

SİLÂHLI KUVVETLER, KOALİSYONLAR VE BAKANLARIN ÖZELLİKLERİ

İlter TURAN

Parlamentar sistemlerde bakanlar kurulu, ya da kısa adıyla, kabinenin stratejik bir yeri vardır. Önemli siyasaların yapımı ve uygulanmasını bakanlar kurulu gerçekleştirir, iktidar partilerinin eylemlerini de yönlendirir.

Bir kabinenin kuruluşunu, (bir yandan hükümeti kurmayı yüklenen partilerden, diğer yandan onun görev yapacağı ortamdaki kaynaklanan baskılar etkiler. Bu çalışmada, ordunun siyasal yaşantıya karışma düzeyi ile hükümetin bir koalisyon olma zorunluğuyla karşılaşmasının, bakanların bazı kişisel niteliklerini, görüşlerini ve görev sonrası tecrübelerini nasıl etkilediği incelenecektir.

Ordunun Siyasal Yaşantıya Karışma Düzeyi :

Gelişmekte olan ülkelerde silâhlı kuvvetlerin siyasal yaşantıya sık sık karışma eğilimi göstermeleri, bu ülkelerde ordunun siyasal rolü ile ilgili çok sayıda araştırmanın yapılmasını uyarmış, ordunun siyasal rolü ve siyasete karışma biçimlerine ilişkin tipolojiler geliştirilmiştir¹. Ayrıntılı sınıflamalar yapılabilirse de, ordunun siyasal rolü, anahatlarıyla aktif ve pasif diye ikiye ayrılabilir. Ordunun ro-

1) Bu konuda çeşitli eserler arasında, bak. John J. Johnson, **The Role of The Military in Underdeveloped Countries** (Princeton : University Press, 1962); S.E. Finer, **The Man On Horseback: The Role of The Military in Politics** (New York : Praeger, 1962) ve Ergun Özbudun, **The Role of the Military in Recent Turkish Politics** (Cambridge, Mass : Harvard Center for International Affairs, no. 14, 1966).

lünün pasif olarak nitelendirilebilmesi için hükümetlerin olağan bir siyasal süreç sonunda kurulması, eylemlerinin ordunun zorlamalarıyla ya da siyasete müdahale tehditleriyle yönlendirilmemesi gerekir. Şüphesiz, hükümetler karar alıp, uygularken ordunun siyasal eğilimlerini ve isteklerini hesaba katabilirler, fakat eylemlerinin ordu tarafından "veto" edilmesini beklemezler. Ordunun *aktif* bir siyasal rol oynamasından ise ya silâhlı kuvvetlerden bir grubun doğrudan hükümeti ele geçirecek siyasa yapması ve uygulaması, ya da siyasalar belirleyerek bunu yapacak bir sivil kadroyu görevde tutması anlaşılmalıdır.

Koalisyon Hükümetleri :

Koalisyon hükümetleri çeşitli biçimlerde kurulabilmekle beraber, ortak özellikleri iktidarın birden fazla siyasal örgüt tarafından paylaşılmasıdır.

*

**

Daha soma ayrıntılarıyla açıklanacak olan varsayımımız şudur: Gerek ordunun siyasal yaşantıya karışma düzeyi, gerek hükümetin yapısal özelliği (koalisyon mu, yoksa bir parti hükümeti mi olduğu), bakanlık görevine gelenlerin niteliklerini etkileyecektir. Bu iki değişken aynı zamanda, bakanların görevleri, koalisyon hükümetlerinin işlemesi ve benzeri konulardaki görüşlerini de etkileyecektir. Son olarak, bu değişkenler, bakanların görevlerinden ayrıldıktan sonraki kayıp ve kazançlarını da belirlemekte etkili olacaklardır.

İNCELENEN DÖNEM VE METODOLOJİK NOTLAR

1961-1972 yılları arasında Türkiye'de görev alan hükümetler varsayımlarımızı denemek için elverişli bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu dönemde dokuz hükümet görev yapmıştır². 1961 ile 1965 seçimleri arasında görev yapan hükümetlerin hepsi koalisyon hükümetleriydi. 1965 ve 1969 seçimlerini ise Süleyman Demirel'in baş-

2) Bu kabineler I., II., III. İnönü, S.H. Ürgüplü, I., II., II. Demirel ve I. ve II. Erim kabineleridir.

kanlığındaki Adalet Partisi kazanarak, tek parti olarak hükümetler kurmuştur. Demirel Hükümetinin tedhiş olayları ve asayişsizliği denetlemekte başarısız kaldığını öne süren Kuvvet Komutanları, 12 Mart 1971'de verdikleri bir muhtıra ile hükümeti istifaya mecbur etmişlerdir. Bunu izleyen ve incelememize konu olan iki hükümet de koalisyonlar olmakla birlikte, nitelikleri itibarile 1961-1965 dönemindekilerden farklıydılar. 1961-1965 dönemi koalisyon hükümetleri, parlamentoda temsilcisi olan partiler arasında bir uzlaşma sağlanmasına bağlı olarak kuruluyorlardı. 1960 yılında bir devrim yapmış olan Türk Silâhli Kuvvetleri, kurulmasında öncülük ettikleri yeni anayasal düzenin başarıyla işlemesine ilgi duyuyorlardı. Buna karşılık, 12 Mart 1971 döneminden sonra kurulan hükümetlerin bir yandan Kuvvet Komutanları tarafından onaylanması, diğer yandan Meclisten güven oyu alması gerekiyordu. Bu güç formülünün işlerlik kazanma nedeni ise, işlememesinin Silâhli kuvvetlerin daha dolaysız müdahalelerine yol açacağı endişesi idi. Bakanlar Kurulunun önemli bir görevi, Kuvvet Komutanlarının tercihlerinin siyasalara dönüştürülmesi, sonra da bunların Meclis tarafından desteklenmesini sağlamaktı.

Yukardaki açıklamaların ışığında: 1961-1972 yılları arasında görev yapan hükümetleri üç tipe ayırmamız olanaklıdır:

1. Tip = Siyasal koalisyonlar (1961-1965)
2. Tip = Bir partinin kurduğu hükümetler (1965-1971)
3. Tip = Olağanüstü Koalisyonlar (1971-1972).

Bu hükümetler, inceleme konusu yaptığımız iki değişken açısından farklılaşma göstermektedirler. Bir tipte ordunun siyasal rolü aktif diğer ikisinde ise pasiftir. Bir tipte, hükümetler tek parti tarafından kurulmuş, ikisinde koalisyonlardan oluşmuştur. Bu farklar şematik olarak şöyle ifade edilebilir.

		Ordunun Siyasal Rolü	
		Aktif	Pasif
Hükümet Tipi	Bir Parti	/	2. Tip
	Koalisyon	3. Tip	1. Tip

Cözümlememize devam etmeden verilerin toplanması ile ilgili kısa bir açıklama yararlı olabilir. Söz konusu dönemde bakanlık yapmış kişilere mektupla bir anket uygulanmıştır. Bakanların listesi *Resmî Gazete*'den yararlanılarak hazırlanmıştır. Anket döneminde bakanlık yapanlar ile hayatta olmadığı bilinenlerin isimleri listeden çıkarılmış ve geriye kalan 120 kişiye soru cedveli gönderilmiştir. (Toplamın % 80'dir.) Cevaplamayanlara hatırlatma kartları gönderilmesi ve erişilebilenlere telefon edilmesi yoluyla 81 cevap (% 68) elde edilmiştir. Anket, 1972 sonbaharında uygulanmıştır³.

BAKANLARIN NİTELİKLERİ

İlk varsayımımız farklı tipteki kabinelerde görev alan bakanların kişisel niteliklerinin farklılık göstereceğidir. Burada hemen şu soru akla gelmektedir : Hangi nitelikler ve niçin? İlgilenilen değişkenler ordunun siyasal katılma düzeyi ve koalisyon değişkenleri olduğu için bunlardan etkilenmesi beklenen niteliklerin saptanması uygun olacaktır.

İlkin ordunun siyasal katılma düzeyini ele alalım. Eğer, ordunun siyasal rolü pasif ise, bakan niteliklerinin bu değişkenden etkilenmesi söz konusu değildir. Ordunun daha aktif bir rolü olması durumunda, etkilerden söz edilebilir. Ordunun aktif role kayması, sivil hükümetlerden duyduğu hoşnutsuzluğun bir yansımasıdır. Dolayısıyla ordunun aktif bir siyasal rolü benimsemesi durumunda kurulan kabinelerde, geçmiş dönemin başarısızlıklarından sorumlu tutulan (yani, o kabinelerde görev almış) kişilerin yer almaması beklenebilir. Yeni bakanlar, yıpranmamış, olasılıkla daha az tecrübeli ve görünebilirliği düşük kadrolar arasından seçilebilirler. Olağan siyasal ortamlarda hemen hiç uygulanmayan parlamento dışında bakan devşirme yöntemine de, bu dönemlerde başvurulabilir.

3) Cevaplanan soru cedvellerinin hükümet tiplerine dağılımı I. Tip; II. Tip, N = 17; III. Tip, N = 17; Toplam, = 81. II. ve III. tiplerden daha az sayıda cevap gelmesi, bu hükümetlerde görev alanların daha az sayıda olmasının yansımasıdır, çünkü aynı kişiler birkaç kabinede görev almışlardır.

Silâhlı kuvvetlerin siyaset anlayışının da siyaset adamlarımkinden farklı olması olasıdır. Siyaset adamları, siyasal süreci temsil etme, çatışan istekleri bağdaştırma ve uzlaştırma faaliyeti olarak algılama eğilimindedirler. Ordu mensupları ise, siyaseti bazı değer ve erekların gerçekleştirilmesi için bir araç biçiminde görmeğe yatkındırlar. Bu iki grubun siyasete değişik bekleşlerle yaklaşmalarının bir sonucu, ordunun desteği ya da baskısı altında kurulan kabinelerde, erekları belirlemeğe dönük siyasetçiler yerine, bunları uygulamağa hazır uzmanların yer almasının yüksek olasılığıdır. Ordunun, kendi eylemlerinde uzmanlaşmağa verdiği önem de, bu yatkınlığı güçlendirebilir.

Bu tartışmamızın ışığı altında, Türk Hükümetlerinin tipolojisine bakacak olursak III. Tip hükümetlerde daha çok sayıda uzman bulunmasını bekleyebiliriz.

Verilerin incelenmesi, gerek bakanların öğrenim alanının, gerek bakan olmadan önce yaptıkları işin, üyesi buldukları hükümet tipi ile ilişkili olduğunu göstermektedir. ("Contingency" katsayıları sırasıyla $C = 0.50$ ve $C = 0.40$ dır.) Öğrenim alanı ve bakanlık öncesi yapılan işin de birbiri ile ilişkili olacağı belirgin olmakla beraber, bizi yine de şu gözleme götürmektedir: *Farklı hükümet tiplerinde, öğrenim-meslek geçmişleri farklı bireyler görev almaktadır.*

TABLO I - A
Bakanların Öğrenim Alanı
(Yüzde Olarak)

Öğrenim Alanı						
Hükümet Tipi	Tip	Mühendislik	Hukuk	Siy. Bl.	Diğer	Toplam
Tip I	9	11	53	19	8	100
Tip II	18	18	41	6	17	100
Tip III	12	29	18	18	23	100

TABLO I - B
Bakanların Meslekleri
(Yüzde Olarak)

Meslek Hükümet Tipi	Sanayi ve						Toplam
	Memur	İmalât	Ticaret	Avukat	Prof.	Diğer	
Tip I	40	11	15	19	6	9	100
Tip II	41	6	12	24	0	17	100
Tip III	65	12	0	6	18	0	100

Meslek, parlamento üyesi olmadan bakan olanlar için son yaptıkları iş, parlamento üyesi olanlar için ise, parlamentoya girmeden önce yaptıkları iş anlamına gelmektedir.

Not: Memur deyimi devlet teşkilâtında görev alanları kapsamakla birlikte, Kamî İktisadî Kuruluşlarında çalışmış olanları kapsamamaktadır. Bu kişiler, "Diğer" kategorisinde yer almaktadır. Düzeltmeden ileri gelen hatalar dolayısıyla, gerçek toplamlar 100'e eşit olmayabilir.

Tablo I-A'dan, III. Tip'in mühendise en fazla ve hukukçuya en az yer verdiği görülmektedir ki, bu da olağandışı yöntemlerle kurulan koalisyonların daha yüksek sayıda uzmana yer vereceğine ilişkin bekleşimimizi doğrulamaktadır. Ancak, kanıtlar kesin bir sonuca varmamızı engellemektedir. Çünkü, I. Tip'ten III. Tip'e geçilirken, mühendislik öğrenimi görmüş olanlarda sürekli bir artış, hukuk öğrenimi görmüş olanlarda ise sürekli bir düşüş görülmektedir. Dolayısıyla, öğrenim alanındaki değişme, Hükümet tipinden bağımsız olarak gerçekleşiyor olabilir⁴.

4) Örneğin, Frederick Frey, Türk toplumunda meydana gelen sosyo-ekonomik değişimin milletvekillerinin sosyal geçmişlerinde de yansıdığı 1920-1957 yılları için göstermiştir. Bak. *Turkish Political Elite* (Cambridge, Mass.: M.I.T. Press, 1965). Ayrıca aynı yazarın, "Patterns of Elite Politics in Turkey" adlı bölümü için bak. George Lenczowski, derl., *Political Elites in the Middle East* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1975), s. 41-82. Ayrıca Frank Tachau ve Mary Jo D. Good, "The Anatomy of Political and Social Change", *Comparative Politics*, Temmuz 1973, özellikle, s. 557. Konunun kuramsal dü-

Bakanlık öncesi mesleklerin hükümet tipleri arasındaki dağılımı ise bekleyişlerimize daha güvenilir destek sağlamaktadır. Uzmanlığın kazandığı ağırlığın bir kanıtı olarak, III. Tip hükümetlerde, memurluk ve akademik geçmişli olan kişilerin varlığı önemli ölçüde artmaktadır.

Uzmanlığın, III. Tip hükümetlere bakan devşirilmesinde, diğer tiplere kıyasla daha önemli bir kistas olup olmadığını anlayabilmek için, eski bakanlara neden bakan yapıldıklarını tahmin ettikleri de sorulmuştur⁵. Verilerimiz, hükümet tipleri arasında bakan yapılma nedenleri açısından anlamlı farklar olduğunu göstermektedir. (C = .51). III. Tipin Üyeleri, sık sık (% 41), “bakanlık yaptıkları konuda uzman olarak tanınmalarını” bakan yapılmalarının nedeni olarak açıklamışlardır. I. ve II. Tiplerde hizmet etmiş bakanlar ise “partilerinde kendilerine verilen görevleri başarıyla yürütmüş olmayı (sırasıyla % 30 ve % 29) zikretmişlerdir ki, bu da bekleyişlerimizi doğrular niteliktedir.

Hükümetin bir koalisyon olması zorunluğu, nedeni ne olursa olsun, koalisyonda görev alacakların niteliderini etkileyebilir. İlk olarak, koalisyon siyasal partiler arasında kurulacaksa, her parti tek başına hükümeti kuracağı dönemlere nazaran daha az bakanlığa sahip olacaktır. Bu durumda, bir olasılık, siyasal partilerin salt üst düzeydeki liderlerinin bakan olabilmesi, orta düzeyde ya da yükselmekte olan liderlere, bu olanağın kapanmasıdır. Buna karşılık, koa-

zeyde ele almıştı ile ilgili olarak, bak. Kemal H. Karpat, deri., *Social Change and Politics in Turkey* (Leiden: E.J. Brill, 1973). Karpat'ın kendi yazdığı “Structural Change, Historical Stages of Modernization, and the Role of Social Groups in Politics”, s. 11 - 82, adlı bölüm başvurulmağa değerdir. Karpat, daha uzun dönemi içeren daha yaygın bir değişimi ele almakla birlikte, mantığını burada da kullanmak olanaklıdır.

- 5) Okuyucunun, bu tekniğin kullanımının bir sınırına dikkatli olması gerekir. Bakanlara, kendilerinin neden bakan yapıldığı sorulduğu zaman, cevapları bir rol algılamasını da yansıtabilir. Diğer bir deyimle, soruyu cevaplayan kişi, bir bakanda ne gibi nitelikler aranacağını düşünerek bir “yakıştırma” yapmış olabilir. Soru “size bakanlık teklif edilmesinde, size göre en önemli üç sebep hangileriydi? Önem sırasına göre 1, 2, 3 diye işaretleyiniz”, idi.

lisyonu girişmek rizikolu fakat zorunlu ise (örneğin, silâhlı kuvvetlerin doğrudan müdahalesini engellemek amaç edinilmişse) partilerin üst düzeydeki liderleri, popüler olmayabilecek bir hükümette görev almaktan kaçınabilirler.

Daha genel düzeyde, bir hükümetin kurulması, siyasal gücün partilerarası, parlamento-içi ve toplum içindeki dağılımına duyarlı olan bir denge kurma sürecidir. Bu dağılım seçimler ya da ordu müdahalesi gibi yollardan değiştiği zaman, hükümetlerin kuruluş tarzı ve onlardan beklenen görevlere ilişkin anlayışın da değişmesi söz konusudur. Buna bağlı olarak da, hükümetlerde görev alacak bakanlarda farklı nitelikler aranması beklenmelidir.

Bakanların bir seçkinler grubunu oluşturduğu ve üyesi buldukları hükümet tipine bakılmaksızın benzer niteliklere sahip olacakları da önerilebilir. Burada hemen şu soru akla geliyor: Hangi niteliklerin farklı olması beklenebilir ve neden? Cevabın, içinde bulunulan durumun gözönüne alınarak verilmesi gerekir. Örneğin, bir siyasal sistemdeki güç çatışması geleneksel seçkinler ile, daha modern ilkelere göre kurulmuş bir ordu arasında ise, farklı güç dağılımı altında kurulan kabinelerde görev alan bakanların, eğitim düzeyleri arasında farklar görülebilir.

Buna karşılık, yüksek öğrenim görmüş olmanın siyasal seçkinler topluluğuna girmenin koşulu olduğu ortamlarda, değişik tip hükümetlerde görev alanların eğitim düzeylerinin farklılaşması söz konusu olamaz. Aynı şekilde, etnik kökenin siyasal örgütlemeye zemin teşkil ettiği toplumlarda, bakanlar kurulu üyelerinin etnik kökenlerinin gösterdiği dağılımın, siyasal güç dağılımında ortaya çıkan değişikliklerin açıklanması için kullanılacak bir kıstas olacağını, etnik açıdan türdeş olan toplumlarda ise, bu değişkene bakmanın yararsız olacağını söyleyebiliriz.

Değişik tipte hükümete üye olan bakanların, başbakanı, bakan olmadan önce tanımaları özelliğinin de farklılıklar göstereceğini tahmin edebiliriz. II. Tip Hükümetlerde görev alan bakanların, başbakanı iyi tanımaları beklenebilir. Bundan sonra I. Tip, son olarak da III. Tip'in gelmesi olasıdır. Bu önerinin gerekçelerini şöyle açıklayabiliriz. İlk, olağan dönemlerde, başbakan genellikle büyük bir partinin genel başkanıdır, dolayısıyla parlamento üyelerinin ken-

disini önceden tanıma olasılığı yüksektir. Şüphesiz hükümetin bir parti tarafından kurulması durumunda daha da yüksektir. İkinci olarak, eğer "bakanlık yapacağı konuda uzman olmak", bakan olabilmek için vurgulanan bir nitelik ise (ki, ordunun siyasal müdahalesi söz konusu olduğu zaman öyle gözükmektedir), o zaman kişinin uzman olarak tanınması, bir başbakan adayı tarafından kabineye davet edilmek için yeterli olmaktadır.

TABLO II

Bakan Olmadan Önce Başbakanı Tanıyanlar
(Yüzde Olarak)

Tanışma düzeyi					
Hükümet Tipi	Yakinen Tanıyordum	Tanışı- yorduk	Sade Karşılaşmıştık	Tanış- mamıştık	Toplam
Tip I	46	42	8	4	100
Tip II	50	44	—	6	100
Tip III	24	24	18	35	100

Not: Düzeltmeden ileri gelen hatalar dolayısıyla, gerçek toplamlar 100'e eşit olmayabilir.

Verilerin incelenmesi, I. ve II. Tip hükümetlerde görev alan bakanların çoğunlukla başbakanla önceden tanıştıklarını, III. Tip hükümetlerde görev alanların ise tanışmadıklarını göstermektedir.

Bakanların parlamento üyesi olmaları yasal bir zorunluluk değilse de, olağan siyasal yöntemlerin işlerliği durumunda, bakanlar milletvekilleri arasından seçilmektedir. Acaba bakanlık teklif edilen parlamenterlerin ayrıncı bazı nitelikleri var mıdır? Burada, iki nitelik hemen akla gelmektedir: Parlamenterlerin hizmet süresi ve kendi partilerinin lider kadrosunda bakan olmadan önce de yer alıp almadıkları.

İnceleme konusu yapılan dönem için parlamentoda geçen hizmet süresi güvenilir bir değişken olmayabilir. Bilindiği gibi, 1960 Devriminden sonra Demokrat Parti milletvekillerinin faal siyasete girmeleri yasaklanmıştır. Dolayısıyla, bu partinin mirasçısı oldukla-

rını ileri süren Adalet ve Yeni Türkiye Partilerinin parlamenter tecrübeye sahip adaylar göstermesi olanaklı değildir.

Bununla birlikte, III. Tip hükümetlerde bakanlık yapanların yüzde 65'inin hiç parlamenter tecrübesi olmaması ilginçtir.

Bakan olanların bakan olmadan önce de kendi partileri içinde bir seçkinler ya da liderler grubunun üyesi bulunup bulunmadıklarını saptamak ise, bakan devşirme sürecini anlamamız açısından daha yararlıdır. Verilerimiz, I. Tip hükümetlerde görev alanların yüzde 74'ünün, II. Tip hükümetlerde görev alanların da yüzde 47'sinin partilerinin lider kadrosunda yer aldıklarını göstermiştir. Her ne kadar, lider kadrosunu oluşturanların, her partinin parlamentodaki tüm üyelerine oranı saptanmamışsa da, bu oranların yüzde 74 ya da 47'nin altında olacağını çekinmeden söyleyebiliriz⁶.

TABLO III

Bakanların Partileri İçindeki Liderlik Görevleri

Görev Hükümet Tipi	Görevi yok	(1)	(2)	(2 + 3)	Cevapsız
		Parti Grubu	Parti Örgütü	Toplam	
Tip I	21	23	51	74	4
Tip II	53	18	29	47	0

I. ve II. Tip hükümetler arasındaki farkın açıklanmasında daha önce koalisyonlara ilişkin bir gözleme başvurabiliriz. Koalisyon kurma zorunluğu, her partiye düşen bakanlık sayısını azaltmaktadır. Bu ise, partilerinde lider durumunda olanların bakan olmasına yol açmakta ve kabinedeki parti liderlerinin sayısını yükseltmektedir.

6) Burada iki noktanın hatırlanması gerekir. İlk, bir siyasal partinin milletvekili sayısı azaldıkça, lider olarak tanımladığımız kişilerin yeri, yüzde olarak artar. İkinci olarak tüm liderlerin parlamenterler arasından gelmesi zorunlu değildir. Kaba bir tahminle, lider durumunda olanların tüm milletvekillerine oranı yüzde 25'i geçmemektedir.

Bu bölümü, değişik hükümet tiplerinde görev alan bakanların farklı niteliklere sahip olduğunu belirterek tamamlayabiliriz. III. Tip hükümetlerde görev alanların, I. ve II. Tiplerde görev alanlarla karşılaştırıldıklarında, bürokrat-uzman kökenli olmalarının daha olası olduğu görülmektedir. I. ve II. Tip hükümetlerde bakanların parti lider kadrolarından ve başbakanın önceden tanıdığı kişiler arasından geldiği anlaşılmaktadır.

Verilerimiz (hepsi metne dahil değildir), bakanların hemen hepsinin yüksek öğrenim görmüş olduğunu göstermektedir. Yaş ve doğum yeri de hükümet tipleri arasında anlamlı farklılıklar göstermemektedir.

BAKANLARIN GÖRÜŞLERİ

İkinci varsayımımız, bakanların siyasal eylemleriyle ilgili çeşitli görüşlerinin, görev aldıkları hükümet tipine bağlı olarak farklılık göstereceğiydi. Varsayımımızı, eski bakanların, bakanların konularında uzman olmaları, koalisyon hükümetleri, başbakanda aranan nitelikler ve bakanlıkların görelî önemine ilişkin görüşlerine bakarak tanımlayacağız.

Uzmanlığın Önemi :

Daha önceki çözümlememizin ışığı altında, bakanlık yapılan konuda uzman olma eğilimine, III. Tip hükümetlerde görev alanların diğer iki tipte görev alanlara göre daha fazla ağırlık tanınması, bekleyebiliriz.

Bütün eski bakanlar, bir bakanın iyi bir idareci olması gereği üzerinde birleşmektedirler. Ancak, uzmanlığın, bakan olma konusundaki önemine ilişkin olarak önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, "Bir bakan bakanlık yapacağı konuda mutlaka uzman olmalı" görüşüne III. Tip hükümet üyeleri yüzde 65 oranında katılırken, bu oran I. Tip ve II. Tip için sırasıyla yüzde 25 ve 11'e düşmektedir. Eski bakanların, kendilerine neden bakanlık teklif edildiği konusundaki görüşlerini hatırlayacak olursak, bu sonucu doğal karşılamamız gerekecektir. III. Tip hükümetlerin birçok üyesinin

siyasal rekabetin geçerli olduğu ortamlarda bakanlık yapması olası değildir.

Belki de, aynı derecede ilginç olan bir nokta, I. ve II. Tip hükümet üyeleri arasında da anlamlı bir görüş farkının belirmiş olmasıdır. Basit bir açıklama bulunmamakla beraber, koalisyonlarda görev alan bakanların, uzmanlığı vurgulayarak, diğer partiden olan bakanları kendi işlerine karıştırmamayı amaçladıkları düşünülebilir.

Koalisyonların Değerlendirilmesi :

Bir koalisyon hükümeti, tanım gereği farklı grupları ve siyasal eğilimleri temsil eden ortaklardan oluşur. İncelediğimiz kitle hem koalisyonlarda, hem de bir partinin kurduğu hükümetlerde görev almış bakanları kapsamaktadır. Bu bakanların koalisyonlara ilişkin tutumlarında ne gibi farklar vardır? II. Tip hükümet üyelerinin, I. ve III. Tip üyelerine nazaran, koalisyonlara daha olumsuz bir gözle bakacaklarını önerebiliriz. İlk, koalisyon hükümetlerinde görev yapanlar, bunun işlerliği olan bir formül olduğunu deneyleriyle görebilirler. İkinci olarak, koalisyonda görev alan bazı partiler, koalisyon ortaklığı dışında iktidara katılmalarının olanaksız olduğunu düşünebilirler. Bunlara ek olarak, III. Tip hükümet üyelerinin, kabineleri bir uzmanlar kurulu olarak görmeğe yatkınlıkları ve ancak koalisyonlar yoluyla bakanlık yapmış olmaları dolayısıyla, koalisyon hükümetlerini en olumlu karşılamaları beklenebilir.

Verilerimizden anlaşıldığı gibi, II. Tip hükümet üyelerinin yüzde 94'ü "Koalisyon hükümetleri, tek bir partinin kurduğu hükümete nazaran her zaman daha yavaş işler ve tesirsiz kararlar" görüşüne katılmıştır. I. Tip ve III. Tip hükümetlerde ise, bu oran sırasıyla yüzde 36 ve 41'e düşmektedir. Hükümet tipleri arasındaki farklar azalmakla beraber, "Koalisyon hükümetlerinde, başbakan hangi partiden ise ,o parti haksız bir ağırlık kazanır" görüşüne katılma eğilimleri de aynı örüntüyü göstermektedir. Bulgularımız, genel olarak bekleşlerimiz yönünde olmakla beraber, III. Tip hükümet üyelerinin koalisyonları, I. Tip üyelerine nazaran daha olumsuz karşılamaları bekleşlerimizden ayrılmaktadır. III. Tip hükümetlerin çalışma ortamları bunu açıklamamıza olanak sağlamaktadır.

Hatırlanabileceği gibi, I. ci Erim kabinesinde güçlü iç çatışmalar olmuş ve onbir üye birarada istifa etmişlerdi, Nihat Erim'in

kurduğu iki kabine, her ne kadar hukuken güven oyu almış idiyse de, uygulamada hem parlamentonun, hem de bürokratik kadroların direnişiyle karşılaşmışlardır. Bunun, bu kabinelerde görev alan bakanları yıldırıldığı ve koalisyonları değerlendirmelerini etkilediği düşünülebilir.

Başbakanın Nitelikleri :

Başbakanda aranılan nitelikler nelerdir? Acaba bu görevin koşulları, üzerinde herkesin anlaştığı bir nitelikler dizisine yol açmakta mıdır, yoksa hükümet tipleri arasında farklı bekleyişler var mıdır?

Katılma oranlarında bazı farklar olmakla beraber, her tip hükümetlerin üyeleri, başbakanda aranılan en önemli niteliğin “Kabineye her bakımdan yön veren kuvvetli bir kişiliğe sahip olması” olduğunda anlaşmaktadır. (I, II ve III. Tipler için katılma oranları sırasıyla % 72, % 82 ve % 65’tir.) Ancak, aranılan ikinci en önemli nitelik konusunda önemli farklar ortaya çıkmaktadır. II. Tip hükümet üyelerinin yüzde 65’i başbakanın kendi partisinin kuvvetli desteğine sahip olmasını vurgulamaktadır. Bu görüş I. Tip üyelerince kısmen paylaşılmakta (% 26), ayrıca “uzun bir siyasal tecrübeye sahip olmak” üzerinde durulmaktadır ki, bu da I. Tipte yer alan dört kabineden üçünde İsmet İnönü’nün başbakanlık yapmış olmasıyla açıklanabilir. Olasılıkla, İnönü’nün kişisel tecrübesi ve gayretleri olmasaydı, koalisyonlar işlemez duruma kolayca gelebileceklerdi. III. Tip hükümetlerin üyelerinin vurguları ise, siyasal boyutu olmayan “İyi eğitim görmüş, kültürlü bir kimse olması” (% 24) ve “çalışkan, dürüst olması” (% 41) üzerinde toplanmaktadır.

Eski bakanların, başbakanda görmek, istedikleri nitelikler, dolaylı da olsa, bize farklı hükümet tiplerinin mahiyetlerine ilişkin fikirler vermektedir. Eski bakanların önemli bir çoğunluğu, başbakanın hükümeti yönlendirici rolünü önemsemektedirler⁷. Bir partinin

7) Sorduğumuz diğer bir soru başbakanın eşitler arasında birinci mi, yoksa özel bir yere mi sahip olması gerektiği idi. Başbakanın ayrı bir yere sahip olduğunu düşünenler, I., ve II. ve III. Tip hükümetler için sırasıyla % 64, % 88 ve % 82’dir. Halbuki I. Tip hükümetlerde bu rakamın daha yüksek, II. Tip

kurduğu hükümetlerde görev alanlar, başbakanın en üstte yer aldığı hiyerarşik bir kabine düzenini benimsemeğe ve başbakanın parlamenter desteğe olan gereksinimini takdir etmeğe daha yatkın görünmektedirler. Buna karşılık, koalisyon hükümetlerinde görev yapanlar, başbakanın, bu göreviyle doğrudan ilişkisi olmayan niteliklerine ağırlık tanımaktadırlar ki, belki de koalisyon dönemlerinde kabine üyeleri arasında uyum sağlanmasında, partinin birleştirici etkisinin zayıflaması dolayısıyla, bu niteliklerin görece önemi artmaktadır.

Bakanlıkların Görece Önemi :

İlke olarak, bütün bakanlıklar eşittir. Bununla birlikte, siyasal sistem ve çevresi üzerindeki sonuçları açısından, her birinin faaliyetinin aynı önemi taşıdığı söylenemez. Maliye Bakanlığı gibi bazı bakanlıkların, zaman ve duruma bakılmaksızın önem taşıdığı söylenebilir. Diğer bazı bakanlıkların görece önemi, belirli bir dönemde karşılaşılan sorunlara ve hükümetlerin programlarına bağlı olarak değişebilir.

Bazı eski bakanlar, yukarıda yürüttüğümüz düşüncelere uygun olarak, yani ya her bakanlığın eşit olduğu, ya da soyut düzeyde bir sıralama yapılmasının olanaksızlığı gerekçesiyle, sorumluluğu cevaplamamağı yeğlemişlerdir. Cevaplayanların çoğunluğu, Maliye Bakanlığının en önemli bakanlık olduğunu belirtmiş, bunu Millî Eğitim Bakanlığı izlemiştir. Daha sonra da sırasıyla, Dış İşleri, Millî Savunma, İç İşleri ve Tarım Bakanlıkları yer almıştır. Her üç tip hükümetlerin üyelerinin yaptıkları sıralamada anlamlı bir fark görülmemiştir.

Maliye Bakanlığı'nın en önemli bakanlık olarak görülmesi şaşırtıcı değildir, çünkü "değirmenin suyunun" denetimi bu bakanlığa aittir. Buna karşılık, Millî Eğitim Bakanlığında verilen önem, bir açıklamayı gerektirir, çünkü bu bakanlığın faaliyetlerinin rutinleşmiş olduğu ve mesleğe girişin koyduğu kısıtlamalar dolayısıyla ganimet dağıtmak için bir gizelgüğü olmadığı düşünülebilir. Kanı-

hükümetlerde ise daha düşük olması beklenebilirdi. Bu sapma, partiler arası koalisyonlarda, her partinin kendini eşit görme eğilimiyle açıklanabilir.

mızca, eğitime verilen önem, Türkiye'ye özgü iki nedene bağlanabilir. 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak, Türk siyasal seçkinleri, eğitimi modernleşmenin en vazgeçilmez boyutu olarak görmüşler, geri kalmışlığı da eğitim eksikliği ile açıklamışlardır. İkinci olarak, tek parti döneminde ödünsüz uygulanan Batılılaşma ve laikleşme siyasaları, son yıllarda yoğun biçimde eleştiriye uğramıştır. Bu çatışma içinde gerek aynı siyasaların devamını isteyenler, gerek bunlara karşı çıkanlar, eğitim sistemini, siyasal toplumsallaşmanın en güçlü aracı olarak görmüşlerdir.

İlginç olarak, en önemsiz bakanlıkların hangilerinin olduğu konusunda da eski bakanların uyum gösterdikleri anlaşılmaktadır. En çok sözü edilen bakanlıklar, Gümrük ve Tekel Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı'dır. Sık değinilen diğer iki bakanlık Orman Bakanlığı ve Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'dır. Bu bakanlıkların ortak yönleri arandığı zaman, üç tanesinin nisbeten yeni kurulmuş olduğu ve her birinin sağladığı hizmetin, diğer eski bir bakanlığın çerçevesi içinde görülebileceği görülmektedir.

Farklı hükümet tiplerinin üyelerinin siyasal faaliyet ve kurumlara ilişkin tutumlarının farklı olacağı biçiminde deyimlendirdiğimiz ikinci varsayımımız genellikle tanıtlanmıştır. Değişik tip hükümetlerin üyelerinin koalisyonların işlerliği, bakan olmada uzmanlığın önemi ve başbakanda aranan niteliklerle ilgili görüşlerinde farklar vardır. Bakanlıkların görelî önemi üzerinde ise, ortak tutumlar ortaya çıkmaktadır.

BAKANLIK SONRASI DURUM

Bakanlık sürekli bir görev değildir. Özellikle, siyasal rekabetin yürürlükte olduğu sistemlerde, bakanlar, hizmet sürelerinin sınırlı olduğunun idrakı içindedirler. Bakanlık görevi beraberinde bazı ödüller getirdiği gibi, bakanlıktan ayrılmak da bazı kayıplar doğurabilir. Örneğin, bir bakan parlamento dışından devşirilmişse, bakanlık görevi sona erdiği zaman eski görevine dönemeyebilir; başka bir iş bulması olanaklı olmayabilir ya da bulduğu iş, gerek itibarı gerek geliri açısından, bakanlık öncesi işinden daha az tatmin edici olabilir. Buna karşılık, bakanlık yapmış olmak, bazen kişinin

bakanlık sonrası iş bulma olanaklarını genişletebilir; çünkü, bakanlık döneminde kişi daha çok tanınacak, muhiti genişleyecek ve karlarıyla bazı kişi ya da toplulukların iyi niyetini kazanacaktır.

Parlamento üyesi iken bakanlığa atananlar için de benzeri gözlemler yapılabilir. Sözelimi, bakanlık yapan bir kişi, kendi seçim bölgesinin, yersel parti örgütünün işleri ve dertleriyle yakından ilgilenmeğe vakit bulamayarak yeniden seçilme şansını yitirebilir. Bakanlık sırasında gerçekleştirilen başarı, diğer milletvekillerine sağlanan ya da onlardan esirgenen kolaylıklar, bir eski bakanın parlamento ve partisi içerisindeki etkinliği ve saygınlığını etkiler.

Bakanlık yapmak dolayısıyla doğacak kayıplarla ilgilenmemizin iki nedeni vardır. İlkin, bakanlık yapmanın maliyeti, diğer bir deyimle, bakanlık sonrası uğranılacak kayıplar yüksek ise, bakan olması beklenebilecek birçok kimse için, bakanlık yapmak çekici olmaktan çıkacak, bakanların devşirilebileceği kadar bir hayli daralacaktır. İkinci olarak, bu koşullar altında bakan olmayı kabul edenler, bir yandan görevde kalabilmek için sistem kurallarını zorlamaya, onlara uymamağa yönelebilecekler, diğer yandan bakanlık sonrası yaşantılarını güvence altına almak için, bakanlık sırasındaki kısa-dönem çıkarlarını azamileştirmeye çalışabileceklerdir. Bu eğilimler siyasal gücün kötüye kullanımı ve görev ahlâkının bozulması yönünde baskılar yaratırlar.

Son varsayımımız, bakanlık görevinin sona ermesinin değişik hükümet tiplerinin üyeleri açısından farklı rizikolar taşıyacağı idi⁸. Gerek bakan olmanın, gerek bakanlıktan ayrılmanın yöntemleri gelenekselleşmemiş olduğu için, III. Tip hükümetlerde görev almanın daha rizikolu olması (bakanlık sonrası kayıpların daha fazla olması) beklenebilir.

Birinci olarak, bakanların görevden ayrılmalarının malî sonuçları incelenmiştir. Eski bakanlardan yüzde 75'i malî durumlarında hiçbir değişme olmadığını bildirmişler, geriye kalanların yarısı bir

8) Görev rizikosu ve bunun sistemsel sonuçları için bak. Lester Seligman, "Political Risk and Legislative Behavior in Non - Western Countries". G.R. Boynton ve C.L. Kim, derl.; **Legislative Systems in Developing Countries** (Durham, North Carolina: Duke University Press, 1975), s. 89 - 106.

iyileşme, yarısı ise bir bozulmadan söz etmişlerdir. Bu dağılım şartırcı değildir, çünkü eski bakanların % 79'u milletvekilidirler ve milletvekili ile bakan maaşları arasında önemli bir fark yoktur⁹. Ancak, verilerin incelenmesi, malî durumu bozulanların hükümet tipleri arasındaki dağılımının tesadüfî olmadığını ortaya koymaktadır. I. ve II. Tip hükümetlerin üyelerinin sırasıyla yüzde 11 ve 6'sı bir bozulmadan söz ederken, bu oran III. Tip hükümetler için yüzde 24'e ulaşmaktadır¹⁰.

Bakanlıktan ayrılmanın malî olmayan sonuçları nelerdir? Burada parlamento üyeliğinden ve dışardan gelen bakanlar arasında bir ayırım gözetilmesinde yarar vardır. Milletvekili olan bakanların, bakanlık görevleri sona erdiği zaman da, temsilci sıfatları devam etmektedir. Dolayısıyla, parlamentolar açısından önemli soru, bakanlık yapmış olmalarının partileri ve meslekdaşları karşısında onlara bir kazanç getirip getirmeyeceğidir. Parlamento dışından bakan olanlar için malî sorunlar dışı kazanç ve kayıplarını saptamak daha güçtür. Bir ölçü olarak, bu bakanların edindikleri yeni işi değerlendirmeleri kullanılmıştır¹¹.

- 9) Bir bakan, görevden ayrılmanın malî sonuçları hakkındaki sorumuza eklediği açıklayıcı notta, bakan ve milletvekili maaşları arasında 800 T.L. fark olduğunu belirtmiş; buna karşılık, bir bakanın kişisel harcamalarının daha yüksek olduğuna işaret ederek, bakanlıktan ayrılmanın malî bir ferahlık getireceğini önermiştir.
- 10) Verileri parlamenter ve parlamento dışı kökenli bakanlar açısından dökümlendiğimiz zaman, aradaki farklar daha da belirginleşmektedir. Aşağıdaki tablo, parlamento dışından gelen bakanların malî durumlarında bir iyileşme olmadığını, yüzde 41'inin ise, olumsuz sonuçlarla karşılaştığını göstermektedir.

Bakanlık Sonrası Malî Durum (Yüzde)

Malî Durum				
Köken	Bozulma	İyileşme	Fark Yok	Toplam
Senatör	4	13	83	100
Milletvekili	6	25	69	100
Parlamento dışı	41	0	59	100

- 11) Parlamento dışından gelen bakanların, malî konular dışında da kayıpları az değildir. Bu bakanların % 59'u eski görevlerine (% 38) ya da benzeri bir göreve (% 21) döndüklerini ve bunu

Üyelerinin büyük çoğunluğu milletvekili olan I. ve II. Tıp hükümetlere bakıldığı zaman, bunlarda görev alanların partileri içindeki durumlarında bir değişme olmadığı (sırasıyla % 55 ve % 59) görülmektedir. I. Tıp hükümetlerde görev alan parlamenterlerin yalnız % 9'u bakanlık sonrasında olumsuz bir deneye değinmekte, II. Tıp üyeleri arasında ise olumsuz bir durumla karşılaşan bulunmamaktadır. Buna karşılık durumlarının iyileştiğini belirtenler I. Tıp'te % 17, II. Tipte % 29'dur. Özetle, I ve II. Tıp hükümetlerde görev almanın, kişinin nüfuz ve itibarını zayıflatıcı önemli bir sonucu yoktur.

Üçüncü varsayımımız da, verilere bakılırsa, tañtlanmaktadır. Bakanlık sonrası kayıp ve kazançların dağılımı hükümet tipleri arasında değişmektedir. Parlamento dışından gelen bakanların kayıpları daha fazladır ve uygulamada ,anek bazı hükümet tipleri bunlara açık bulunmaktadır.

SONUÇ

Ordunun siyaseti etkileme düzeyi ve hükümetin bir koalisyon olmasının zorunluğu, bakanların niteliklerini, görüşlerini ve görev rizikolarını nasıl etkilemektedir?

Ordunun aktif bir siyasal rol benimsemesi, uzmanlığa önem veren ve uzmanlardan kurulu kabineler kurulmasıyla sonuçlanmakta, bu kabinelerde görev alanlar, bakanlık sonrasında meslekî ve malî kayıplara uğrama olasılığıyla karşılaşmaktadırlar. Ordunun siyasal rolünün pasif olması durumunda kabinelerde siyasal partilerin önder kadroları görev almakta ve bir parti çerçevesi içerisinde görev yapılması vurgulanmaktadır. Bakanlar görevden ayrıldıktan sonra önemli kayıplara uğramamakta, hatta partileri içindeki nüfuz ve itibarları artabilmektedir.

Ordunun aktif bir siyasal rol benimsediği ortamlarda görev yapan kabineler, her üyesi kendi konusuna giren sorunlarla ilgilenme-

tatmin edici bulduklarını belirtirken, % 33'ü bir kayıptan söz etmişlerdir, (% 25'i) yeni görevlerinin, bakanlık öncesi görevleri kadar tatmin edici olmadığını belirtirken, % 8'i ise, eski görevlerine dönmekle beraber, durumlarının sarsılmış olduğunu vurgulamışlardır.

ğe dönük bir uzmanlar kurulunu andırmaktadır. Her uzmanın görevini yapması sonucunda, başarılı bir yönetimin gerçekleşmesi beklenmektedir¹². Ordunun siyasal rolünün pasif olduğu dönemlerdeki hükümetler ise başbakan tarafından yönlendirilen ve parlamento tarafından desteklenen ve kendi içinde siyasal uyum sağlamağa çalışan heyetler görünümündedir.

Ordunun pasif bir siyasal rolü benimsediği zamanlarda, partilerin lider kadrosundan gelen bakanlar çoğalmaktadır. Koalisyonlarda görev yapanlar, genellikle, koalisyonlara karşı daha olumlu tavır içindedirler.

Bu çalışmada hükümet tipi bağımsız bir değişken olarak kabul edilmiş ve bunun bakanların nitelikleri, görüşleri ve görev rizikoları ile ilişkisi aranmıştır. Ancak, şunu belirtmek gerekir ki, hükümet tipi bir otonom değişken değildir. Bir siyasal sistemdeki çeşitli gruplar arasındaki güç dağılımını, siyasal parti ve benzeri örgütlerin yaygınlığını ve etkinliğini, siyasal güç kaynaklarının özelliklerini yansıtan bileşik bir değişkendir. Hükümet tipini belirleyen değişkenler, hükümette görev alacak kadroların da özelliklerini belirler.

12) Veriler, bu gözlemi doğrulamağa yeterli değildir, fakat bir bakanın istifa gerekçesi ilginç bir ipucu teşkil etmektedir. III. Tip hükümetlerde görev alan bir bakanlığın müsteşarı, kısa bir süre sonra görevinin çok "siyasi" olduğundan yakınarak, eski görevine dönmek istemiş ve bu isteği kabul edilmiştir.