadır. Rüşvet, toplumda dedikodu düzeyinde konuşulur; fakat nerede, ne kadar ne ve nasılları, niçinleriyle ciddi bir araştırma konusu olmaya çok az yatkındır. Hiç değilse, yaygınlık derecesini somut olarak göstermek, aşılması güç engellerle sınırlıdır.

Bütün bu güçlüklerle karşın, ülkemizde son yirmi yılda yayımlanmış çalışmaların bazıları, dolaylı ya da dolaysız biçimlerde rüşveti konu olarak seçmişler ve rüşvetten söz etmişlerdir. Bu çalışmaların

39) M. Kazancı, a.g.e., s. 203.

40) İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler ve Öneriler, İdarî Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE, Ankara, 1972, s. 17.

hemen tamamı, yönetimde rüşvetin giderek yaygın bir uygulama olduğu yolunda ortak bir kanaati paylaşmaktadır⁴¹. Keza, yönetim üzerinde yazılmış resmî nitelikli incelemeler de benzer yakınlmaları dile getirmektedir. Bunlara bir de sorumluların ve yönetilenlerin basma yansıyan sözlerini eklemek gerekiyor. Özetle, rüşvetin yaygın olarak uygulama alanı bulduğu konusunda genel bir gözlemin ve ortak bir kanının varlığından söz edilebilir sanıyoruz. Bu gözlem, az gelişmiş ülke yönetimleri üzerinde deneyim sahibi yazarlar tarafından açıkça ifade edilmektedir. Bu yazarlardan örneğin G. Myrdal, kendisinin tanıdığı olan "gevşek devlet"i öteki niteliklerinin yanı sıra rüşvetle işleyen bir yönetim biçimi olarak betimler⁴². Myrdal'a göre, az gelişmiş yönetimler, yasal meşruiyeti kuramamış olmalarının ve etkili bir yönetimi geliştirememiş bulunmalarının yanı sıra, rüşvet uygulamasının da yaygın olduğu yönetimlerdir. Bu toplumlarda hemen her şey yönetimi bozmaya ve bu arada rüşveti yaygınlaştırmaya elverişlidir. Rüşveti engellemek için gerçekleştirilen önlemler bile sonuçta yeni rüşvet olanakları doğurmaktadır⁴³. Gevşek devletin yönetim aygıtının yapısı da, çevresi de rüşvet uygulamasının yaygınlaşmasına ortam hazırlayıcı niteliktedir. Çevredeki ekonomik sistemin işlemesi ussal hesaplara dayandırılmamıştır; para kazanmak, önce yönetimdeki kilit noktaların girişimci tarafından elde edilmesini gerektirir. Benzer bir yargıyı S. Ülgener de paylaşıyor. Ülgener'e göre, iş yaşamında girişimci kişinin başarı sağlanması için "*maliyet hesapları ile oyalanmasında*" hiç gerek yoktur; "*idare mekanizmasında kilit noktalarını tutanları adı ve sanı ile tanımak, işin selâmeti bakımından, her türlü maliyet hesapları üstünde bir değer taşıyır*"⁴⁴.

41) Y. Bayar, "Türk Kamu Yönetiminde Rüşvet", *AİD*, C. 12, S. 3, Eylül 1979, s. 39. Ş. Büyüklü, "Kamu Yönetim Sistemimizde Çözülme Eğilimleri", *AİD*, C. 9, S. 3, Eylül 1976, s. 78. R. Çulpan, "Bürokratik Sistemin Yozlaşması", *AİD*, C. 13, S. 2, Haziran 1980, s. 41.

42) G. Myrdal, a.g.m., s. 19, 20.

43) a.k., s. 21.

44) S.E. Ülgener, "Gelenekçi Bir Toplumun İktisadî Kıymet ve Zihniyet Meseleleri", *İktisadî Kalkınmanın Sosyal Meseleleri*, İstanbul, 1965, s. 135.

Gerek siyasallaşma, gerekse aracı kullanılmasının ve rüşvet uygulamasının yaygınlığı konusunda önemli bir noktaya değinerek bu yazıyı noktalamak istiyoruz. Sözü edilen bozulma belirtilerinin yaygınlaşması, yönetim örgütlerinin yönetilenler katındaki saygınlığını zedeleyici olmaktadır. Yönetimsel yayılma işte asd bu yönüyle gelişmekte olan ülkelerde siyasal sistemin önemli bir meşruiyet sorunu haline gelme niteliğini taşır.

S O N U Ç

Hızla artan çevre istemlerini karşılamak amacıyla giderek yaygınlaşan Türk yönetim örgütleri, birçok az gelişmiş ülkede sık görülen durumlarla karşı karşıya gelmiştir. Hızlı yayılma sürecinde niteliğe yönelik kaygıların ikinci plana düşmesiyle ortaya ciddi boyutlara varan bir yönetimsel bozulma sorunu çıkmıştır.

Yönetimsel yapı, bütünlüğünü yitiren bir yapı haline gelmiş, yerleşik örgüt ve yöntemlerin oluşması zorlaşmış, görüntülerini kısmen açıkladığımız ve yaygın birer yakınma konusu olan yozlaşma olgusu yaşanmaya başlanmıştır. Kuşkusuz, yönetimin etkili işlemesini engelleyen bu bozulma eğilimlerinin önüne geçilmesine yönelik girişimler vardır. Ancak bu tür girişimlerde olumlu sonuç alınabilmesi, yerinde ve ayrıntılı teşhis çalışmalarını gerektirir. Herşeyden önce, kamuoyunda sorunların açık olarak tartışılmasının, böylece düzeltme girişimlerine destek sağlanılmasının önemine inanmak durumundayız.