

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KRİZLER, KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER ve
DEVLETİN DEĞİŞİM-DÖNÜŞÜMÜ

Doktora Tezi

Cem ANGIN

ANKARA-2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

TÜRKİYE'DE KRİZLER, KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER ve
DEVLETİN DEĞİŞİM-DÖNÜŞÜMÜ

Doktora Tezi

Cem ANGIN

Tez Danışmanı:
Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

ANKARA-2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

Cem ANGIN

TÜRKİYE'DE KRİZLER, KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER ve
DEVLETİN DEĞİŞİM-DÖNÜŞÜMÜ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı İmzası

Doç. Dr. Barış ÖVGÜN

Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

Doç. Dr. Evren HASPOLAT YILDIRIM

Doç. Dr. Deniz YILDIRIM

Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN



Tez Savunma Tarihi: 30.12.2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Doç. Dr. Barış ÖVGÜN danışmanlığında hazırladığım “Türkiye’de Krizler, Kanun Hükmünde Kararnameler ve Devletin Değişim-Dönüşümü (Ankara, 2019)” adlı doktora tezimdaki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Cem ANGIN

İmzası


.....

TEŐEKKÖR

Tez konusunun oluşmasında, olgunlaŐmasında ve yazılmasında katkılarıyla, önerileriyle, eleştirileriyle yol gösteren başta tez danışmanım Doç. Dr. Barış ÖVGÖN olmak üzere Doç. Dr. Evren HASPOLAT, Doç. Dr. Deniz YILDIRIM, Dr. Öğr. Üyesi Ozan ZENGİN ve Öğr. Gör. Cemal ÖZDEMİR'e teşekkür ederim.

Ayrıca 2013 yılında başladığım doktora öğrenimimin her bir aşamasında yanımda olan eşim Özlem ANGIN'a ve aileme Őükranlarımı sunarım.



İÇİNDEKİLER

GİRİŞ	1
BİRİNCİ BÖLÜM	10
KAVRAMSAL VE KURAMSAL AÇIDAN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER	10
1.1. Kavramlar	10
1.1.1. Değişim ve Dönüşüm	10
1.1.2. Kriz ve Türleri	13
1.1.3. Tanım, Benzerlik ve Farklılıklarıyla: Karar, Kararname, Kaide Kararname, Müşterek Kararname, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kanun Hükmünde Kararname, Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi, Sıkıyönetim, Seferberlik	16
1.2. Kuramsal Açıdan Kanun Hükmünde Kararnameler	22
1.2.1. Kanun Hükmünde Kararnamelere Yönelik Hukuksal Kuramlar	23
1.2.1.1. Olağan Dönem KHK'lara İlişkin Hukuksal Yaklaşımlar	23
1.2.1.2. Olağanüstü Hal KHK'larına İlişkin Hukuksal Yaklaşımlar	25
1.2.2. Kanun Hükmünde Kararnamelere Yönelik Yönetmel-Siyasal Bir Kuram İnşası: Neoliberal Hegemonyanın Kurucu Unsuru Olarak Otoriter Devletçilik	27
1.2.2.1. Liberalizmden Neoliberalizm'e: Kavram, Kuram ve Tarihsel Gelişim	29
1.2.2.2. Poulantzas: Kapitalizmin Neoliberal Evresinin Bir Ürünü Olarak Otoriter Devletçilik	52
1.2.2.2.1. Otoriter Devletçilikte, Devletin Özellikleri ve Yaşadığı Değişim-Dönüşüm 56	
1.2.2.2.2. Demokrasinin Değişen Yapısı ve Otoriter Devletçilik Parametreleri	57
1.2.2.3. Agamben: İstisnai Durum Siyaseti ve Sınırdaki Bir Kavram olarak İstisnai Hali 66	
1.2.2.4. Schmitt: Egemenlik Teorisi (=Anti-liberyan Anlayış + Desizyonizm + Hukuk Dışı Olanın Hukukla Bağının Kurulması) ve Diktatörlük	70
1.2.2.5. Fraenkel: Normatif Devletten Egemen Ayrıcalıklı Devlete Dual State (Gölge Devlet-İkili Devlet)	75
1.2.3. Kuram ve Uygulama: Türkiye'de Otoriter Devletçilik ve İstisnai Devlet	79

İKİNCİ BÖLÜM.....	88
TARİHSEL AÇIDAN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE DÜNYA’DA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME UYGULAMASI.....	88
2.1. Kaynak ve Tarihsel Gelişim Açısından KHK.....	88
2.2. Dünyada KHK Uygulaması.....	94
2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri.....	94
2.2.2. İngiltere.....	100
2.2.3. Fransa.....	105
2.2.4. İtalya.....	109
2.2.5. Almanya.....	111
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	116
TÜRKİYE’DE OTORİTER DEVLETÇİLİĞİN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER ÜZERİNDEN İNŞASI.....	116
3.1. Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması.....	116
3.1.1. 1876 Kanun-i Esasi.....	116
3.1.2. 1921 Anayasası.....	119
3.1.3. 1924 Anayasası.....	122
3.1.4. 1961 Anayasası.....	126
3.1.5. 1982 Anayasası.....	130
3.2. 1970’lerden Günümüze Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler.....	131
3.2.1. 1970’ler: Neoliberal Dönem Öncesi KHK’lar.....	134
3.2.1.1. 1970’li Yıllar: Türkiye ve Dünya.....	134
3.2.1.2. 70’li Yıllarda 70 Cent’e Muhtaçlığa Giden Süreç, Kaotik Bölüşüm İlişkileri ve Neoliberalizasyon.....	136
3.2.1.3. 1972-1980 Yılları arasındaki KHK’lar: Neoliberal Dönem Öncesi KHK’lar.....	143
3.2.1.3.1. Ekonomide KHK’lı Neoliberalizasyon.....	147
3.2.1.3.2. Hukuki Rejimden Siyasi Rejime: Devlet Memurları Kanununun KHK ile Dizaynı.....	158
3.2.2. 1980’ler: Neoliberal Dönem KHK’ları (1980-1983 ve 1983-1991).....	176
3.2.2.1. 12 Eylül Rejimine Giden Süreç ve 12 Eylül’ün Ekonomi-Politiği.....	176
3.2.2.2. Türkiye’de Neoliberalizm ve Neoliberal Değişim-Dönüşüm.....	181
3.2.2.3. 1980-1983 Dönemi: Neoliberalizmin “Zor” Aygıtı (MGK Devleti) ile İnşası.....	185

3.2.2.4. 1980-1983 MGK Devleti KHK'ları	189
3.2.2.4.1. Banker Krizi-Banker KHK'ları.....	189
3.2.2.4.2. Teşkilatlanma KHK'ları.....	205
3.2.2.4.3. KİT KHK'ları.....	218
3.2.2.5. 1983-1991 Dönemi: Neoliberalizmin Kurumsallaşma Aşaması (Özalizm) ...	231
3.2.2.5.1. Neoliberal Değişim-Dönüşümün Aktörü: ÖZAL	231
3.2.2.5.2. Özal Dönemi KHK'ları: Mevcutun Çözülmesi Alternatifin Yaratımı	236
3.2.2.5.2.1. Bakanlık ve Teşkilat KHK'ları	239
3.2.2.5.2.2. Personel KHK'ları	252
3.2.2.6. Değerlendirme 80'li Yıllar: İstisnai Devletten Otoriter Devletçiliğe	259
3.2.3. 1990'lı Yıllar: Neoliberal Restorasyon KHK'ları	274
3.2.3.1. Dünyada 1990'lı Yıllar: Neoliberal Çözülme ve Yeni Hegemonik Düzen Arayış-Yaratımı.....	274
3.2.3.2. Türkiye'de 90'lı Yıllar: Devlet, Siyaset, Ekonomi ve Hegemonya Krizi	278
3.2.3.3. 90'lı Yılların KHK'ları: Paradigmanın Değişimi Üzerinden Devletin Yeniden Yapılandırılması	285
3.2.3.3.1. Sosyal Devletin Geri Çekilmesi: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politika KHK'ları	289
3.2.3.3.2. Bakanlık KHK'ları.....	296
3.2.3.3.3. Devletin Yeniden Teşkilatlandırılması: Diğer Teşkilat KHK'ları	305
3.2.3.4. Değerlendirme: 90'lı Yılları Otoriter Devletçilik Üzerinden Okumak	325
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	337
2002 SONRASI SÜREÇ: OTORİTER DEVLETÇİLİK VE İSTİSNAİ DEVLET BİRLİKTELİĞİ	337
4.1. AK Partili Yıllar.....	337
4.1.1. AK Parti'nin Doğuşunu Önceleyen Süreç	337
4.1.2. Neoliberal Hegemonyanın ve Değişim-Dönüşümün Yeni Aktörü: AK Parti.....	343
4.1.3. AK Parti Tipi Yasama Tipolojisi: Torba Yasalar-KHK'lar-CBK'lar.....	348
4.1.4. Yasamadan Yürütmeye İktidarın Devri: Torba Yasa Mantığı.....	348
4.1.5. KHK'dan CBK'ya; Yeni Sistemin Yeni Düzenleme Aracı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK).....	358

4.2. Sistem Değişikliğinin Yürütme Erki Üzerinden Dizaynı: 2011 KHK'ları	364
4.2.1. Hibrit (İdari+Siyasi) Merkezleşmenin İnşası: Bakanlık KHK'ları	365
4.2.2. Kamu Personel Rejiminin Değişen Çehresi: 6111 Sayılı Torba Yasa ve 2011 KHK'ları	376
4.3. 15 Temmuz OHAL KHK'ları: İstisnai Durumdan Yeni Sisteme; Devlet Mimarisinin Topyekûn Değişim-Dönüşümü	386
4.3.1. Kolluk, Emniyet, Milli Savunmada Değişen Çehre: Artan Merkez Etkisi ve Neoliberalizasyon	388
4.3.2. Merkez-Taşra-Yerelde Yaşanan Değişim-Dönüşüm: Mikro ve Makro Merkezleşme	392
4.3.3. Yargıda Yaşanan Değişim-Dönüşüm: Adli Kolluğun Yükselişi-İdari Denetimin Azaltılması	396
4.3.4. Neoliberal Güdümlü OHAL Bakiyesi: Ekonomi-Milli Eğitim-Akademi ve Yüksek Öğretim-Personel Rejimi	400
4.3.4.1. Ekonomide Merkezleşme	401
4.3.4.2. Akademi ve Yüksek Öğretimde Özerkliğin Daraltılması	404
4.3.4.3. Milli Eğitimde Piyasalaşma Süreci	405
4.3.4.4. Personel Rejiminde Güvencesizlik	407
4.3.5. Değerlendirme 2002 Sonrası Süreç: Otoriter Devletçilik ve İstisnai Devlet Birlikletliği (Hibrit Rejim İnşası)	410
SONUÇ	419
KAYNAKÇA	427
ÖZET	445
ABSTRACT	446

KISALTMALAR

A.G.Ü	Az Gelişmiş Ülkeler
AYM	Anayasa Mahkemesi
AYİM	Askeri Yüksek İdare Mahkemesi
CBK	Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
DMK	Devlet Memurları Kanunu
DESİYAP	Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası
G.O.Ü	Gelişmekte Olan Ülkeler
HSK	Hakimler ve Savcılar Kurulu
MGK	Milli Güvenlik Konseyi-Kurulu
MKK	Milli Korunma Kanunu
OHAL	Olağanüstü Hal
KHB	Kamu Hastaneleri Birlikleri
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
POSDCORB	Planlama, Örgütlenme, Personel Alımı, Yönlendirme Eşgüdüm, Denetim ve Bütçeleme
RG	Resmi Gazete
RGT	Resmi Gazete Yayın Tarihi
S	Sayı
s	Sayfa
SPK	Sermaye Piyasası Kurulu
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TPKKHK	Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun
TVF	Türkiye Varlık Fonu
YÖK	Yüksek Öğretim Kurulu
yy	Yüzyıl

TABLÖLAR

Tablo 1: Değişim-Dönüşüm Kavramı	16
Tablo 2: ABD Başkanları ve Kararname Sayıları	34
Tablo 3: İngiltere’de Yürütme Erki.....	41
Tablo 4: Neoliberalizm Türleri	80
Tablo 5: 22-27. Yasama Dönemlerinde Yasa-Torba Yasa-CBK Faaliyetleri.....	365



GİRİŞ

En genel ifadeyle olağan durumdan-planlanan rutin işleyişten (olumsuz) bir sapmayı ifade eden kriz, ekonomik, sosyal, siyasal, yönetsel, hukuksal açıdan birçok farklı formda ortaya çıkabilmekte ve yine birçok alanı etkileyebilmektedir. Şüphesiz ki bu etkinin vuku bulduğu alanlardan biri de devlet ve dolayısıyla onun hizmet sunma aracı, yürütmeye ilişkin bir kolu olan kamu yönetimidir. Devlet ve onun halka uzanan eli olan kamu yönetimi krizler karşısından bir değişim-dönüşüm sürecine girmekte iken; bu sürece anayasa değişikliği, yeni yasal düzenlemeler ya da yürütmenin ultra gücü diyebileceğimiz kanun hükmünde kararnamelerle¹ yapılan düzenlemelerle cevap vermektedir.

Bu çalışmada yukarıda belirttiğimiz çeşitli nedenlerden ve araçlardan krizler ve kanun hükmünde kararnameler ele alınacaktır. Ancak çalışma sadece olağan ya da olağanüstü dönem KHK'larını veya belli bir hükümet döneminde çıkarılan KHK'ları değil, ilk kez ortaya çıktığı tarihten günümüze kadarki tüm KHK'ları yani Türkiye'nin yarım asırlık KHK rejimini, KHK'ların devletin değişim-dönüşümünde neoliberal politikalar dolayımında nasıl işlevselleştirilmiş bir araç olarak kullanıldığını ortaya koyacak bir biçimde ele alınacaktır.

Bu kapsamda çalışmanın üzerine yükseleceği üç temel sacayağı olacaktır. Bunlardan ilki krizler, ikincisi KHK'lar, üçüncüsü ise devlette yaşanan değişim-dönüşümdür. Belirtilen bu ayaklardan KHK'ların ortaya çıkışı konusunda 1876 Kanun-i Esasiye kadar gidilen bazı çalışmalar mevcuttur. Ancak günümüz anlamındaki ilk KHK, 1961 anayasasında 1971 yılında yapılan bir değişiklikte hukuksal ve yönetsel yapımıza dahil olmuş ve ilk kez 1972 yılında devletin önemli bir unsuru olan kamu personel rejimi alanında çıkarılmıştır. Bu yıldan itibaren ise (çalışmanın ileriki safhalarında da görüleceği üzere) KHK'lar siyasal iktidarların vazgeçilmezleri arasında yerini almıştır.

KHK'ların literatürde, doktrinde ya da kuramsal açıklamalarda “yasa gücünde kararname”, “kanun kuvvetinde kararname”, “kanun niteliğinde kararname”, “kanun gücünde kararname” şeklinde birçok kullanımı olmakla beraber, bu kullanımların hepsinin anlamdaş olduğunu, yani aynı anlama geldiğini söyleyebiliriz.

Yine doktrinsel-kuramsal açıdan KHK'lara bakacak olursak; KHK'lar üzerine uzlaşmış noktalar olduğu kadar üzerinde uzlaşılammış noktaların olduğunu söylemek mümkündür. Örneğin KHK'ların bir idari işlem mi yani yürütme erkine ait bir işlem mi yoksa yasama erkine ait bir işlem mi olduğu, KHK'ların yasamadan yürütmeye bir yetki

¹ Bundan sonraki kullanımlarda KHK şeklinde kısaltılarak kullanılacaktır.

devri olup olmadığı, KHK'lar ile her alanda düzenleme yapılıp yapılamayacağı, KHK'ların denetiminin Danıştay tarafından mı yoksa Anayasa Mahkemesi tarafından mı yapılması gerektiği konusunda çeşitli tartışmalar mevcuttur. Bu muğlaklığın ve tartışmaların sürmesinde belki de en önemli etken, Türkiye'de KHK'ların yasama-yürütme-yargı erklerinin keşişim noktasında yer almasıdır. Çünkü KHK'lar yetki yasası ve meclise sunulması yönüyle yasamayı, düzenleme yapma konusunda yürütmeyi, anayasaya-yasaya uygunluk açısından yargıyı ilgilendirmektedir. Bu nedenle KHK'ların birçok yönü üzerinde uzlaşmaya varılamadığı görülmektedir. KHK'nın üç erk arasındaki keşisimsel yönü bu tez çalışmasında da görüleceği üzere, bu üç erk arasındaki ayrımı ve dengeyi (birçok nedene bağlı olarak) zamanla silikleştirmiş ve yürütme erkini yasamayı ikame eder derece de ön plana çıkarmıştır.

KHK'lar adından da anlaşılacağı üzere tıpkı birer kanunmuş gibi işlem yeteneğine sahip olan hukuksal-yönetsel düzenleme araçlarıdır. Ayrıca anayasada olağan dönem ve olağanüstü dönem KHK'ları şeklinde ikiye ayrılmıştır. Anayasal açıdan olağan dönem KHK'lara ilişkin konu sınırlaması getirilmişken (temel haklar, kişi hakları, siyasi hak ve ödevler) olağanüstü KHK'lar için birkaç istisna dışında konu sınırlaması getirilmemiştir.

Yine KHK'larla ilgili olarak belirtebileceğimiz bir diğer husus (çalışma içerisinde de etraflıca değinileceği üzere) Türkiye açısından bakıldığında olağan olsun, olağanüstü dönem olsun KHK kullanımının çok yoğun olduğunu ve adeta olağanlaştırıldığını görmekteyiz. Türkiye tarihinde KHK kullanımının oldukça yoğun olduğu dönemler aynı zamanda çalışmanın bir diğer ayağı olan krizleri bizlere vermektedir. Farklı bir söylemle ifade edecek olursak, Türkiye'de KHK kullanımının yoğunlaştığı dönemler kriz dönemleri ile paralel bir seyre sahiptir. Her ne kadar bu durum olağan gibi görünse de burada anormal olan husus: Türkiye'de KHK'ların, KHK mantığını aşar derecede, çok geniş kapsamlı ve çok sayıda çıkartılması, yasamadan yürütmeye adeta iktidar devri şeklinde kullanılması, bunun ise parlamentonun pasifleşmesine, milletvekillerinin temsil kabiliyetinin düşmesine, katılım mekanizmalarının daralmasına, hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılmasına, olağan yasa yapım tekniklerinin by-pass edilmesine giden bir süreci ortaya çıkarmasıdır.

Krizler sosyal, siyasal, ekonomik, yönetsel olmak üzere birçok şekilde karşımıza çıkabilmektedir. Türkiye'nin bu krizlerin hemen hemen her biriyle ve hatta aynı anda birden fazlasıyla yüzleştiği dönemleri olmuştur. Çalışmada bu dönemlere, kriz-KHK-devlette yaşanan değişim-dönüşüm ilişkisine, yaşanan değişim-dönüşümde neoliberal politikaların etkilerine ve son olarak neoliberal hegemonyayı inşa eden otoriter devletçiliğe dikkat çekilecektir.

Çalışmanın bir diğer ayağında ise devlette yaşanan KHK'lı değişim-dönüşüm vardır. Neoliberal politikaların ekonomik, politik ve yönetsel açıdan devlete yönelik eleştirileri bürokrasi, vesayet, hantallık, kapalılık, yüksek maliyet, bütçe, zaman, personel ve diğer birçok husus üzerinedir. Hatta çoğu zaman krize giden sürecin arkasında eleştiri getirilen bu noktaların olduğu belirtilmektedir. Devlet ise bu eleştiriler karşısında birçok defa neoliberal yönelimli değişim ve dönüşüme tabi tutulmuştur. İşte bu noktada karşımıza Türkiye'de devletin değişim ve dönüşümünde kullanılan araçlardan belki de en önemlisi olan ve çalışmanın üzerine yükseleceği KHK'lar çıkmaktadır.

Görüldüğü üzere çalışmanın üzerine yükseldiği üç ayak olan kriz-KHK-devletin değişim-dönüşümü sarmal şeklinde doğrudan birbirlerini etkilemektedir. Çünkü burada krizlerden etkilenen özne devlet ve devlete ait yönetim-örgütlenme süreç ve ilkelerinin (kısaca POSDCORB²) hemen hemen hepsi iken bu etkiye verilen cevap ise daha çok devletin değişim-dönüşümü şeklinde olmuş ve bu cevabın verilmesine ise KHK'lar aracılık etmiştir.

Bu durumu bazı temel sorular üzerinden (**5N1K**) sistematize ederek biraz daha açıklığa kavuşturacak olursak:

Değişimin ve dönüşümün merkezinde olan neydi, yani ne değişti-dönüşüme uğratıldı? Bu sorunun cevabına devlet diyebiliriz. Çünkü, Türkiye'de KHK, idari reform (1945-1980) döneminde keşfedilmiş ancak devlette reform (1980 ve sonrası) döneminde çok kapsamlı ve yoğun bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

1945-1980 yılları arasındaki dönem genelde idarede yapılan kısmi değişimin ve dönüşümü içermekte olup, daha çok örgüt odaklı, personel konularına, teşkilat yapılarının yeniden düzenlenmesine ve idari iş ve işlemlerin basitleştirilmesi hususlarına dayanmaktaydı. Yani temel amaç idari az gelişmişliği aşarak modern bir kamu yönetimi yaratabilmek ve modern devlete uygun bir bürokratik yapı ve işleyiş tesis edebilmektir. Diğer bir ifadeyle idari reform döneminde temel amaç idari az gelişmişlikten kurtulmak, ekonomik ve toplumsal gelişime engel oluşturan örgüt, personel, teşkilat, idari iş gibi unsurların yerine rasyonel bir bürokratik modele geçebilmektir (Övgün, 2013, s. 14).

² POSDCORB kamu yönetimi ve yönetim bilimleri literatüründe çok sık kullanılan bir ilke olup, planlama (Planning), örgütlenme (Organizing), personel (Staffing), yönlendirme (Directing), eşgüdüm (Coordinating), denetim (Reporting) ve bütçe (Budgeting) olmak üzere devletin temel örgütlenme ve çalışma yöntemlerini ortaya koyan bir kısaltmadır. Bu ilkenin çalışmamızla ilişkisi: KHK'larla kamu yönetiminde yaşanan değişim-dönüşümün hangi alanlarda ve nasıl işlediğini daha sistematik bir şekilde analiz edebilmeyi mümkün kılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Diğer bir ifadeyle KHK'lar üzerinden devlette yaşanan değişim-dönüşümü bütüncül-sistematik bir şekilde göz önüne koyulabilmek açısından bu ilkeye zaman zaman değinilecektir.

1980 yılından sonra uygulamaya koyulan değişim ve dönüşüm çalışmalarını ise farklı bir amaç ve kapsam üzerine olmuştur. Bu dönemde hem amaç hem de kapsamın odağında bir bütün olarak devletin bizatihi kendisi vardır. Çünkü sadece idare, işleyiş, teşkilatlanma, personel ele alınmamakta, kapsam genişletilerek bir bütün olarak devlet ele alınmaktadır. Ayrıca bu dönemde temel amaç idare, işleyiş, teşkilatlanma, personelin modernizasyonu değil, devletin bir bütün olarak yeni ekonomi-politik paradigma olan neoliberalizm doğrultusunda değiştirilip-dönüştürülmesidir. Yani amaç devletin örgütlenmesi, planlaması, personeli, bütçesi, denetim ve eşgüdüm mekanizmasını ele almak ve tüm bunları bütüncül bir şekilde neoliberal politikalar doğrultusunda değişim-dönüşüme uğratmaktır.

Devlette gerçekleştirilecek değişim-dönüşümün başarıya ulaşabilmesi güçlü bir yürütmeyi-siyasi iradeyi gerektirir. Güçlü bir yürütmenin ise güçlü bir düzenleyici araca sahip olması gerekmektedir. İşte bu aracın adı Türkiye’de KHK’dır. Bu nedendir ki 1980 sonrası değişim-dönüşüm çabalarında yasama faaliyetlerini aşar derece KHK kullanılmış ve KHK’lar işlevselleştirilmiş bir araç haline getirilmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekirse neoliberalizasyon sürecinde gerçekleştirilecek değişim-dönüşüm her zaman olağan yolları kabul etmemekte bu nedenle temsili demokrasilerde giderek içselleştirilen bir tür otoriterlik (otoriter devletçilik-istisnai devlet pratikleri) ortaya çıkmaktadır. Çalışmada neoliberal politikalar, otoriter eğilimler ve KHK’lar arasındaki bu bağ etrafıca işlenecektir.

Bir diğer soru “değişim ve dönüşüm devletin “neresinde yaşandı?” sorusudur. Bu soruya cevap olarak devletin her bir örgütlenme-yönetimsel ilkesinde yani POSDCORB’unda yaşanmıştır diyebiliriz. Diğer bir ifadeyle KHK’lar üzerinden değişim ve dönüşümün yaşandığı yer bir bütün olarak devletin bizatihi kendisi yani devletin yönetim-örgütlenme ilkeleri olan planlama, teşkilatlanma, personel rejimi, eşgüdüm-karar-denetim mekanizmaları ve bütçe (kısaca POSDCORB)³ unsurlarının her bir kaleminde değişim-dönüşüm yaşanmıştır.

Türkiye’de devletin değişim ve dönüşümde nasıl bir yöntem tercih edilmiş-nasıl bir yol izlenmiştir? İzlenen yol yasamadan yürütmeye iktidar devri yani istisnai bir yöntem olan KHK’larla değişim-dönüşüm yapılması şeklindedir.

Türkiye’de neden ya da niçin yasama erki by-pass edilerek istisnai bir yöntemi ifade eden KHK’lar üzerinden bir değişim-dönüşüme gidilmiştir? Bu soruya iki farklı

³ Örneğin personel alanına bakıldığında sözleşmeli personel anlayışına, bütçe alanına bakıldığında performans-program bütçe anlayışına, planlama alanına bakıldığında stratejik planlama anlayışına, örgütlenme anlayışına bakıldığında Weberyan örgütlenme anlayışından özel sektör yönelimli örgütlenme anlayışına doğru bir değişim-dönüşüm yaşanmıştır.

bakış açısı içerisinde cevap verilecek olursak: Birinci cevap Türkiye’de KHK’yı yoğun bir şekilde kullanan iktidarlar nezdindeki cevaptır. Bu cevaba göre kararlarda çabukluk sağlama, kriz-OHAL durumu, kriz anlarında hızlı kararlar alma ve alınan kararları yürürlüğe koyabilme, değişim-dönüşüm karşısında bürokrasinin-bürokratik oligarşinin olası direncini ortadan kaldırabilme gibi nedenlerle KHK’ya başvurulmaktadır. İkinci bakış açısına ait cevap ise bu çalışmanın kuramsal temelleri çerçevesinde verilen cevaptır. Yani Türkiye’nin yarım asırlık KHK rejiminin ele alınacağı bu çalışmada da görüleceği üzere istisnai bir yöntemi ifade eden KHK’lar üzerinden bir değişim-dönüşüm stratejisi izlemenin gölgede kalmış ancak asli başka nedenleri vardır ki onlar da şu şekildedir: Kamusal politikaların ve alınacak kararların söz sahipliğinde yasama erki yerine yürütme erkini etkin kılma, yürütmeyi daha da güçlendirme-ön plana çıkarma eğilimi, siyaseten merkezileşmeyi sağlama ve bu durumu kurumsallaştırma ve son olarak alınacak kararları ve gerçekleştirilecek değişim-dönüşümlerin mecliste ya da toplumda politize edilmesinin önüne geçebilmektir. Esasında sayılan bu nedenler, çalışmanın kuramsal bölümünde de görüleceği üzere, çalışmanın kuramsal temelini oluşturan otoriter devletçilik parametrelerini oluşturmaktadır.

Hemen belirtmek gerekirse burada bahsedilen ve kuramsal çerçeveyi oluşturacak olan otoriterlik mutlak monarşi, askerî rejim, tek parti rejimi otoriterliğinden farklı bir otoriterliktir. Burada ele alınacak olan otoriterlik 1970’lerde yaşanan krizlerle beraber kapitalizmin yeni bir evreye girerek neoliberal forma bürünmesi sonrasında ortaya çıkan devlet anlayışının içerisinde beliren otoriterliktir. Bu otoriterlik anlayışının temel özelliği günümüz temsili demokrasi anlayışı ile otoriter eğilimleri bir arada bulandıran “hibrit” bir yapıya sahip olmasıdır. 1970’lere kadar yaşanan krizler kapitalizmin yeni bir aşamaya geçmesiyle sonuçlanmıştır. Kapitalizmin bu yeni aşaması neoliberal aşamadır. Bu yeni aşama aynı zamanda neoliberal devlet anlayışı şeklinde yeni bir devlet anlayışı da ortaya koymuştur. Bu devlet anlayışı kapitalizmin neoliberal evresinin yeni bir formu olup, temel karakteristiği demokrasi ile otoriterliği bir arada bulundurmasıdır. Kuramsal bölümde detaylıca ele alacağımız otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımları Poulantzas’ın otoriter devletçilik, Agamben’in istisnai hali, Fraenkel’in İkili Devlet (Dual State) ve Schmitt egemenlik yaklaşımları (diktatörlük-istisnai devlet) üzerinden inşa edilecektir.

Bir diğer soru KHK’lar üzerinden yaşanan değişim ve dönüşüm sürecine ne zaman girildiği sorusudur. KHK’larla değişim-dönüşüm sürecine KHK mekanizmasının anayasaya eklenmesinden bir yıl sonra yani 1972 yılında girilmiştir. Ancak zamansal yoğunlaşma daha çok idarede reformdan (1945-1980) devlette reforma (1980 ve sonrası)

geçildiği bir dönemde yani neoliberal politikaların devreye alındığı 1980 ve sonrası bir dönemde olmuştur. Örneğin neoliberal dönem öncesi (1972-1980) toplamda 1972-1980 yılları arasında toplamda 34 KHK çıkarılmıştır. Ancak neoliberal politikaların devreye alındığı 1980’li yıllarda 500’den fazla KHK çıkartılmıştır. Yani KHK’lar idarede reform döneminde (1945-1980) keşfedilmiş ancak devlette reform döneminde (1980 ve sonrası) hem sayısal olarak hem de POSDCORB’un her bir unsuruyla ilgili olacak bir biçimde çıkartılmış ve kullanılmıştır.

Ele alacağımız son soru “KHK’lar üzerinden değişim ve dönüşümün daha çok kim tarafından gerçekleştirildiği?” sorusudur. Bu soruya cevap olarak meclis çoğunluğu elinde bulunmasına rağmen (yani meclisten kendi partisi ile yasa çıkartabilme gücüne sahip olmasına rağmen) Türkiye’de tek başına iktidara sahip olmuş hükümetler cevabı verilebilir. Çünkü Türkiye’de KHK’lar koalisyon dönemlerinde de kullanılmıştır ancak sayısal olarak ve geniş alanları kapsayacak bir biçimdeki kullanımı daha çok tek başına iktidar olmuş hükümetler döneminde görmekteyiz.

Yukarıda kısaca cevapladığımız sorulara ek olarak çalışma içerisinde yer alan başlıklar altında şu sorulara da açıklık getirilecektir:

- KHK’lar nasıl-hangi gerekçelerle ortaya çıkmıştır? Hükümetler hangi gerekçelerle KHK’lara başvurmaktadır? KHK’lar ile devlette her alanda değişim-dönüşüm yapılabilir mi? Hükümetlerin buna ilişkin sınırları mevcut mudur?

- Devlette gerçekleştirilecek değişim-dönüşümün KHK veya kanun ile gerçekleştirilmesi arasında nasıl bir fark vardır?

- Türkiye’de neoliberal politikalar ile KHK’lar arasında nasıl bir ilişki vardır?

- Otoriterlik tartışmaları ışığında KHK’lar nasıl konumlandırılabilir?

- Türkiye’de Değişim-dönüşüm neden istisnai bir durum siyasetini ifade eden ve yürütme erkini önceleyen KHK’larla (ya da benzeri olan Torba Yasa ve CBK’larla) yapılmaktadır?

Yukarıda belirttiğimiz tüm hususlardan hareketle çalışmanın tezini ortaya koyacak olursak: “Türkiye’de KHK’lar, neoliberal politikaların ve onu inşa edici otoriter devletçiliğin (+istisnai devletin) aracı haline gelerek devlette yaşanan değişim-dönüşümün temel aktörlerinden biri haline gelmiştir”, şeklindedir.

Türkiye’de ekonomik, siyasal, toplumsal tüm krizlerin yarattığı imkanlar kullanılarak, krizleri çözmek adına yeni bir düzen inşa edilmiştir. Bu düzen neoliberal yönelimli bir düzendir. Bu yeni düzende ve devlet anlayışı içerisinde KHK devletin değişim ve dönüşümünde işlevselleştirilmiş önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü inşa edilecek düzen her zaman olağan yolları kabul etmemekte bu nedenle istisnai

bir yöntem-araç olan KHK'lara başvurulmaktadır. Bu duruma bağılı olarak yeni düzenin ortaya koyduğu devlet giderek otoriter bir eğilime sahip olmaktadır.

Dolayısıyla çalışmada, Türkiye'de KHK'larla neoliberal politikalar ve onun inşacıları olan otoriter devletçilik arasında doğrudan bir bağı olduğu ileri sürülmektedir. Bu anlamda Türkiye açısından baktığımızda KHK'lar, kapitalizmin neoliberal evresinde yaşanan krizler karşısında devleti neoliberal politikaların ihtiyacı doğrultusunda dönüştürmenin bir aracı haline gelmiştir. Devlet bir yandan dönüşmekte bir yandan da otoriter bir forma bürünmektedir.

Tez çalışması dört bölümden oluşmaktadır. Kavramsal ve kuramsal açıdan KHK'nın ele alındığı birinci bölümde öncelikle temel kavramlar benzerlik ve farklılıklarıyla ortaya koyulmuştur. Ardından salt hukuksal bakış açısının dışına çıkılarak yönetsel-siyasal açıdan bir kuramsal çerçeve çizilmiştir. Çalışmanın üzerine yükseleceği bu kuramsal çerçeve, Poulantzas'ın kapitalist devletin neoliberal evresinde yaşadığı değişim-dönüşümleri formüle ettiği otoriter devletçilik kuramı ile olağanüstü hâl şartları altında devletin yaşadığı otoriter dönüşümleri formüle eden Schmitt'in egemenlik yaklaşımı, Agamben'in istisna hali ve Frankel'in ikili devlet (Dual State) yaklaşımları üzerinden ele alınmıştır.

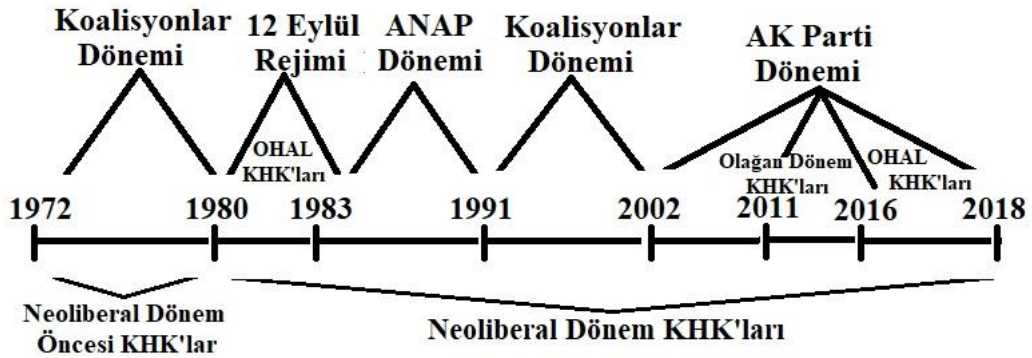
Tezin ikinci bölümünde KHK'nın tarihsel gelişimi ve seçili bazı ülkelerde KHK uygulaması ele alınmıştır. Bu kapsamda ABD (başkanlık), İngiltere (anayasal monarşi), Fransa (yarı Başkanlık), İtalya (parlamentar), Almanya gibi farklı yönetim geleneklerinin ve sistemlerinin hâkim olduğu ülkeler seçilmiş ve bu ülkeler açısından KHK uygulaması ortaya koyulmuştur.

Tezin üçüncü bölümünde ise ilk bölümde oluşturulan kuramsal çerçeve üzerinden Türkiye'nin yaklaşık yarım asırlık KHK'ları dönemselleştirilerek ele alınmıştır. Çalışmada belli bir döneme ait ya da belli hükümetlere ait KHK'ların ele alınmaması yani 1972'den günümüze kadarki tüm KHK'ların ele alınması ve bunların belirli parametreler doğrultusunda dönemselleştirmeye çalışılması çalışmanın temel zorluklarından biri olmuştur. Ancak çalışmanın kuramsal çerçevesi ve tüm KHK'ların detaylıca incelenmesi ile oluşturulan dönemselleştirme kriterleri ile bu zorluk aşılmaya çalışılmıştır. Buna göre ilk olarak çalışmanın kuramsal ayağını oluşturan ve Poulantzas'ın ortaya koyduğu otoriter devletçilik kuramı dönemselleştirme için bir parametre olarak kullanılmıştır. Poulantzas, 70'li yılların sonlarına doğru kapitalizmin yeni bir evreye girdiğini, bu evrenin neoliberal evre olduğunu, bu evre içinde devletin hem neoliberal yönelimli dönüşümler geçirdiğini hem de bu duruma bağılı olarak otoriter bir eğilim kazandığını ileri sürmektedir. Bu durum KHK'ları neoliberal dönem öncesi KHK'lar (neoliberal döneme geçiş KHK'ları) ve

neoliberal dönem sonrası KHK'lar olarak iki ana başlığa ayırarak incelememize yardımcı olacak ilk parametredir.

KHK'ları dönemselleştirmede kullanabileceğimiz ikinci parametre ise tüm KHK'lara baktığımızda ortaya çıkmaktadır. Buna göre Türkiye'de çıkarılan tüm KHK'lar incelendiğinde KHK kullanımının tek başına iktidar olmuş hükümetlerin koalisyon hükümetlerine göre daha yoğun ve sık KHK kullandığını görmekteyiz. Bu kapsamda ikinci dönemselleştirme parametresi hükümetler ekseninde KHK'ların dönemselleştirilmesidir. Buradan hareketle çalışmada KHK'lar, neoliberal dönem öncesi ve sonrası dönemde tek başına iktidar olmuş hükümetler ile koalisyon dönemi hükümetlerine ait KHK'lar şeklinde ele alınmıştır.

Üçüncü olarak KHK'lar, yukarıda verdiğimiz iki dönemselleştirme parametresi altında, kendi içerisinde olağan dönem KHK'lar ve OHAL KHK'ları şeklinde ikiye ayrılarak ele alınmıştır. Belirtilen bu parametreler üzerinden yapılan dönemselleştirmeyi şu şekilde şematize edebiliriz.



Tezin dördüncü ve son bölümünde ise 2002 sonrası Türkiye'nin yaşadığı güncel değişim-dönüşümler son dönem KHK'lar üzerinden ele alınmıştır. Bu bölümün ayrı bir başlık altında ele alınmasında Türkiye'de sistemsel açıdan köklü bir değişim-dönüşümün bu dönemde yaşanması, sistem değişikliği ile beraber KHK'lı bir yapıdan CBK'lı⁴ bir yapıya geçilmesi, yine bu dönem içerisinde ülke tarihinin en kapsamlı ve radikal (OHAL) KHK'larının çıkarılması ve bu süreç içerisinde teorik çerçevede ele aldığımız otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımlarının işaret ettiği dönüşümlerin (diğer dönemlerden farklı olarak) hibrit bir yapıda bir arada görülmesi gibi nedenler etkili olmuştur.

Dördüncü bölümün ardından gelen sonuç kısmında ise Türkiye'nin yarım asırlık KHK rejiminin otoriter devletçilik-istisnai devlet ekseninde bütüncül bir

⁴ Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)

değerlendirilmesi yapılarak tez çalışmasında elde edilen bulgu ve sonuçlar ortaya koyulmuştur.

Son olarak bu şekilde bir çalışmaya yönelmedeki amacı belirtecek olursak: Türkiye'nin KHK rejiminin bütüncül bir açıdan ele alınması ve KHK'ların salt hukuk perspektifli bir bakış açısının dışına çıkarılarak hukuksal-yönetmel-siyasal açılardan incelenmesine yönelik bir boşluğun doldurulması ihtiyacı bu tez çalışmasını ortaya çıkarmıştır. Bunun yanında yarım asırlık bir geçmişi olmasına rağmen KHK'ların günümüzde dahi gündemde olan ve güncelliğini koruyan bir konu olması, KHK'larla yapılan düzenlemelerin alansal olarak genişlemesi, ortaya çıktığı ilk andan son döneme kadar birçok stratejik düzenlemenin istisnai bir yöntem olan KHK'lar üzerinden yapılması gibi nedenler bu çalışmaya yönelmedeki diğer nedenleri oluşturmaktadır.



BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL ve KURAMSAL AÇIDAN KANUN HÜKMÜNDE

KARARNAMELER

1.1.Kavramlar

Çalışma içerisinde çok sık kullanılacak olan önemli birçok kavram bulunmaktadır. Bu kavramların açıklığa kavuşturulması çalışmanın anlaşılması açısından oldukça önemlidir. Bu kapsamda önce değişim-dönüşüm, kriz ve kriz türleri, karar, kararname, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, Kanun Hükmünde Kararname, OHAL KHK'sı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi gibi bir kavram seti oluşturularak çalışmaya bir başlangıç yapılacaktır.

1.1.1. Değişim ve Dönüşüm

Değişim ve dönüşüm kavramları ilk bakışta benzer kavramlar gibi görünse de esasında önemli farklılıklara sahip kavramlardır. Çünkü bu kavramlar kullanıldığı dönem, işlev hatta ve hatta ülkeler açısından farklılıklar içermektedir.

Değişim, bir bütünün bir bölümünün değişmesiyle ortaya çıkan yeni durumu, amaca uygun biçime getirmek için yapılan değiştirme, tadil anlamına gelmektedir. Değişim (transition) bir zaman dilimi içindeki değişikliklerin bütünü olarak ifade edilmektedir (TDK, 2017). Değişim kavramı, sınırlı ve örgütsel bazlı bir kavramdır. Değişimde mevcut yapı korunur onun bir parçasının yerine başka hususlar gelir. Değişim, aynı zamanda dönüşümün bir parçasıdır

Dönüşüm (transformation) kavramı ise olunan durumdan başka bir biçime girme, başka bir durum alma, şekil değiştirme, inkılap gibi anlam ve kullanımları içermektedir. Bu kavram değişim kavramından daha geniş bir anlam ifade etmekte olup niteliksel anlamda da farklılaşmayı içermektedir. Değişim ve dönüşüm arasındaki farkı bir örnekle izah edecek olursak: DPT'ye yeni daire başkanlıklarının eklenmesi (ya da kaldırılması) bir değişim örneğini ifade ederken, DPT'nin tamamen kaldırılarak onun yerine Kalkınma Bakanlığının kurulması bir dönüşüm örneğidir.

Dönüşüm (reform) kavramı daha iyi duruma getirme düşüncesiyle yapılan ve değişimi de kapsayan bir kavramdır.

“Dönüşüm, yönetim sistemindeki kusur ve eksikliklerin giderilmesi ve gerekli değişiklikler yapılarak sistemin yeniden düzenlenip daha iyi bir sistem haline getirilmesi insanoğlunun toplumsal etkinliklerini daha iyi örgütleyebileceğinin farkına vardığı günden beri varlığını sürdüren bir kavramdır. Reform yönetsel değişimin yapay olarak özendirilmesidir. Yapaydır, çünkü insan yapısıdır, planlanmıştır ve bilinçli bir şekilde gerçekleştirilir, doğal, rastgele ya da otomatik

değildir. Özendirilmiştir, çünkü insanları ikna etmek, gerekçeler göstermek ve gerekirse yaptırımlar uygulamak gerekecektir (Polatlıoğlu, 2003, s. 159).”

“Dönüşüm, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanış biçiminde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacım güden, kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü biçiminde anlamaktadır (TODAİE, 1972, s. 7).”

“Dönüşüm, devletin yapısal örgütlenmesini değiştirmeye yönelik yapılan faaliyetlerin tümüne verilen addır. Reform ya da yönetimin yeniden yapılandırılması devletin niteliğinde işlevlerinde, rolünde, bürokrasi, siyaset ilişkilerinde karar alma süreçlerinde, yeni bir denge arayışını yansıtır. (Güler, 2003, s. 2).”

Dönüşüm toplumsal, yönetsel, hukuksal, siyasal yapı ve kültürden etkilenen ve bunlara göre şekillenen bir husustur. Yine reform hem az gelişmiş hem gelişmekte olan hem de gelişmiş ülkelerin gündeminde az ya da çok ama bir şekilde her daim olan-olabilen bir durumdur. Reform her ne kadar bilinçli, planlı bir eylem olsa da kendisinden beklenen sonuçları her zaman ve kesin olarak vermeyebilir. Diğer bir ifadeyle reform planlı bir öngörüye dayansa da beklenilmeyen sonuçlara da kapı açabilen bir yapıya sahiptir.

Ancak dönüşüm (reform), bu kısa tanım, kullanım ve açıklamaların daha da ötesinde bir yapıya sahiptir. Çünkü reforma ilişkin literatüre bakıldığında da görüleceği üzere reform kavramının tanım ve kapsamı dönemlere ve ülkelere göre de değişiklik arz ettiği görülecektir. Örneğin 1945-1980 yılları arasındaki döneme *idari reform* dönemi adı verilmekte ve reform kavramı daha çok örgüt merkezli olarak ele alınmaktadır. Yani bu dönemde reform denilince devletin belli bir örgütünün, teşkilatlanması, personel yapısı, bütçesi, bütçenin kullanımı, örgüt içindeki görev bölüşümü, örgütün mevzuatı gibi hususlar akla gelmektedir.

1980 ve sonrası dönem için kullanılan kavram ise *devlette reform* kavramı olmuştur. Bu kavramın içeriği, kapsamı ve kullanımı daha geniş bir yapıya sahiptir. Çünkü bu dönemde reform, örgüt odaklılığı aşarak devletin her düzeyini bir bütün olarak ele almayı içerecek bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır (Övgün, 2013, s. 23). Bu nedenledir ki bu dönemi nitelenmek için kullanılan kavram “Devlette Reform” olmuştur.

Dönemler ekseninde reforma yüklenen anlamlar ve reformdan beklenenler farklılıklar gösterebilmekle beraber yine reform kavramının ülkeden ülkeye de değişik içerik ve anlamlara sahip olduğunu söyleyebiliriz. Yani gelişmiş ülkelerde reform ve gelişmekte olan ülkelerde reform farklı anlamlara gelebilmekte ve reformdan beklentiler değişebilmektedir. Örneğin gelişmekte olan ülkelerde reform denildiğinde: Egemen devlet(ler)in ya da uluslararası örgütlerin talepleri doğrultusunda sistemin bütününe yönelik değişim-dönüşümler ya da devletin kamu yönetiminde varlığını daha da arttırabilecek yönetim tekniklerinin arayışı kastedilirken, gelişmiş ülkelerde reform

denildiğinde sistemin belli bir parçasında yeni çalışma yöntemlerinin ortaya koyulması, yapısal değişimler ya da müşteri ve hizmet odaklılık, performans değerlendirme ve hesap verebilirlik gibi daha farklı kavram ve hususlar akla gelmektedir (Sobacı, 2014, s. 7-8).

Yukarıda kısaca reform nedir? Dönemler itibariyle kapsamı nasıl değişmiştir? Sorularına değinildi. Şimdi de reformun özellikleri nelerdir? sorusuna açıklık getirilecek olursa şunları söyleyebiliriz (Övgün, 2013, s. 24-26):

1- Reformun politik ve apolitik karakteri: Reform siyasi bir karaktere sahiptir yani politiktir. Çünkü reformla beraber artık belli bir örgüt ve buna yönelik mikro ölçekli değişikliklere gidilmemekte bunun yerine politik bir karakter taşıyan devletin bizatihi kendisi odak noktasına alınmaktadır. Ayrıca reform az ya da çok hemen hemen her siyasi partinin gündeminde olan bir durum olması dolayısıyla da politik bir karakter taşımaktadır. Ancak reform politik olduğu kadar aynı zamanda apolitik bir karaktere sahiptir. Çünkü reformlar sadece siyaset mekanizması tarafından talep edilmez. Bunun yanında toplum tarafından da reform talebi ve beklentisi oluşabilir. Yani reform hareketinin ortaya çıkış, uygulanma ve hangi alanların reforme edileceğine siyaset mekanizmaları kadar siyaset dışı mekanizmaların da oldukça büyük payı ve katkısı mevcuttur.

2- Reformun subjektif ve objektif karakteri: Reformun bir diğer özelliği subjektif olmasıdır. Reform subjektiftir, çünkü onu ortaya koyacak ve uygulayacak olan farklı iktidar anlayışlarının bakış açısını içeren-yansıtan bir yapıya sahiptir. Yani reform farklı iktidarlara göre farklı anlamlara sahip olabilmekte ve bu bakış açılarına göre şekillendirilebilmektedir. Ayrıca reformun subjektif karakteri, reformu uygulayacaklarla reformun uygulandığı sahadaki kişilerin reforma karşı farklı bakış açılarına sahip olabilmelerinden-reforma yükledikleri anlamların farklı olabilmelerinden de kaynaklanmaktadır. Özetle reformu ortaya koyacak olan iktidarla onu uygulayacak olan kesimin ve ayrıca uygulanacak alanda yer alanların reforma bakış açısı farklılar içerebilmektedir ki bu durum onun subjektifliğini ortaya koymaktadır. Ancak Reform subjektif olduğu kadar aynı zamanda objektif bir karaktere de sahiptir. Çünkü reform aşağı-yukarı her partinin gündeminde olan ve yine çoğu partinin ortak söylemleri ve vaatleri arasında yer alan bir kavramdır. Bu yönüyle ister tek parti iktidarı döneminde olsun isterse koalisyon dönemlerinde olsun her iktidarın ya da iktidar taliplisinin söyleminde reform vardır. Yani reformun objektifliği onun partiler üstü bir konuma sahip oluşundan gelmektedir.

Tablo 1: Değişim-Dönüşüm Kavramları

Değişim	Dönüşüm (Reform)
Kısmi	Bütüncül
Ani-anlık	Süreç- süreklilik içerir-gerektirir
Dar kapsamlı	Geniş kapsamlı
Kısa süreli etki	Etkisini-sonuçlarını kısa dönemde de gösterebilir, Uzun dönemde de gösterebilir.
Bütünün bir parçasındaki değişimi içerir	Bütünü tamamen ortandan kaldırabilir, bütünü mevcut durumdan başka bir biçime sokabilir.
Bir zaman dilimi içindeki değişikliklerin biri-birkaçı	Bir zaman dilimi içindeki değişikliklerin bütünü.
	Politik-apolitik, subjektif-objektif, olumlu ya da olumsuz sonuçlar elde edilebilir, Sonuçları itibariyle ilerleme de sağlanabilir gerileme de yaşanabilir.
	Planlı bir değişim-dönüşümü içerir, Bütüncül değişimi öngörür, Yönetsel ve toplumsal olduğu kadar siyasal bir içeriğe sahip

1.1.2. Kriz ve Türleri

Bu başlık altında çalışmanın ana unsurlarından biri olan kriz kavramına ve krizin türlerine kısaca değinilecektir.

Literatürde buhran ve bunalım ile aynı anlamda kullanılan kriz kavramı etimolojik olarak, Fransızca “crise” "buhran" sözcüğünden, eski Yunanca da ise “krisis” sözcüğünden gelmektedir. Yunanca “krisis” kavramı ise "yargılamak, hüküm vermek" fiilinden türetilmiştir (etimolojiturkce, 2017).

Türk Dil Kurumuna göre ise kriz, “Bir ülkede veya ülkeler arasında, toplumun veya bir kuruluşun yaşamında görülen güç dönem, bunalım, buhran” şeklinde tanımlanmıştır.

Geçmiş 17. yüzyıla kadar giden ancak 19. yüzyılda kapsamı genişleyen bir kavram olarak kriz, bir şeyin gelişmesinde belirleyici olan, hayati aşama ve dönüm noktası gibi anlamlarda da kullanıldığını da görmekteyiz (Oxford English Dictionary, 1991).

Kriz, önceden bilinmeyen ya da öngörülmeleyen bazı gelişmelerin makro düzeyde devlet, mikro düzeyde ise firmaları ciddi olarak etkileyecek sonuçlar ortaya çıkmasıdır (Kapucu & Aydın, 2010, s. 478). Bu anlamda kriz beklenmedik olumsuz sonuçlar olarak da ifade edilebilir.

Kriz kavramı, ekonomik konjonktürdeki yön değiştirmeyi yani genişleme ya da sürekli bir ilerleme döneminden uzun ya da kısa bir bunalım veya daralma evresine geçişi tanımlar (Roiser, 1991, s. 20).

Kriz, “beklenmedik bir sosyal, ekonomik veya psikolojik gelişme karşısında normal ilişkilerin ciddi bir biçimde sarsılması, karşılaşılan sorunun halledilmesi için mevcut çözüm yollarının yetersiz kalması sonucu ortaya çıkan ve çaresizlikle iç içe gelişen gerilim durumu”na verilen addır (Demir & Acar, 2002, s. 65).

Kriz, “genel ekonomik refahta ve ticarete düşme, birbiriyle çatışma içinde bulunan antagonist güçlerin keskinleşme dönemi ya da hasta bir ekonominin eski biçimde varlığını sürdürememesi ve yeni yaşama imkanı elde edebilecek değişikliklerin yapılması zorunluluğunun doğduğu zaman dilimi; ekonomik büyümenin çevrimsel süreç içinde kesintiye uğradığı nokta” şeklinde tanımlanabilir (Parlak, 2011, s. 480).

Yukarıda da görüldüğü üzere genelde kriz denilince ekonomik-finansal-mali kriz gibi anlamları içeren tanımlar akla gelmektedir. Ancak kriz kavramı bu tarz anlamları hem aşan hem de içeren bir yapıya sahiptir. Çünkü kriz ekonomik-finansal-mali durumlarla ilişkilendirilebileceği gibi yönetsel, politik, sosyal durumlarla da ilişkilendirilebilen bir yapıya sahiptir. Bu kapsamda kriz ve kriz türevlerine ilişkin daha kapsamlı tanımlara değinmek gerekmektedir.

Ekonomik kriz, genel ekonomik refahta ve ticarete düşme eğilimi, resesyon ya da depresyon hali, mal, döviz, hizmet, üretim gibi göstergelerin belirlenen ya da normal olarak kabul edilen seviyelerin altına düşmesini ifade etmektedir (Kapucu & Aydın, 2010, s. 478-479).

Ekonomik krizler, herhangi bir mal-hizmet-üretim faktörü veya döviz piyasasındaki fiyat veya miktarlarda kabul edilebilir bir değişme sınırının ötesinde gerçekleşen şiddetli dalgalanmalara denilmektedir (Roiser, 1991, s. 45). Ekonomik krizler genel olarak finansal krizler ve reel sektör krizleri olarak ikiye ayrılmaktadır (Kibritçiöğlü, 2001, s. 175-176). Döviz krizleri, bankacılık krizleri, borsa krizleri finansal krizlere örnek iken mal ve hizmet piyasasındaki yaşanan krizler, işsizlik krizleri ve enflasyon krizi reel sektör krizlerine örnek verilebilir (Kaygusuz, Geçmişten Günümüze Finansal Krizler (1619-2014), 2014, s. 4).

Reel krizler, mal-hizmet-işgücü piyasalarındaki miktarlarda yani üretimde veya istihdamda ciddi daralmalar sonucunda; **enflasyon krizi**, mal ve hizmet piyasalarındaki fiyatlar genel düzeyinin sürekli artışı olması halinde ve **finansal krizler** ise döviz, hisse senedi piyasaları gibi finans piyasalarındaki şiddetli fiyat dalgalanmaları ve bankacılık sisteminde bankalara geri ödenmeyen yani batık kredilerin aşırı derece de artması

sonucunda ortaya çıkan krizlerdir (Kibritçioğlu, 2001, s. 175-176). Bankacılık ve borsa krizleri, para ve döviz piyasalarında gerçekleşen krizler ile ödemeler dengesinde gerçekleşen krizlerin hepsi finansal kriz kapsamındaki krizlerdir.

İşsizlik krizi, emek piyasasındaki işsizlik oranının normal kabul edilen seviyenin üzerinde olması halinde ortaya çıkarken, durgunluk krizi ise fiyatlar genel seviyesindeki artışların ekonomide yatırımları teşvik edecek düzeyin altında gerçekleşmesi olarak tanımlanmaktadır (Kaygusuz, Geçmişten Günümüze Finansal Krizler (1619-2014), 2014, s. 4-5).

Bankacılık krizleri ise ekonomideki olumsuzluklara bağlı olarak gelişen dalgalanmalar ve belirsizlikler sonucunda finansal sisteme karşı oluşan güvensizliğe bağlı olarak yatırımcıların veya kişilerin bankalarda bulunan tasarruflarını çok hızlı şekilde çekmeleri ile oluşan krizlerdir.

Parasal kriz, ulusal paraya olan güvenin azalması (aşırı şekilde yabancı paralara yönelme: Dolarizasyon) ya da tamamen ortadan kalkması nedeniyle, spekülasyon amacıyla ülkeye gelen fonların hızlı bir biçimde ülkeyi terk etmesi ve merkez bankasının bu spekülatif saldırıya karşı kuru koruyamaması sonucunda, ulusal paranın değerinin düşürülmesi veya dalgalanmaya bırakması ile oluşan krizdir (Kaygusuz, Geçmişten Günümüze Finansal Krizler (1619-2014), 2014, s. 6).

Yönetmel kriz, bir ülkede veya ülkeler arasında, devletin, toplumun veya bir kuruluşun yaşamında görülen güç dönemlere ve süreklileşen belirsizlik haline verilen addır. Yine yönetmel kriz, mevcut yönetim sürecinin çıkmaza girmesi ya da yönetim sürecinin belirsiz bir şekilde kesintiye uğraması ve artık yönetememe-yönetilememe durumunun ortaya çıkmasını ifade etmektedir.

Sosyal kriz ise eksik, yanlış ya da öngörülmeven politikalar sonucunda devamlı zor koşullar altında yaşamak, çalışmak zorunda bırakılan geniş toplum kesimlerinin ortaya koyduğu tepkilerin adıdır.

Siyasal kriz, toplumsal sınıfların siyasal partilerle bağının kopması ve kendilerini temsil edecek hükümetlerin ortaya çıkmamasının yarattığı temsil krizini ifade eder (Ozan, 2015, s. 659).

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere kriz stabil bir durumdan dengesizliğe, gerilemeye, belirsizliğe, yeni adımlar atılması zorunluluğuna yani değişim-dönüşüme işaret eden-iten bir durum ve kavramdır. İşte bu yüzden ki çalışmada da belirtildiği üzere kriz-KHK-devletin değişim-dönüşümü arasında doğrudan bir bağ-ilişki vardır. Çünkü kriz dönemlerinde gözler hemen devlete-kamu yönetimine çevrilir, buralarda bir

kıyırdanmaya-değişime-dönüşüme ihtiyaç duyulur, Türkiye’de bu ihtiyaca cevap verme araçlarından biri de KHK’lar olmuştur.

Son olarak yukarıda tanımlanan kriz türlerinin ortak özelliklerine değinecek olursak: Krizler belli kişi ya da kişileri değil tüm toplum üzerinde etkilidirler. Aynı zamanda bu etkinin bir ya da birkaç kuşak öteye kadar ulaşabilmesi söz konusudur. Yine krizlerin sonuçlarının kestirilebilmesi kolay değildir. Saydığımız bu üç husus krizlerin ortak özellikleridir.

1.1.3. Tanım, Benzerlik ve Farklılıklarıyla: Karar, Kararname, Kaide Kararname, Müşterek Kararname, Bakanlar Kurulu Kararnamesi, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Kanun Hükmünde Kararname, Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi, Sıkıyönetim, Seferberlik

Bu başlık altında ise çalışmanın temel ayağını oluşturan KHK’ya, idarenin diğer düzenleyici araçlarına, bu araçlarla KHK arasındaki farklılıklara değinilecektir.

Arapça *karra* kelimesinden gelen karar sözcüğü etimolojik olarak “durma, sabit olma, istikrar, kesin görüş veya tercih” anlamlarına gelmektedir (etimolojiturkce, 2017). Karar, bir iş veya sorun hakkında düşünülerek verilen kesin yargı, kavramın hukuksal karşılığı ise herhangi bir durum için tartışılarak verilen kesin yargı, hüküm şeklindedir (TDK, 2017).

Kararname ise, Cumhurbaşkanının onayladığı hükümet kararı, Bakanlar Kuruluna verilen yetkilere dayanarak alınan karar, bu kararı bildiren resmî yazı, anlamına gelmektedir (TDK, 2017). Sözlük anlamı bu şekilde açıklanan kararname kavramına doktrinde nasıl açıklandığına bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

Kararname, Cumhurbaşkanının yetkilerinin kullanılmasının hukuki şeklidir. (Teziç, 1972, s. 7). Diğer bir ifadeyle kararname, “belirli makamların (Bakanlar Kurulu veya bir bakan + Başbakan) aldığı kararların yazılı sekle dökülmüş halidir” (Gözler, 2000a, s. 4). Bu bakımdan kararnameler Bakanlar Kurulu kararnamesi ve müşterek kararname şeklinde ikiye ayrılır.

Bakanlar Kurulu Kararnamesi: Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan hem başbakan hem de bütün bakanların imzası bulunan kurul tipi düzenleyici işlemler iken, ortak yani müşterek kararnameler ise ilgili bakan + Başbakanın + Cumhurbaşkanının imzalarının bulunduğu kararnamelerdir. Müşterek kararnamelerde ilgili bakan + Başbakan + Cumhurbaşkanının imzası var iken KHK’larda tüm bakanların imzası bulunur ki bu durum Müşterek Kararnameler ile KHK’lar arasındaki farkı (kurul tipi karar alma) bizlere verir.

Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile KHK'lar arasında tüm bakanların imzası olması yani her iki kararname türünün de Bakanlar Kurulunca çıkarılması bakımından benzerlik varken, yetki kanunu-TBMM'ne sunulma-Anayasa Mahkemesi denetimine tabi olma ve norm olarak kanuna denk olma bakımından KHK'lar ile Bakanlar Kurulu Kararnameleri birbirlerinden ayrılmaktadır (Gözler, 2000a, s. 5-6).

Burada ele alacağımız bir diğer kararname türü de "Kaide Kararname"lerdir. Kaide Kararname, kanunların emirleri üzerine bazı alanlarda Bakanlar Kuruluna verilen geniş bir tanzim yetkisine dayanarak yine Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan kararnamelerdir (Onar, 1966, s. 400). Yani bu kararname türü bir kanuna dayanmak şartıyla Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kararnamelerdir.

Kaide kararnameler ile KHK'ların her ikisinin de Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılması ve TBMM tarafından verilecek bir yetkiye ihtiyaç duyması yönüyle bir benzerlik varken, KHK'ların dayanağının anayasa olması, meclis onayına sunuluyor olması, kanunlara denk-kanunları değiştirici güçte olması ve son olarak KHK'ların denetiminin Anayasa Mahkemesi tarafından yapılıyor olması KHK'lar ile Kaide Kararnameler arasındaki farkları ortaya koymaktadır (Gözler, 2000a, s. 6-7). Çünkü Kaide Kararnamelerin dayanağı kanunlardır, ayrıca meclis onayına sunulmazlar ve KHK'lar gibi kanunlara denk ve kanunları değiştirebilecek potansiyele sahip değildirler.

Kanun Hükmünde Kararname: Literatürde, doktrinde ya da kuramsal açıklamalarda "yasa gücünde kararname", "kanun kuvvetinde kararname", "kanun niteliğinde kararname", "kanun gücünde kararname" şeklinde birçok kullanımı olmakla beraber, bu kullanımların hepsinin anlamdaş olduğunu yani aynı anlama geldiğini söyleyebiliriz. Literatürde birçok yazar birçok farklı şekilde kanun hükmünde kararnameyi tanımlamıştır. Burada bu tanımlardan bazılarına yer vererek, genel bir kanun hükmünde kararname tanımlaması yapmaya ve kavramsal açıdan KHK'ya açıklık getirmeye çalışacağız.

Gözler (2000a, s. 2)'e göre KHK, "Bakanlar Kurulunun yasama organından veya anayasadan doğrudan doğruya aldığı sınırlı bir yetkiye dayanarak yaptığı, daha sonra yasama organının denetimine tâbi olan ve normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan düzenleyici bir işlemdir".

Kuzu (1985, s. 132) KHK'yı, "yasama organının konu, süre ve amacı belirleyen bir yetki kanunu ile verdiği yetkiye veya doğrudan doğruya Anayasa'dan aldığı yetkiye dayanarak, devlet başkanının veya hükümetin çıkardığı maddi anlamda kanun gücüne sahip, parlamentonun tasdiki ile şekli ve organik anlamda kanun gücü kazanacak olan kararnameler" şeklinde tanımlamıştır.

Teziç (1972, s. 8) ise KHK'yı, "yasama organının, bir kanunla, belli konularda yürütmeye verdiği geniş düzenleme yetkisi üzerine, Bakanlar Kurulunca çıkarılan kararname, şeklinde tanımladığını görmekteyiz.

Ünal (1971, s. 662)'a göre KHK, "hükümetin herhangi bir yetki kanununa dayanarak ve bazı hallerde böyle bir yetki kanunu da olmaksızın çıkardığı kararlara" denir.

Karahanoğulları (1995, s. 56)'na göre KHK, "yürütme organının yasa koymasıdır. Diğer bir ifadeyle KHK, birlikte (meclis + yürütme organı) yasamadır".

Duran, KHK'yı, "yürütme organının yetkilerinin genişletilmesi ve serbestleştirilmesiyle ortaya çıkmış organik yönden idari, fonksiyonel yönden ise düzenleyici işlem" olarak tanımlamıştır (Duran, 1975, s. 4-5).

Önde gelen isimlerin KHK tanımlamalarına kısaca değindikten sonra son olarak 1982 Anayasasında 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği öncesinde KHK'nın nasıl tanımlandığına bakacak olursak şunları söyleyebiliriz: (AY. mülga m.91)

"Türkiye Büyük Millet Meclisi, Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir. Ancak sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere, Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararlara düzenlenemez."

"Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir."

"Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz."

"Kanun hükmünde kararnamenin, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından süre bitiminden önce onaylanması sırasında, yetkinin son bulunduğu veya süre bitimine kadar devam ettiği de belirtilir."

"Sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde, Cumhurbaşkanının Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun kanun hükmünde kararname çıkarmasına ilişkin hükümler saklıdır."

"Kanun hükmünde kararlara, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir."

"Kararlara, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur."

“Yetki kanunları ve bunlara dayanan kanun hükmünde kararnameler, Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülür.”

“Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte, yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.”

Anayasanın yukarıda detaylıca düzenlemiş olduğu ve 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği ile mülga hale gelen KHK maddesinin öne çıkan yönlerine baktığımızda şunları söyleyebiliriz: Olağan dönem KHK’lar ile temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevler düzenlenemez. Ayrıca olağan dönem KHK çıkartma yetkisi Başbakanın başkanlığında toplanan Bakanlar Kuruluna aittir. KHK’lar, TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi gerekmektedir. Son olarak KHK çıkarılabilmesi için Bakanlar Kuruluna olur veren yetki kanununda, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacı, kapsamı, ilkeleri, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağı belirtilmelidir.

Yukarıda verilen tüm tanımlardan hareketle KHK’yı şu şekilde tanımlayabiliriz:

- Şartlara göre bazen Cumhurbaşkanının başkanlığında (OHAL) bazen de Başbakanın başkanlığında (olağan) toplanan Bakanlar Kurulunca,
- Bazen yetki kanununa dayanarak (olağan) ve bazı hallerde de anayasa gereği böyle bir yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın (OHAL),
- Yetki Kanununa dayandığı durumlarda (olağan) bu yetki kanununun amaç, kapsam, ilke, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını belirtmesi gereken,
- Normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan,
- Yasama organının ve Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olan,
- TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi gereken,
- Resmî Gazetede yayımlanan,
- Düzenleyici işlemlere verilen addır.

Kısaca ele aldığımız KHK konusu çalışma içerisinde de görüleceği üzere Türkiye’de siyasal iktidarların vazgeçilmezleri arasında yer almış, süreç içerisinde işlevselleştirilmiş bir yasama ikamesi yerini alan bir araç haline gelmiştir. Çok yoğun bir şekilde kullanılması bu istisnai aracı olağanlaştırmış ve kavramın tanımı içerisinde yer

alan en temel kurucu öğelerin zamanla dikkate alınmamasına yol açmıştır. Örneğin TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi gereken KHK'lar uygulamada yıllarca kurul ve komisyonlara getirilmemiş ve dolayısıyla meclis denetiminin dışına çıkartılmıştır.

KHK'nın olağan dönem ve olağan üstü hallerde çıkarılmak üzere iki türü olmasına bağlı olarak ele alacağımız diğer kavramlar “**Olağanüstü Hal Rejimi ve Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamesi**” kavramlarıdır. İnsanlık tarihinde yaşanan büyük çaplı olaylar ve bu olayların geniş kapsamlı etkileri şüphesiz hem bu olaylara karşı tedbir almayı ve bu olayların gerçekleştiği anda olağan döneme göre farklı birtakım uygulamaların, yönetim pratiklerinin ve hukuksal tedbirlerin hayata geçirilmesini gerekli kılmıştır. Örneğin I. ve II. Dünya Savaşları ya da 1929 Büyük Buhranı gibi büyük çaplı krizler karşısında olağan dönemden farklı bir rejim devreye girmiştir. Bu tarz krizlere tedbirsiz yakalanan demokratik devletler yasal ve anayasal düzenlemeler yaparak yönetsel ve hukuksal yapısına Olağanüstü Hal Rejimlerini dahil etmişlerdir (Kuzu, 1993, s. 39).

Olağanüstü hâl rejiminin kendisi hukuki bir durum iken kendisini meydana getiren koşul ve unsurlar tamamen hukuk dışı ve öngörülemeyen durumlardan meydana gelebilmektedir. Yani savaş, savaş tehdidi, iç ayaklanma, ekonomik, sosyal ve siyasal kriz veya salgın gibi hukuki olmayan durumlar hukuki bir temele sahip OHAL rejiminin ortaya çıkmasına ve uygulanmasına neden olmaktadır.

OHAL ilan etme ve OHAL'de uygulanacak kural ve yaptırımları belirleme yasama organının takdirine bağlı olmakla beraber yasama organı OHAL konusunda tamamen sınırsız bir yetkiye de sahip değildir. Yani OHAL ile ilgili bazı sınırlar ve kıstaslar mevcuttur.

Yine OHAL rejimlerinin geçmiş yüzyıllarda görülmüş olan polis devleti ya da sivil diktatörlüklerle ilgisi ve benzerliği bulunmamaktadır (Hazır, 1991, s. 5-6). Yani OHAL rejimleri hikmet-i hükümet (Raison d'Etat) anlayışına dayanan eski polis devlet anlayışı, hükümdarın her sözünün kanun olduğu mutlak hükümet ve idare sistemleri, otoriter ve totaliter sistemler, modern diktatörlüklerden karakterleri icabı tamamen farklıdır ve bu yapılarla uzlaşamazlar (Daver, 1961, s. 5). Çünkü OHAL anayasal bir temele dayanmakta, yine hukuksal sınırlılıkları bulunmaktadır. Bu anlamda OHAL rejimini belki de en iyi betimleyen Montesquieu'ya atfedilen OHAL: “Tehlike anlarında hürriyetlerin bir tül ile örtülmesi durumudur.”, sözü olmuştur.

OHAL rejimi, bazı istisnai durumlarda devlet düzeninin sağlanabilmesi, sürdürülebilmesi ya da yeniden tesis edilebilmesi için zaruri olarak her türlü tedbirin alınabilmesine durumuna denir. Diğer bir ifadeyle OHAL rejimi, “hürriyetleri boğmayacak fakat devletin ve düzenin varlığını kurtaracak meşru bir nizam” dır (Daver, 1961, s. sunuş kısmı). OHAL Rejimi, kriz hallerinin ortaya çıkması buna bağlı olarak idarenin normal dönemlerden daha fazla takdir yetkisine sahip olması ve hak ve hürriyetlerde kısıtlamalara gidilmesi halini ifade eder. Olağanüstü Hal rejimleri, anayasa ve anayasaya dayanan kanunlarla tesis ve tanzim olunan istisnai rejimlerdir (Daver, 1961, s. 6).

1982 Anayasası da tıpkı yukarıda belirttiğimiz durum ve şartları göz önünde bulundurularak Olağanüstü Hal durumuna ve OHAL KHK’sına ayrıntılı bir şekilde yer vermiştir. Ancak hemen belirtmek gerekirse bu kavram ve uygulamalara 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği öncesinde 119, 120, 121/3 ve 122/2-3’üncü maddelerinde yer verilmişken, anayasa değişikliği ile beraber sıkıyönetimin kaldırılmasına bağlı olarak 120, 121, 122. maddeler kaldırılmıştır. Güncel hali ile Olağanüstü Hal durumuna ve OHAL KHK’sına anayasal açıdan açıklık getirecek olursak:

Anayasa değişikliği öncesi OHAL dört nedene bağlamıştır. Bunlar tabii afet, ağır ekonomik bunalım, şiddet olayları ve kamu düzeninin bozulması durumlarıdır. Anayasa değişikliği ile beraber OHAL nedenlerinin kapsamı genişletilmiştir.

“Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma, ülkenin ve milletin bölünmezliğini içten veya dıştan tehlikeye düşüren şiddet hareketlerinin yaygınlaşması, anayasal düzeni veya temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırmaya yönelik yaygın şiddet hareketlerinin ortaya çıkması, şiddet olayları nedeniyle kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması, tabii afet veya tehlikeli salgın hastalık ya da ağır ekonomik bunalımın ortaya çıkması hallerinde yurdun tamamında veya bir bölgesinde, süresi altı ayı geçmemek üzere olağanüstü hal ilan edebilir.”

“Olağanüstü hal ilanı kararı, verildiği gün Resmî Gazetede yayımlanır ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayına sunulur. Türkiye Büyük Millet Meclisi tatilde ise derhal toplantıya çağırılır; Meclis gerekli gördüğü takdirde olağanüstü halin süresini kısaltabilir, uzatabilir veya olağanüstü hali kaldırabilir. Cumhurbaşkanı’nın talebiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi her defasında dört ayı geçmemek üzere süreyi uzatabilir. Savaş hallerinde bu dört aylık süre aranmaz.”

“Olağanüstü hallerde Cumhurbaşkanı, olağanüstü halin gerekli kıldığı konularda, anayasal sınırlamalara tabi olmaksızın Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir.”

Anayasanın OHAL'e ilişkin yukarıda vermiş olduğumuz maddesine ve anayasa değişikliğine ilişkin olarak şunları söyleyebiliriz. Her şeyden önce anayasa değişikliği ile beraber sıkıyönetim her ne kadar kaldırılmış olsa da esasında yapılan şey sıkıyönetimin OHAL kapsamına dahil edilmesidir. Yani sıkıyönetimi gerektiren nedenler OHAL ilanı nedenleri içerisine alınmış ve bu konuda tek yetkili olarak Cumhurbaşkanı yetkilendirilmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekirse: OHAL, iktidarların sınırsız yetkilere sahip olduğu durumlar değildir. Çünkü bazı şartların gerçekleşmesi halinde OHAL ilan edilebilmektedir. Fakat OHAL'in yürütme erkini yasama ve yargı karşısında daha fazla ön plana çıkararak ve fren-denge mekanizmasının belli bir düzene oturtulamaması halinde güçler ayrımını tamamen silikleştirebilecek bir yapıya da sahip olduğu unutulmamalıdır.

1.2. Kuramsal Açından Kanun Hükmünde Kararnameler

KHK yasama, yürütme ve yargı erklerinin kesişim noktasında yer alan bir araç olması nedeniyle hem hukukçuların hem de siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanında çalışma yapanların üzerine önemle durdukları bir konu haline almıştır. Literatürde, KHK'ya yönelik çalışmalar ve kuramsal tartışmalar baskın şekilde hukuksal perspektif çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Ancak bu çalışmada salt hukuksal bakış açısının dışına çıkılarak yönetsel ve siyasal bir kuram inşası üzerinden KHK'lar ve KHK'lar ile gerçekleştirilen değişim-dönüşüm açıklanmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda ilk önce hukuk perspektifli kuramsal bazı yaklaşımlara kısaca değinilecek ardından çalışmanın üzerine yükseleceği temel kuramsal çerçeve çizilecektir.

Hukuk yönelimli kuramsal açıklamalarda, doktrinde ve literatürde yürütmenin KHK gibi bir araca sahip olmasındaki gerekçeler ya da KHK'nın varlığına açıklık getirmeye yönelik görüşler çeşitli şekillerde ortaya koyulmuş olup, bunlardan bazıları şu şekildedir (Kuzu, 1985, s. 191-192; Gözler, 2000a, s. 14; Serim, 1977, s. 813-814):

- KHK'yı yürütmenin kendi kendini yetkilendirmesi hali (Auto-Habilitation) olarak açıklayan görüşler,
- KHK'yı anayasal ilkelerin geçici süre askıya alınmasıyla ortaya çıkan bir durum olarak açıklayan görüşler,
- KHK'yı istisna hali-OHAL gibi durumların sonucunda ortaya çıkan bir zorunluluk hali (zaruret hali) olarak gören görüşler,
- KHK'yı bir tür yürütmeye ait yetki genişlemesi hali olarak açıklayan görüşler vardır.

Bu kapsamda ilk önce hukuksal perspektifli görüşlere yer verilerek KHK'ların nasıl anlamlandırıldığına kısaca değinilecek (Kuzu, 1985, s. 190; Özkol, 1969, s. 49-60; Gözler, 2000a, s. 25-28; Fendoğlu, 1992, s. 194; Soyaslan, 1994, s. 171-173; Karahanoğulları, 1998, s. 43; Oytan, 1977, s. 541-545; Teziç, 1972, s. 6-8; Sağlam, 1984, s. 268-269; Tan, 1972, s. 28-30; Yıldırım, 2013, s. 217; Serim, 1977, s. 813-816) ardından çalışmanın esaslı kuramsal ayağını oluşturacak şekilde yönetsel-siyasal bir kuramsal çerçeve çizilerek (otoriter devletçilik, istisna hali, olağan devlet-istisnai devlet, ikili devlet) (Agamben, 2008), (Oğuz, 2010), (Poulantzas, 2006), (Schmitt, 2014), (Yıldırım D. , 2017), (Fraenkel, 1941) KHK'lar ele alınacaktır.

1.2.1. Kanun Hükmünde Kararnamelere Yönelik Hukuksal Kuramlar

KHK'lar genelde olağan dönem KHK ve OHAL KHK'sı şeklinde tasniflenerek ele alınmaktadır. Bu kapsamda KHK'ları açıklamaya yönelik hukuksal yaklaşımlarda bu bakış içerisinde ele alınacak olup, ilk önce olağan dönem KHK'lara yönelik, ardından da OHAL KHK'larına yönelik yaklaşımlar ele alınacaktır.

1.2.1.1. Olağan Dönem KHK'lara İlişkin Hukuksal Yaklaşımlar

Olağan dönem KHK'larına yönelik ele alacağımız ilk teoriler "Delegasyon"- "Delegalisation"- "Declassement" teorileridir. Bu yaklaşıma başlamadan önce "Delegation (delegasyon)", "Delegalisation", "Declassement" kavramlarını kısaca açıklayacak olursak şunları söyleyebiliriz: *Delegation (Delegasyon)*: Meclisin yasama yetkisini yürütme organına devretmesi, *Delegalisation*: Belli konuların meclisin yasama alanının dışına çıkarılması, *Declassement*: Belli konulara ilişkin kanunların düzenleyici işlem konumuna indirilmesi anlamına gelmektedir (Karahanoğulları, 1998, s. 58).

19. yüzyıl boyunca oldukça kabul görmüş olan *Delegation* (yasama delegasyonu) teorisinin savunucuları Waldkirsh, Bruchhart, Fleiner, Cilleus gibi kişiler olmuştur (Kuzu, 1985, s. 193). *Delegation Teorisine* göre KHK bir tür yetki devridir ve bu yetki devrinin özünde vekalet mekanizması yatmaktadır. Buna göre meclisin vekili hükümettir ve bu vekil-müvekkil ilişkisi hükümete kanun gücünde düzenlemeler çıkarma yetkisi-hakkı vermektedir. Bu teori özel hukukta geçerli olan vekil-müvekkil ilişkisinin yani vekalet mekanizmasının kamu hukukuna taşınamayacağı, anayasal bir dayanağa sahip kanun yapım hakkının yürütmeye devredilemeyeceği gibi düşüncelerle eleştirilmiş ve reddedilmiştir (Kuzu, 1985, s. 196). Özetle *Delegation Teorisinde*, yasama organı yürütmeye KHK çıkarma yetkisi verirken aynı zamanda kendi sahip olduğu yasama yetkisini de devretmektedir. Bu anlamda yürütme, yasamaya yetki kanunu sınırları içerisinde vekalet etmektedir (Gözler, 2000a, s. 25-26).

Burada dile getireceğimiz diğer teoriler Mignon, Hauriou, Malberg gibi kişiler tarafından savunulan *Delegalisation ve Declassement Teorileridir*. *Delegalisation Teorisi (Kanun Konusu Dışında Bırakma)* KHK mekanizmasını, yasamanın kanun çıkartarak düzenleme yapabileceği bazı alanların kanun konusu dışına çıkartılarak yürütmenin düzenleme yapabileceği bir alan haline getirilmesini ifade etmektedir (Oytan, 1977, s. 584). Örneğin sadece kanunla yapılabilecek bütçe konusu, meclisin bu konuda çıkardığı bir yasa ile yürütme erkine bırakılması halinde “*Delegalisation*” durumu meydana gelmiş olur. Bu teori aynı zamanda yürütme organının düzenleme yetkisinin genişletilmesi olarak da adlandırılmaktadır. Bu teorinin, *Delegation Teorisinden* farkı *Delegalisation Teorisinde* yasama yetkisi yürütmeye devredilmez sadece yürütmenin düzenleme yetkisi genişletilir ancak *Delegation Teorisinde* ise yasama organı yürütmeye KHK çıkarma yetkisi verirken aynı zamanda yasama yetkisini de devretmektedir.

Declassement Teorisi ise belli konularda çıkartılmış olan kanunların düzenleyici işlem konumuna indirilmesi mantığına dayanmaktadır. Bu teorilerin özünü yürütme erkinin düzenleme yapma yetkisinin genişletilmesi veya geçici bir süreliğine belirli-bazı konuların yasama alanından yürütme alanına aktarılması oluşturmaktadır (Kuzu, 1985, s. 214). Yani bu teoride önceden meclis tarafından çıkarılmış olan kanunlar, yetki kanunlarıyla kararname seviyesine indirilmekte dolayısıyla bu kanunlar yürütme erki tarafından çıkarılan kararnamelerle istenildiği şekilde değiştirilebilmekte veya tamamen yürürlükten kaldırılabilmektedir (Kuzu, 1985, s. 218).

Ele alacağımız bir diğer teori *Auto-Habilitation Teorisidir*. Auto-Habilitation Teorisine göre yürütme erki KHK çıkarma konusunda kendi kendini yetkilendirmekte, yani yürütme erkinin kanun gücünde düzenleyici bir araca sahip olabilmesi için parlamentodan yetki almasına gerek duyulmamakta çünkü yetkiyi veren de kullanabilecek olan da yürütme erki kabul edilmektedir (Kuzu, 1985, s. 213-214). Ancak bu teori yürütmenin kendisine ait olmayan bir konuda (yasama yetkisi) kendisini yetkilendirmesi gibi bir durumun olamayacağı şeklindeki eleştirilerle reddedilmiştir. Çünkü kanun çıkarma yetkisi meclisin tekelindeyken yürütmenin kendisine ait olmayan bu yetkiyi yine kendisine tanınması pek olası bir durum değildir.

KHK’ya yönelik kuramsal yaklaşımlardan bir diğeri de *Önceden Onay Teorisidir*. Bu teorinin savunucusu ünlü Fransız kamu hukukçusu Leon Duguit’tir. Bu teoriye göre meclis, meclisin tekrar onayına tabi olmayacak şekilde yürütme erkine kanun gücünde işlem (KHK) yapması için yetki vermektedir. Yürütme erki tarafından yapılan tüm düzenlemeler tekrar meclis onayına ihtiyaç duyulmadığından, yapılan tüm düzenlemeler doğrudan yürürlüğe girmekte, dolayısıyla da yetki kanunuyla beraber hükümetin

yapacağı tüm düzenlemeler bir nevi önceden kabul edilmiş-onaylanmış olmaktadır. Yani yetki kanununa dayanarak hükümetin yaptığı kanun gücündeki düzenlemeler daha sonra tekrar meclisin onayına tabi olmadığından (Kuzu, 1985, s. 210) doğrudan yürürlüğe girmektedir.

Ancak bu teori hükümetin her daim yetki kanununun sınırlarını aşarak çıkarabileceği KHK'ların var olabilme ihtimali ve bu şekildeki her KHK'nın önceden meclis tarafından kabul edilmesinin mümkün olmayacağı yönündeki eleştirilerle reddedilmiştir (Kuzu, 1985, s. 211). Yani yürütme erkine genel ve belirsiz bir yetki veren bu teori, yürütmenin yetkisini aşarak çıkardığı KHK'ların önceden meclis tarafından kabul edilmesinin mümkün olamayacağı gerekçesiyle eleştirilmiş ve reddedilmiştir.

Bir diğer teori "*Normlar Hiyerarşisi İlkesinin Askıya Alınması Teorisi*"dir. Bu teorinin özü normlar hiyerarşisine ve kanuni idare ilkesine dayanmaktadır. Buna göre yürütme erkinin yaptığı-yapacağı işlem her türlü düzenleyici işlem kanuni idare ilkesi gereği anayasa ve kanunlara uygun olmakla beraber aynı zamanda normlar hiyerarşisi ilkesi gereği bu işlemlerin anayasa ve kanunların altında bir yerde de yer alması gerekmektedir. Ancak bu teorinin savunucularına göre eğer meclis yürütme erkine KHK çıkarma yetkisi verirse normlar hiyerarşisi kısmen ve geçici olarak askıya alınacaktır (Kuzu, 1985, s. 208). Yani bu teoride KHK, bir tür normlar hiyerarşisinin askıya alınmasıyla ortaya çıkmış bir mekanizma olarak kabul edilmektedir.

Bu teori anayasanın üstünlüğü ve normlar hiyerarşisi ilkesinin askıya alınamayacağı ileri sürülerek eleştirilmiş ve reddedilmiştir. Çünkü kanunların gözetimi, denetimi, yürütülmesi hususlarında ön plana çıkan yürütme erkinin anayasayı ve kanunları askıya alması hem yönetsel hem de hukuksal anlamda kabul edilebilir bir durum değildir.

1.2.1.2. Olağanüstü Hal KHK'larına İlişkin Hukuksal Yaklaşımlar

Bu başlık altında, her türlü normatif bağlılıktan kurtularak normal-olağan döneme dönülmesi için çabalar gösterilen, kararlar alınan durum-dönem olarak tanımlanan OHAL'e ilişkin hukuksal bazı teoriler ele alınmaya çalışılacaktır.

OHAL kapsamında ele alacağımız ilk yaklaşım *Zaruret (zorunluluk) Hali-Zaruret Hakkı (Notrecht) Teorisi*dir. Zaruret, zorda kalma ya da zorunluluk hali, sıkıntı, yoksulluk, fakirlik gibi anlamlara gelmektedir (TDK, 2017). Kaynağını Alman monarşisinden alan zaruret hali-zaruret hakkı teorisine göre, devletin zaruret halinden gelen bir zaruret hakkı vardır ve bu hakkın oluştuğu durumlarda devlet toplumu korumak adına mevcut hukuk düzenine bağlı olmaktan vazgeçebilir. Yani bu teoriye göre, söz

konusu toplumun ve devletin varlığı ise anayasa ve yasalar askıya alınabilir (Kuzu, 1993, s. 43; Kapani, 1993, s. 236-237), anlayışı mevcuttur.

Zaruret hali teorisi, devletin kendisini sınırlayan hukuk kurallarına bazı durumlarda uymayabileceği ve bu kurallara karşı-aykırı hareket edebileceği, anlayışına dayanmaktadır. Bu uyulmayışın ve hukuk kuralları dışına çıkılmasının gerekçesi zaruret yani zorda kalma, tehlikeli durum gibi hallerdir (Daver, 1952, s. 169-170). Zaruret hali teorisinin temel mantığını “*zaruretin kanunu olmaz*” anlayışından hareketle hukuk devleti ilkeleri dışına çıkılabilmesi durumuna dayanmaktadır.

Teorinin başta gelen savunucuları Jellinek, Jhering, Laband, Schmitt'tir (Hazır, 1991, s. 10). Jellinek'e göre zaruret halinde devlet hukuk devleti ilkesinin kendisine çizdiği sınırları kamu yararı ve toplumun sağlığı-refahı-huzuru gerekçeleriyle ihlal edebilir. Diğer bir ifadeyle toplumun selameti için hukuk feda edilebilir ve ayrıca bu gibi durumlarda hukuk bir amaç değil toplumun korunması için bir araçtır (Hazır, 1991, s. 10-11).

Bu teoriyi ünlü Alman hukukçu ve tarih felsefecilerinden Carl Schmitt etraflıca ele almıştır. Schmitt'e göre zaruret hali ya da onun deyimiyile “istisna hali” önceden öngörülemeyen ve şartları kesin olarak tespit edilemeyecek bir hal olduğundan, devlet bu tür hallerde anayasayı ve yasaları askıya alabilir. Bu yüzden Schmitt egemen olanın aynı zamanda olağanüstü hal'e de karar verebileceğini savunur (Schmitt, 2005, s. 14). Diğer bir ifadeyle Schmitt'e göre ne aciliyet halinin ve zorunluluk durumunun ne zaman söz konusu olduğu kesin olarak belirlenebilir, ne de böyle bir durumda nelerin meydana gelebileceği kesin olarak tek tek sayılabilir. Bu yüzden egemen olan hem zorunluluk halinin ve acil bir durumun söz konusu olup olmadığına, hem de bunu bertaraf etmek için ne yapılması gerektiğine karar verendir. Schmitt buradan hareketle egemen olan, normal durumda geçerli olan hukuk düzeninin dışında olmakla birlikte yine bu düzene ait olduğunu ileri sürer. Çünkü egemen olan, anayasanın tümüyle askıya alınmasına ve onun yeniden yürürlüğe koyulmasına karar verebilendir (Schmitt, 2005, s. 19). Schmitt'in kuramsal yaklaşım(lar)ı ileriki başlıklarda etraflıca ele alınacağı için burada kısaca zaruret haline değinilecektir.

Zaruret hali teorisine göre aciliyet, zorda kalma ya da zorunluluk hali karşısında yürütme organı, yasama organına göre çok daha hızlı hareket edebilir, sorunlara tedbir almak konusunda daha fazla başarı sağlayabilir (Daver, 1961, s. 8). Bu nedenle zaruret hali teorisi, OHAL koşullarında yapılacak düzenlemeler ve alınacak tedbirler yasama faaliyeti ile değil yürütmenin KHK mekanizması üzerinden gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

Olağanüstü Hal ve bu hallerde yürütmenin ön plana çıkışına yönelik açıklamalar getiren bir diğer teori “*Siyasi Teori*”dir. Siyasi teori, zaruret hakkını reddetmekte ve zaruret hali ileri sürülerek anayasa ve kanunlara aykırı yapılan çeşitli düzenlemelerin meşruiyetinin hukuksal yönden sınınamayacağını bu tür düzenlemelerin günün değişen şartları içerisinde idare edenlerin (yürütme organının) bir tasarrufu olarak değerlendirilmesi gerektiğini ileri sürmektedir (Daver, 1961, s. 14-15; Kuzu, 1993, s. 49). Diğer bir ifadeyle siyasi teori, kriz, sıkıyönetim, zaruret hali ya da OHAL gibi buhranlı durumlarda, bu durumlar gerekçe gösterilerek anayasaya ya da kanunlara aykırı olarak yapılan düzenlemeler daha sonraki süreçte parlamentodan çıkarılacak bir ibra (onay, temize çıkarma, aklama- yetki sağlama-verme) kanunu ile meşrulaştırılmaya çalışılsa da yapılan bu düzenlemeler “*hukuka aykırı*” olan durumu ortadan kaldırmayacağını ileri sürer. Yani ibra kanunun varlığı yapılan işlemlere meşruiyet sağlamaz ancak siyasî açıdan bu gibi bir düzenlemeleri geçerli kılar (Daver, 1961, s. 14-15).

Özetle siyasi teoriye göre OHAL durumunda çıkarılan KHK’lar denetime tabi olmalı, yine OHAL döneminde uygulamaya koyulan düzenlemelerin salt hukuki düzenlemeler olarak kabul edilmemeli, bu düzenlemelerin OHAL’in idaresi yönünde yürütme organının bir tasarrufu ve siyasi bir tercihi olarak değerlendirilmesi gerektiği, OHAL ile oluşan ortamda olası hukuksuzlukların denetim altına alınması gerektiğini belirtmektedir.

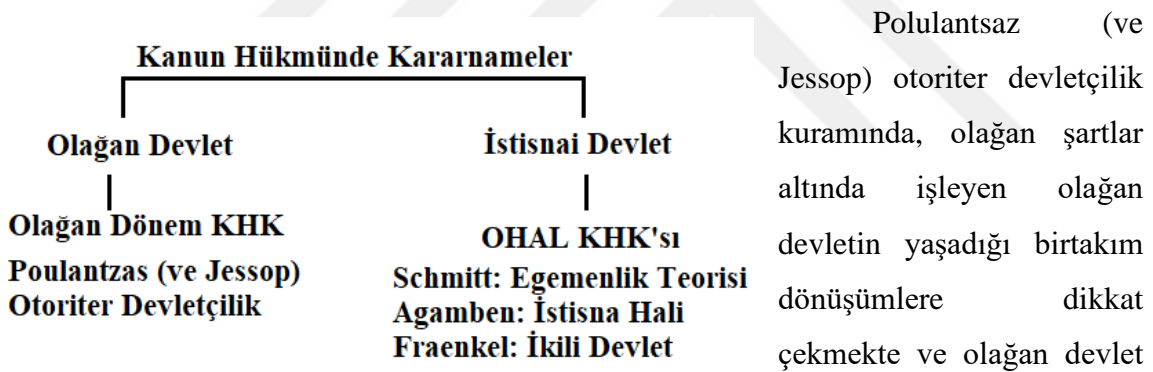
Bir diğer teori “*Meşru Müdafaa Teorisi*”dir. Bu teori “*Zaruret Hakkı Teorisine*” benzemekle beraber esasında ceza hukukunun en meşhur müesseselerinden olan *meşru müdafaa* mekanizmasına dayanmaktadır (Kuzu, 1993, s. 48). Buna göre devlet mecbur kaldığı, zorunlu olduğu, beka problemi yaşadığı durumlarda istediği yoldan istediği şekilde tedbirini alabilir, uygulayabilir veya uygulatabilir. Yani bu teoriye göre meşru müdafaaı gerektiren bir halin olması durumunda meclis yerine yürütme erki ve dolayısıyla KHK kullanımı gündeme gelmektedir.

1.2.2. Kanun Hükmünde Kararnemelere Yönelik Yönetmel-Siyasal Bir Kuram İnşası: Neoliberal Hegemonyanın Kurucu Unsuru Olarak Otoriter Devletçilik

Bu başlık altında çalışmanın esas olarak yaslanacağı kuramsal çerçeve ele alınacak olup, oluşturulacak ve ele alınacak olan kuramsal çerçeve yukarıda ele aldığımız hukuk kökenli kuramlardan farklı olarak yönetmel-siyasal bir kuram inşası şeklinde olacaktır. Türkiye’in yarım asırlık KHK rejiminin, yönetmel-siyasal bir kuram çerçevesinde anlamlandırılabilmesi ve olağan dönem KHK’lar ve OHAL KHK’ları

üzerinden yaşanan değişim-dönüşümün daha sistematik ve anlaşılabilir hale getirilebilmesi için kapsayıcı bir kuramsal çerçeve ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda devletin, olağan dönem ve OHAL dönemlerini açıklamaya, olağan dönem ve OHAL dönemlerinde çıkarılan KHK'ları ve bu KHK'larla yaşanan değişim dönüşümü ortaya koymaya imkan veren kuram ve kuramcılardan yararlanılacaktır.

KHK'lar, olağan dönem ve OHAL KHK'ları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Olağan dönem KHK'lar, olağan devlet işleyişi içerisinde, OHAL KHK'ları ise istisna halinin geçerli olduğu dönemlerde yürütme erki tarafından çıkarılmaktadır. Bu noktada ilk olarak olağan devlet ve OHAL (istisnai) devlet formlarının, ardından da olağan dönem ve OHAL KHK'larının formüle edilmesi gerekmektedir. Çalışmada kuramsal açıdan olağan devlet ve istisnai devlet ayırımına Poulantzas (olağan devlet) ve Schmitt, Agamben, Fraenkel (istisnai devlet) üzerinden açıklık getirilmiştir. Olağan dönem ve OHAL KHK'ları ile yaşanan değişim dönüşümleri ortaya koymak için ise Polulantsaz'ın (ve Jessop'un) "Otoriter Devletçilik" yaklaşımından, OHAL KHK'ları ve bu KHK'larla yaşanan değişim-dönüşümleri formüle etmek için ise Schmitt'in "Egermenlik Teorisi", Agamben'in "İstisna Hali" ve Fraenkel'in "Dual State" teorilerinden yararlanılmıştır.



içerisinde beliren otoriter eğilimleri ortaya koymaktadır. Schmitt, Agamben, Fraenkel ise istisna hali içerisinde beliren, istisnai devletin yaşadığı dönüşümleri ele almaktadır. Bu kapsamda olağan dönem KHK'lar ve bu KHK'lar üzerinden devlette yaşanan değişim-dönüşümün ortaya koyulmasında otoriter devletçilik kuramından, istisna hali, istisnai devlet ve OHAL KHK'ları ile devlette yaşanan değişim-dönüşümü ortaya koyulmasında ise Schmitt'in "Egermenlik Teorisi", Agamben'in "İstisna Hali" ve Fraenkel'in "Dual State" teorilerinden yararlanılacaktır.

Çalışmada KHK'ların neoliberal politikanın bir aracı haline geldiği ve bu kapsamda otoriter dönüşümlerin yaşandığı ileri sürüldüğünden kuramsal inşaya ilk önce neoliberalizmin kavramsal, kuramsal ve tarihsel çerçevesi çizilerek başlanacak, ardından sırasıyla Poulantzas (ve Jessop) otoriter devletçilik kuramı, Schmitt'in "Egermenlik

Teorisi”, Agamben’in “İstisna Hali” ve Fraenkel’in İkili “Devlet (Dual State)” teorileri ortaya koyulacaktır.

1.2.2.1.Liberalizmden Neoliberalizm’e: Kavram, Kuram ve Tarihsel Gelişim

Liberalizm kavramı İspanyolca’dan türetilmiş olmakla beraber kökeni Latince’dir (Yayla, 2015, s. 27). Latince etimolojik kökeni açısından ele aldığımızda liberalizm, “liberty”, “liber” yani özgürlük, serbestlik kavramına denk gelecek şekilde kullanıldığını söyleyebiliriz (Waldron, 1987, s. 129). Latince kökeni özgür insanlar sınıfını ifade etmek için kullanılan bu kavram, politik bir mensubiyet anlamında ise ilk kez İspanya’da 1812 yılında kullanılmıştır (Heywood, 2016, s. 47).

Liberalizmin tarihi, insanların bireysel özgürlüğünü tehlikeye atacak veya azaltacak olan eğilimlere veya olaylara karşı sürekli bir savaş olarak görülebilir. Başlangıçta, bu kavga çar, krallar ve diğer tiranlık biçimlerine karşı hedeflenmişti. Çağdaş haliyle ise devlet müdahalesinin, devletçi düzenlemelerin ve devletin genel yetkilerinin etkisini azaltmak için sürekli bir girişim olarak görülebilir (Nijs, 2016, s. 21).

Eşzamanlı olarak bir (politik) felsefe, ideoloji ve teori (Nijs, 2016, s. 25), olduğunu söyleyebileceğimiz liberalizm, kapitalist düzenin inşası ile beraber gelişip, kurumsallaşmış ve günümüze kadar birtakım değişimler yaşamıştır. Bu kapsamda liberalizmin: “klasik liberalizm”, “sosyal liberalizm”, “neoliberalizm” şeklinde gelişim göstermiştir. Bu gelişimin seyrine kısaca değinecek olursak:

- **Klasik Liberalizm**

Devletin gücünü kısıtlayarak bireyin özgürlüğünü güvence altına almanın önemini vurgulayan klasik liberalizm, feodal düzenden kapitalist düzene geçişten, 19. yüzyılın ilk sanayileşme dönemine kadarki süreci ifade eder (Heywood, 2016, s. 67). Klasik liberalizm, 19. yüzyıl boyunca Batı’daki Sanayi Devrimi’ne bir cevap olarak ortaya çıkmış olup, özel hakların, özellikle de mülkiyet haklarının sağlanması için hukukun üstünlüğü altında sınırlı bir devlet anlayışı ile sivil özgürlükler anlayışını savunmuştur (Nijs, 2016, s. 27-28). Bu savunuya bağlı olarak klasik liberaller devlete savunma, dış politika, güvenlik, adalet ve temel eğitim gibi asgari alanlar içinde roller vermişlerdir.

Genellikle klasik liberalizm, kapitalist devrimlerin ilk gerçekleştiği yer olan İngiltere’ye mal edilmekteyse de İngiltere’den ABD’ye oradan da tüm dünyaya süreç içinde yayılmış ve gelişim göstermiştir. Klasik liberalizm özgürlük-serbestlik ile refah arasında doğrudan bir ilişki olduğunu ileri sürdüğünden kuramsal temelleri de bu ilişkiye bağlı olarak iki ayak üzerine yükselmektedir. Bunlar özgürlüğün siyasi boyutunu ele alan siyasi liberalizm ile iktisadi boyutunu ele alan ekonomik liberalizm şeklindedir.

Ekonomik liberalizm, Adam Smith (Ulusların Zenginliği:1776) ve David Ricardo (Siyasal İktisadın ve Vergilendirmenin İlkeleri: 1817 (Karşılaştırmalı Üstünlükler Teorisi⁵)) gibi önemli isimlerin 18 ve 19. yüzyılda yapmış olduğu çalışmalarla klasik liberalizmin gelişmesine yaptıkları katkıları ifade etmektedir. Smith, merkantilizme getirdiği eleştirilerle ekonomik liberalizmi ortaya koymaktadır. Buna göre Smith, merkantilizmde devletin son derece aktif, müdahaleci ve kısıtlayıcı olduğunu, bu nedenle ekonominin iyi bir şekilde işleyemediğini, ekonominin ideal forma gelebilmesi için ekonominin olabildiğince devletten arındırılması gerektiğini belirtmiştir.

Adam Smith, Ulusların Zenginliği (1776) adlı eseri ve onun liberal doktrine damga vuran “piyasa”, “serbest piyasa” ve “görünmez el” ve “Bırakınız Yapsınlar-Laissez Faire” gibi kavram ve kuramları ile ekonomik liberalizmin kurucusu olarak kabul edilmektedir. Ulusların Zenginliği (1776) adlı çalışmada, piyasaların, merkantilist devlet müdahalelerinden kurtulduğu zaman, malların üretiminin ve dağıtımının nasıl daha verimli şekilde koordine edilebileceğini ortaya koymaya çalışmıştır. Buna göre eğer bireyler devletin kısıtlamalarından kurtulur ve kendi çıkarlarını sürdürmelerine izin verilirse hem kendi hem de ulusların zenginliği artacaktır (Prechel, 2007, s. 3-4). Özetle ekonomik liberalizm, bir yandan bireylerin serbest ve kendi kendini düzenleyen piyasalara katılımına olabildiğince izin verirken bir yandan da ekonomiye müdahalelerin yine olabildiğince sınırlandırılması gerektiğini ileri süren anlayıştır (Thorsen & Lie, 2007, s. 2).

Klasik liberalizmin bir diğer ayağında “siyasi liberalizm”⁶ vardır. Klasik liberalizm, 19. yüzyıl liberalizmi olarak görülse de kuramsal temellerinden olan siyasi liberalizm daha gerilere kadar gitmektedir. Çünkü siyasi liberalizmin kuramsal temelleri 18. yüzyılın önemli düşünürlerinden John Locke ve Jeremy Bentham’a kadar gitmektedir.

Locke’nin “Doğal Haklar”-“Doğal Hukuk” anlayışı klasik liberalizmin üzerine yükseldiği önemli bir dayanaktır. Locke insanın doğuştan gelen ve vazgeçemeyeceği bazı doğal haklara sahip olduğunu belirtir. Bunlardan ilki özgürlük, ikincisi yaşam, üçüncüsü ise mülkiyet (mülkiyet güvencesi) hakkıdır. Locke’nin saymış olduğu bu doğal haklar daha sonraki süreçte liberalizmin de temel savunuları arasında yer almıştır.

Klasik Liberalizm için bir diğer önemli isim ve yaklaşım: Jeremy Bentham ve onun Faydacılık yaklaşımıdır. Bireylerin mutluluğunu vurgulayan fayda, klasik liberalizmin merkezi değerlerinden biridir. Bentham, bütün bireylerin kendi

⁵ Bir ülke, hangi malların üretiminde daha yüksek oranda üstünlük sahibi ise o mallarda uzmanlaşmalıdır, şeklindeki teori.

⁶ Siyasi liberalizm genel olarak “Bireycilik” üzerine yükselir. Kuramsal açıdan Bireycilik açısından iki isim ön plana çıkar: Locke ve Bentham.

mutluluklarının peşinde koşmaları sonucunda toplumun mutluluğu da gerçekleşeceğini, bu nedenle toplumsal mutluluk, bireysel mutlulukların toplamından oluştuğunu belirtir. Ayrıca insanların ancak davranışlarının sınırlanmadığı ve baskı altında tutulmadığı sürece, gerçek mutluluğa ve refaha ulaşmanın mümkün olduğunu ileri sürmektedir (Aktan, 1995, s. 8-9). Burada ileri sürülen bireysel fayda maksimizasyonu ve birey davranışlarının sınırlandırılmaması vurgusu zamanla liberalizminin en temel savunuları arasında yer almıştır.

- **Sosyal Liberalizm**

19. yüzyılın sonlarına doğru Klasik Liberalizm aldığı eleştiriler sonucunda, yeniden dizayn edilmiş ve bu kapsamda liberalizme sosyal yönlerde eklenerek yeniden formüle edilmesiyle “Sosyal Liberalizm” ortaya çıkmıştır. Klasik liberalizme yönelik yapılan: Piyasanın gerçek hayatta klasiklerin belirttiği gibi sürekli denge halinde olmadığı, piyasa başarısızlığı durumunun da mevcut olduğu, tam istihdamın her daim sağlanamayacağı, “görünmez el”in her zaman işlemeyebileceği şeklindeki eleştiriler sonucunda refah için devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunan sosyal liberalizm anlayışı ortaya çıkmıştır. Elbette bu ortaya çıkışta 19. yüzyılın sonlarından itibaren hat safhaya erişmiş olan yoksulluğun, artan işsizliğin ve yükselen sosyalist akımın baskısı (Aytaç, 2014, s. 114-115) ve 1929 Büyük Buhranının etkisi çok fazladır. Çünkü bu yaşananlarla beraber klasik liberalizmin savunuları (piyasanın kendiliğinden dengeye geleceği, piyasaya müdahale edilmemesi gerektiği söylemleri gibi) bir bir iflas etmiştir. Bu gelişmelerle şekillenen sosyal liberalizm, özgürlükle devlet müdahalesinin belli bir dengede ilerlemesi anlayışına dayalı olarak kendini var etmiştir. Diğer bir ifadeyle sosyal liberalizm, özgürlüğün sadece engellerin kaldırılmasına indirgenemeyeceğini, dezavantajlı kesimlerin güçlendirilmesi gerektiğini, yoksul ve eşitsiz durumda olanlar lehine devlet müdahalesinin olması gerektiğini ileri sürmüştür (Aytaç, 2014, s. 114).

T. H. Green, L. T. Hobhouse ve J.A. Hobson gibi düşünürler tarafından temsil edilen sosyal liberalizmde (Aytaç, 2014, s. 114), toplumda bazı bireyler ya da gruplar içinde buldukları toplumsal koşullar nedeniyle dezavantajlı konuma düşmüşlerse devletin bu noktada daha eşitlikçi bir ortam yaratmak adına müdahalesi gerektiği ve bazı refah haklarını (emeklilik, aylık, ücretsiz sağlık, eğitim gibi) sağlaması gerektiği belirtilmektedir (Heywood, 2016, s. 80). Yani klasik liberalizm ve neoliberalizmin kuramsal temellerinde yer alan negatif özgürlük savunusu karşısında, sosyal liberalizmin pozitif özgürlük savunusu mevcuttur. Bildiğimiz üzere negatif özgürlük, kişinin herhangi bir otoritenin zorlamasına, şiddetine veya baskısına maruz kalmadan gönüllü, hür, istekli

ve kendi düşünceleri doğrultusunda tercihlerde bulunmasını ifade eder. Pozitif özgürlük ise devletten olumlu bir hizmet ve yardım isteme imkânı tanıyan yani devlete bazı ödev ve fonksiyonlar yükleyen anlayışı ifade eder (Kapani, 1993, s. 6).

Nasıl ki 19. yüzyıl klasik liberalizmi, kendini minimal devlet argümanı üzerinden var ettiyse, 20. yüzyılın sosyal liberalizmi de refah devleti üzerine kendini var etmiştir. Peki ya bu refah nasıl sağlanacaktı? Bunun için nasıl bir ekonomi-politik bir duruş sergilenecekti? Hiç şüphesiz ki bu soruların cevabını döneme damgasını vuran kişi olan John Maynard Keynes verecektir. Serbest Piyasanın en dramatik başarısızlığı olan “Büyük Buhanla” beraber yükselişe geçen sosyal liberalizm, toplumsal refahı sağlayacak olan devlete ekonomide de aktif roller biçiyordu. Çünkü yoksulluk ve işsizlik girdabından ancak bu şekilde çıkılabilirdi. John Maynard Keynes, klasik liberalizm savunularına karşı çıkmış, devletin toplam talebi arttırıcı şekilde ekonomiye müdahale etmesi, istihdam yaratması, yatırımlar gerçekleştirilmesi, kamu harcamalarının arttırılması gerektiğini belirtmiştir. Özetle Keynes, kapitalimin görünmez el ile değil devletin görünen müdahaleleriyle işleyebileceğini belirtmiştir (Heywood, 2016, s. 82).

Keynes’in sunmuş olduğu ekonomi-politik reçete, ABD’de Başkan Roosevelt döneminde “New-Deal”⁷ programı olarak uygulamaya konmuş, daha sonraki süreçte ise tüm dünyaya yayılarak genişlemiştir. Ancak Keynesyen ekonomi politikaları ve Sosyal Liberalizm anlayışı, 1970’lerin ikinci yarısından itibaren kapitalizmin içine düştüğü üretim-birikim rejimi⁸ kriziyle beraber çöküşe geçmiş ve yerini kapitalizmin yeni aşaması ve bu çalışmanın kuramsal temeline ön ayak olan neoliberalizme bırakmıştır.

- **Neoliberalizm: Kavram, Kuram ve Tarihsel Gelişim**

Hem çalışmamız açısından oldukça önemli bir yere sahip olması hem de günümüzde yaşanan pek çok sosyal, siyasal, ekonomik değişim-dönüşümün arkasında yer alması nedeniyle neoliberalizm konusu olabildiğince geniş ve kapsayıcı bir şekilde ele alacak olduğumuz bu başlık altında: Kavramsal, kuramsal, tarihsel açıdan ve devlette, toplumda, ekonomi de yaratmış olduğu değişim-dönüşüm açısından neoliberalizm konusuna yer verilecektir.

⁷ New Deal (Yeni Anlaşma-Uzlaş): 1929 Buhranının neden olduğu sosyal ve iktisadi yıkımı telafi etmek, işsizliğe karşı yeni istihdam olanakları yaratmak amacıyla Başkan Franklin D. Roosevelt döneminde 1933’te ABD’de uygulamaya geçen program.

⁸ Birikim rejimi, daha çok Düzenleme Okulu tarafından kullanılan bir kavram olup, ekonomik büyüme modeli ve ekonominin düzenlenme biçiminin bileşimi olarak ifade edilebilir (Akçay, 2019). Birikim rejimi krizi ile devlet krizini bir araya geldiğinde, “yapısal kriz” ortaya çıkmakta olup, bu krizin özgün yanı, ekonomik krizle siyasi krizin birleşmesidir (Akçay, 2019).

Neoliberalizmle ilgili farklı boyutlarda çok sayıda çalışma mevcuttur. Bu çalışmalarda genellikle neoliberalizmin temel varsayımları üzerinde kısmen fikir birliği olsa da neoliberalizmi net bir şekilde tanımlama konusunda henüz fikir birliği bulunmamaktadır. Örneğin bu hususa dikkat çekmek amacıyla yapılan ve Taylor C. Boas & Jordan Gans-Morse'ye ait önemli bir çalışma olan "Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan" adlı çalışma: 1990'dan 2004'e kadar yayınlanan 148 dergi makalesinin⁹ içerik analizine dayanarak, neoliberalizmin tanım ve kullanımının¹⁰ potansiyel olarak sorunlu üç boyutunu ortaya çıkarmıştır. Bunlar:

1- Neoliberalizm terimi genellikle tanımsızdır. Yapılan çalışmada ele alınan makalelerin %69'unda hiçbir tanımlamada bulunulmamıştır. 2- Neoliberalizm, ideolojik bölünmeler karşısında eşit olmayan şekilde ve çok çeşitli olguları karakterize etmek için kullanılmaktadır (Boas & Gans-Morse, 2009, s. 137). Buna göre neoliberalizm terimi çok çeşitli ekonomik, sosyal ve politik olguyla ilişkilendirilerek kullanılmaktadır. Örneğin ekonomi-politik çalışmalarda neoliberalizm: Bir dizi ekonomik reform politikasını, bir kalkınma modelini, normatif bir ideolojiyi ve akademik bir paradigmayı belirtmek için kullanılmıştır (Boas & Gans-Morse, 2009, s. 143). Bu kullanımlar arasında neoliberalizmin en yaygın kullanımının ekonomik reform politikalarına işaret edecek şekilde olduğu belirtilmiştir. 3- Yine bu çalışmada akademisyenlerin tipik olarak üç grup politikayı neoliberal olarak nitelendiği tespit edilmiştir: a- Fiyat kontrollerini ortadan kaldırmak, b- Sermaye piyasalarının deregülasyonu ve ticaret engellerinin azaltılması, c- Devletin ekonomideki rolünü azaltılması (özellikle devlete ait işletmelerin özelleştirilmesi, para arzının sıkı kontrolü, bütçe açıklarının ortadan kaldırılması ve devlet sübvansiyonlarının azaltılması dahil olmak üzere mali kemer sıkma ve makroekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunan uygulamalar) (Boas & Gans-Morse, 2009, s. 143).

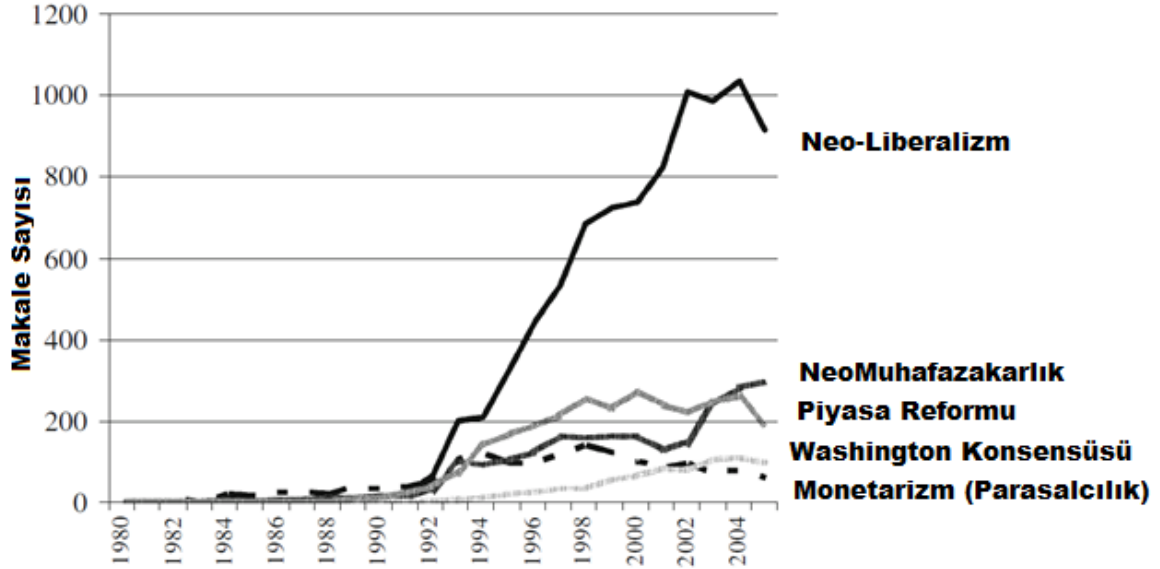
Yine çalışmada geçen ve aşağıda verilen tablodan da (Boas & Gans-Morse, 2009, s. 138) anlaşılacağı üzere 1980'li yılların akademik çalışmalarında çok fazla yer verilmeyen neoliberalizme 2000'li yıllara gelindiğinde yoğun şekilde ilgi gösterildiği görülmektedir. Örneğin 2000-2003 yılları arasında ortalama 1000 akademik makalede

⁹ Bu dergiler ve dergilerde yer alan makale sayıları: Third World Quarterly (53 Makale), Studies in Comparative International Development (15 Makale), World Development (13 Makale), Latin American Research Review (15 Makale), Latin American Politics and Society (15 Makale), Journal of Latin American Studies (9 Makale), Comparative Politics (11 Makale), Comparative Political Studies (10 Makale), World Politics (7 Makale).

¹⁰ Neoliberalizm incelenen 148 makalenin 106'sında yani %72'de politika-siyasa, 58'inde yani %39'unda Kalkınma Modeli, 32 tanesinde yani %22'inde İdeoloji, 20 tanesinde yani %14 ise Paradigma anlamında ve şeklinde kullanılmıştır (Boas & Gans-Morse, 2009, s. 144).

neoliberalizmden bahsedilmiştir. Hatta neoliberalizm; kalkınma ve politik ekonomi üzerine akademik yazında dahi baskın bir kavram olup, bu kapsamda parasalcılık, Neo-Muhafazakârlık, Washington Uzlaşısı ve hatta “piyasa reformu” gibi ilgili terimleri geride bırakmıştır.

Tablo 5: Neoliberalizm Kavramı (Boas & Gans-Morse, 2009, s. 138)



Bir fikir vermesi açısından yukarıda verdiğimiz çalışmada da görüldüğü üzere çok geniş bir literatüre sahip olan neoliberalizm üzerine uzlaşmış net bir tanımlama sözü konusu değildir. Çünkü bir kere neoliberalizmi belli bir tanımsal kalıba oturtabilmek kolay değildir. Ele aldığımız bu kavram hangi açıdan, hangi disiplin kapsamında hatta hangi ülke tipinden (GÜ, GOÜ, AGÜ) baktığımızı göre değişen bir yapıya sahiptir. Ayrıca neoliberalizmin bizatihi kendisi de (sık sık yaşadığı krizler nedeniyle) değişim göstermeye eğilimli bir ekonomi-politik bir projedir. Bunun yanında neoliberalizm, değişen derecelerde karmaşıklık gösteren, geniş bir toplumsal, iktisadi ve siyasi olgular yelpazesinin üzerinde yükselmektedir (Saad-Filho & Johnston, 2014, s. 14) ki bu nedenle neoliberalizm konusunda net bir tanım ve bir değişmez özellikler-ilkeler mevcut değildir. Son olarak neoliberalizmin evrimsel dinamiği içerisinde, farklı yerlerde ve farklı zamanlarda büyük farklılıklar gösteren uyarlamaları mevcuttur (Harvey, 2015, s. 78). Tüm bu nedenlerden dolayı doğrudan bir neoliberalizm tanımlaması yerine yapılan çalışmaların çeşitliliğinden-zenginliğinden hareketle neoliberalizmin araç, amaç ve varsayımlarını ortaya koymak gerekmektedir.

- **Neoliberalizmin Araç, Amaç ve Varsayımları**

En temel özelliği, piyasa direktiflerini işler kılmak olan neoliberalizm, kapital(izm)i korumak ve emeğin gücünü azaltmak gibi stratejiler doğrultusunda gelişen,

kapitalizme özgü bir örgütlenmedir (Saad-Filho & Johnston, 2014, s. 17). Bu örgütlenme, iç ve dış baskı aygıtlarının¹¹ dayattığı toplumsal, iktisadi, siyasi, hukuki ve yönetsel dönüşümler aracılığıyla gerçekleştirilir.

Neoliberalizm, insan refahının, mülkiyet haklarının, bireysel özgürlüğün, pazarların ve serbest ticaretin girişimci özgürlüklerinin en üst düzeye çıkarılmasıyla en iyi şekilde geliştirilebileceğini varsayan bir ekonomi politik pratiklerin teorisi. Bu teorik yapı içerisinde devletin rolü, bu tür uygulamalara uygun kurumsal bir çerçeveye oluşturmak ve korumak, aynı zamanda, özel mülkiyet haklarını güvence altına almak ve serbestçe işleyen pazarları desteklemek için gerekli polisiye-askeriye güç yapısı ile hukuksal yapıyı kurmaktır (Harvey, 2007, s. 22). Yine neoliberalizmde devlet bu yapının kurulmasına yardımcı olduktan sonra geri çekilmeli ve piyasaya müdahalede bulunmamalıdır. Çünkü serbest piyasa ortamında bireyler potansiyellerinin kilidini açar, bunu maksimize eder ve piyasa, bireyin ihtiyaçlarını mümkün olan en düşük marjinal maliyetle karşılar (Nijs, 2016, s. 24).

Çok yönlü bir hegemonya projesi olan neoliberalizm, 70'lerin sermaye birikimi krizine piyasa ve finans yanlısı çözümler sunmuş ve bunu emek kesimini baskılayıcı, sosyal hakları azaltıcı, örgütlenme haklarını kısıtlayıcı, devleti geri plana itici, toplumu topyekûn iktisadileştirici, yasaların çoğunlukla disipline edici mantığı ile gerçekleştirmiştir.

Neoliberalizm, finansal serbestliğin ve dışa açılmanın istikrar ve büyümenin motor gücü olduğu yönündeki temel varsayımı üzerinden küresel kârın daha çok gelişmiş (merkez) ülkelere aktığı bir mekanizma haline gelmiştir. Ancak bu durum Saad-Filho ve Johnston (2014, s. 21)'un da belirttiği gibi, neoliberalizmin egemenliği altındaki az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde iktisadi büyüme oranlarını dengesizleştirmiş, işsizlik ve eksik istihdamı yaygınlaştırarak bunu olağan hale getirmiş, ülkeler arasındaki ve ülkelerin kendi içlerindeki eşitsizlikleri keskinleştirmiş, çoğunluğun yaşam ve çalışma koşullarını kötüleştirmiş ve çevre ülkelerin iktisadi istikrarsızlıktan çok büyük zararlar görmesine neden olmuştur.

Neoliberalizm süreç içerisinde devlet içerisinde kendini sürekli kılacak mekanizmaları yaratıp, her krize girdiğinde kendini yeniden üretmesinin önündeki direnç ve engeli baskılayacak şekilde değişim-dönüşüme uğratmıştır. Bunu devleti, otoriter devletçilik şeklinde dönüştürerek yani katılım mekanizmalarını, sosyal hakları, sendikal

¹¹ İç kuvvetler: Ülkedeki finans dünyası ile önde gelen sanayiciler, ticaret adamları ve ihracatçılar, medya baronları, büyük toprak sahipleri, yerel siyasi liderler, en üst kademelerdeki kamu görevleri ve ordu iken; Dış kuvvetler: uluslararası örgütler (IMF, DB gibi), kredi kuruluşları, vd...

örgütlenme ve talep hakkını sınırlayarak, yasama-yürütme ve yargı erkleri arasındaki ayrımı silikleştirerek, yürütmeyi diğer erkler karşısında daha güçlendirerek gerçekleştirmiştir. Yani kapitalizmin neoliberal evresi kendisi için kendisine has bir devlet yaratmış olup, bu devlet tipolojisi çalışmanın esaslı kuramsal dayanağı olan otoriter devletçilik şeklinde olmuştur.

Saad-Filho ve Johnston (2014, s. 27)'un da belirttiği gibi: Neoliberalizm merkezi, çevreyi ve bu ikisi arasındaki ilişkiyi etkileyen, kapitalizmin işleyişiyle ilgili yeni kuralları ve kurumları inşa eden bir anlayıştır. Bu yeni kuralların ve kurumların başlıca nitelikleri şöyle sıralanabilir: “Borç verenler ile hissedarların lehine olacak şekilde yeni bir emek ve yönetim disiplini; devletin kalkınma ve refah alanlarındaki müdahalelerinin azaltılması; finansal kurumların çarpıcı büyümesi; finansal ve reel sektörler arasında birincilerin faydasına olacak yeni ilişkilerin uygulamaya geçirilmesi; birleşme ve satın almalar lehine olacak bir hukuki tutum”, merkez bankalarının güçlendirilerek faaliyetlerinin fiyat istikrarına yönlendirilmesi ve çevrenin kaynaklarının merkeze akıtılması, güç ve yetkinin merkezileştirilmesi, katılım mekanizmalarının daraltılması şeklindeki niteliklerdir.

Neoliberalizm, piyasaların üretim faktörlerine hak ettiği karşılığı en etkin bir şekilde sunacağını ve bundan dolayı da sosyal yardım kurumları ile sendikalara olan ihtiyacın ortadan kalkacağını ve yine esasında bu kurumların piyasa sürecinin doğal işleyişine müdahale ederek toplumsal refahı düşürüp işsizliğe yol açtığını ileri sürer.

70’li yıllarda meydana gelen büyümenin yavaşlaması, iktisadi durgunluk ve kriz üzerine yükselen neoliberalizm bu durumdan çıkarak kârı artırmanın tek yolu olarak işgücü maliyetlerini kontrol etmek ve sendikal faaliyetleri daraltmak olarak göstermiştir. Bu nedenle neoliberalizmi, sınıf iktidarını yeniden kurma üzerine yoğunlaşan ekonomi-politik bir proje olarak görebiliriz (Birch & Mykhnenko, 2010, s. 4).

Neoliberalizm, finansal piyasaların düzenlemelerden arındırılması, sosyal güvenlik kurumlarının zayıflatılması, sendika ve emek piyasasının yasal güvencelerinin zayıflatılması, devletin küçültülmesi, uluslararası mal ve sermaye piyasalarının geliştirilmesi ve Keynesyen tam istihdam anlayışından vazgeçilerek doğal işsizlik anlayışının kabul edilmesi gibi politikaları benimser. Diğer bir ifadeyle neoliberalizme göre Keynesyen ekonomi politikasının temel argümanlarından olan tam istihdamı amaçlayan müdahalecilik anlayışından vazgeçilmelidir. Çünkü serbest piyasa anlayışı içerisinde doğal işsizlik olağan bir durumdur. Bu nedenle neoliberalizm için işsizlik, kapitalist ekonomilerin istikrara kavuşabilmesi için ödenmesi gereken bir bedeldir (Lapavitsas, 2014, s. 65).

Neoliberalizm, devletin ve toplumun yeniden şekillendirilmesi yani devletin düzenleyici sistemlerinin ortadan kaldırılmasını ve buna uygun toplum yapısını amaçlar. Çünkü bu sayede kapitalizmin gelişimini kolaylaştıracak, piyasa odaklı yeni kural ve politikaları kapsayan yeni düzenleme biçimlerini yaratılabilir. Toplum piyasa suretinde dönüştürülürken, bizzat devletin kendisi piyasalaştırılır. Devletin işlevinin yeni küresel düzene uygun düşecek şekilde yeniden örgütlenmesiyle birlikte devlet, eski ulusal devletler düzenindeki hakem rolünü bir kenara bırakıp giderek bir piyasa oyuncusu gibi davranmaya başlar ve düzenleme artık kamu yararı adına değil, bizzat küreselleşme-neoliberalleşme projesi adına gerçekleştirilir (Munck, 2014, s. 112).

Finansal faaliyetleri etkilemek amacıyla faiz oranlarının merkez bankaları tarafından yönlendirilmesine para politikası denirken, yine ekonomik faaliyetleri etkilemek amacıyla hükümetlerin harcamaları ve vergilendirmeyi yönetmesine maliye politikası denmektedir (Palley, 2014, s. 43). Neoliberalizm ile beraber para ve sermaye politikaları üzerindeki kontrollerin azaltılması yani serbestleşmesi savunulmuştur. Ekonomide kamu hakimiyetinin kırılması, kambiyo mevzuatının liberalleştirilmesi, merkez bankalarına özerklik verilmesi, sermaye piyasası ile ilgili özerk bağımsız idari otoritelerin oluşturulması, yabancı sermaye ve paranın yurtiçinde serbest dolaşımının sağlanması bu kapsamda atılan adımlar olmuştur.

Neoliberalizmin, zayıf ekonomik performansın sebebinin devletin piyasa mekanizmalarına müdahalesi olduğunu ve piyasa köktencilğine geri dönüşün refah sağlayacağını ileri sürer. Bu nedenle hedefe ulaşmak için neoliberalizm, toplum ve devlet arasındaki ilişkilerde birkaç değişikliği savunmaktadır: (1) Piyasalara müdahale eden hükümet politikalarını ortadan kaldırarak pazarların genişletilmesi, (2) Verimsiz devlet kaynaklarının azaltılması ve bunları özel yatırımcılara kanalize edilmesi, (3) Kamu mallarını özel sektöre satarak özelleştirme yapılması, (4) Sağlık, eğitim, çevre, kirlilik gibi temel hakların metalaştırılması, (5) Kişisel sorumluluğu arttırmak için sosyal koruma-güvenlik programlarının ortadan kaldırılması (Prechel, 2007, s. 5) gibi hayata geçirilmeye çalışılan politikalar bu savunun birer uzantısıdır.

Neoliberalizme göre, ekonomik ve politik meseleler büyük ölçüde birbirinden ayrılabilir; serbest piyasa üstün bir yöne sahip olduğu için hükümet müdahalesi olmadan en iyi şekilde işleyebilir. Dolayısıyla devlet, ekonomik faaliyetlere müdahale etmekten kaçınmak ve bunun yerine açık ekonomik değişimi garanti altına almak için hakem şeklinde gücünü kullanmak durumundadır (Steger & Roy, 2010, s. 3).

Neoliberal teori, “serbest” bir piyasa sisteminin, her açıdan yani: verimlilik, gelir dağılımı, ekonomik büyüme ve teknolojik ilerlemenin yanı sıra bireysel özgürlüğü

güvence altına almak için en uygun ekonomik sonuçları sağladığını iddia eder. Yine ekonomik, kurumsal, yönetsel değişikliklerin ekonomik refah için gerekli olduğunu ve bunun herkese fayda sağlayacağını savunur (Kotz, 2015, s. 12).

Kapitalizmin neoliberal evresiyle beraber kökten değişime uğrayan ana kurumlar dört kategoriye ayrılabilir (Kotz, 2015, s. 12). Bunlar: 1) Küresel ekonomi; 2) Devlet ve devletin ekonomideki rolü; 3) Sermaye-emek ilişkisi, 4) Finansallaşma, şeklindedir.

- **Küresel Ekonomik Sistem:** Amerika Birleşik Devletleri ve müttefikleri savaş sonrası uluslararası ekonomik sistemi yeniden inşa etmek amacıyla 1944'te yaptıkları konferansla Bretton Woods Sistemi¹² oluşturmuştur. Yine bu konferansta yeni küresel sistemi denetlemek için Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası kurulmuştur. Doların altına sabitlendiği Bretton Woods sistemi, devletlere sermaye hareketlerini çeşitli şekillerde düzenleme ve denetleme hakkı verirken, dış ticareti de teşvik etmiştir. Yine bu sistemde Dolar, altına dönüşebilen tek para birimi olarak kabul edilmiş ve ABD dolarını altına (35 Dolar= 1 Ons altın olacak şekilde), diğer ulusal paraları ise ABD dolarına bağlanmıştır. Kısaca belirttiğimiz bu sistem 70'li yıllara gelindiğinde kapitalizmin yapısal bir krize girmesi ve buna Keynesyen ekonomi politikalarının cevap verememesi nedeniyle çökmüş ve oluşan boşluğu neoliberalizmin doldurmuştur. Artık neoliberalizm küresel ekonomik sistemin yeni mimarı olup, bu fonksiyonunu son 40 yıldır sarsıntılar geçirmesine rağmen icra etmeye devam etmektedir. Diğer bir ifadeyle kapitalizmin neoliberal evresinde yükselen kavram küreselleşme iken kökten değişime uğrayan ana kurumlardan ilki ise küresel ekonomik sistem olmuştur.

Daha önce de belirttiğimiz gibi günümüzde artık küreselleşme adı verilen süreç, neoliberalizmin uluslararası yüzünden başka bir şey değildir (Saad-Filho & Johnston, 2014, s. 15). Hiçbir kısıtlama olmaksızın serbest piyasa işlemlerine izin verilmesi halinde piyasaların bütün iktisadi ihtiyaçları en uygun şekilde karşılayacağı, iktisadi kaynakların tamamının etkin şekilde kullanılmasını sağlayacağı ve gerçekten çalışmayı arzulayan herkese iş olanağı sunarak kendiliğinden tam istihdama yol açacağını ileri süren neoliberalizm bu faydaları bütün dünyaya yaymanın en iyi yolu olarak küresel ekonomik sistemin yeniden şekillendirilmesi ve buna bağlı olarak piyasaların küreselleşmesi olduğunu ileri sürmektedir (Shaikh, 2014, s. 77). Gümrük birliği anlaşmalarının oluşturulması, dış ticarete kontrollerinin azaltılarak dış ticaretin olabildiğince serbestleştirilmesi¹³, küresel düzeyde finansallaşmanın gerçekleştirilmeye çalışılması,

¹² Konferans ABD'nin New Hampshire eyaletine bağlı Bretton Woods'da yapılması nedeniyle oluşturulan yeni sisteme Bretton Woods Sistemi adı verilmiştir.

¹³ Neoliberalizmin temel mantığı, rekabetçi serbest ticaretin kendiliğinden bütün uluslara fayda sağlayacağı iddiasında bulunan Ortodoks serbest ticaret kuramına dayanır (Shaikh, 2014, s. 78).

sermaye serbestliğinin sağlanması belirtmeye çalıştığımız bu değişim sürecinin ürünleridir.

Küreselleşme ya da diğer bir ifadeyle dünya ekonomisinin uluslararasılaşması 70'li yılların ikinci yarısından itibaren neoliberalizmin talepleri doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu taleplerin başında ulus devletlerin geri plana alınarak topyekûn bir şekilde piyasa dostu toplumlar oluşturmak yer almaktadır. Piyasa dostu ifadesi ile: İşverenlerin istediklerini işe alıp, istediklerini işten atabilmelerini sağlamak üzere sendikaların gücünün azaltılması, devlet işletmelerinin özelleştirilmesi yoluyla burada çalışan işçilerin sermayenin tahakkümü altına alınması, piyasa mekanizmasına uygun personel rejiminin yaratılması, iç piyasaların yabancı sermayeye ve yabancı mallara açılması, ifade edilmektedir (Shaikh, 2014, s. 77).

- **Devlet ve Devletin Ekonomideki Rolü:** Kapitalizmin neoliberal evresinde değişim-dönüşüm yaşayan bir diğer kurum devlet ve onun ekonomideki rolü olmuştur. Değişim-dönüşüm yaşayan devlet ve devletin ekonomik rolü birçok birleşenden meydana gelmekte ve etkilenmektedir. Kısaca bu bileşenlere değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

İlk bileşen Keynesyen ekonomi politikalarının savunduğu devlet destekli talep yönetimi politikasından vazgeçilmesidir. Daha önce de belirtildiği üzere Keynesyen ekonomi anlayışı temel problemin talep olduğunu ve devlet destekli talep yaratılması gerektiğini, yani devletin ekonomiye doğrudan müdahil olması yönündeki temel bir savunuyu ileri sürmekteydi. Bu kuramsal yaklaşım 70'lerde yaşanan krize cevap verememiş, bunun sonucunda oluşan boşluğu neoliberalizm doldurmuştur. Neoliberalizm ise Keynesyen ekonomi anlayışından farklı olarak temel sorunun arz olduğunu bu nedenle serbest piyasa ilkelerinin geçerli kılınması gerektiğini ileri sürmüştür.

Devlet ve devletin ekonomideki rolünü değişim-dönüşüme uğratan ikinci bileşen finansal sektörün deregülasyonudur. Bu kapsamda sıkı kontrollere tabi olan finans sektörünün, dış ticaretin serbestleştirilmesi ile bankacılık ve kambiyo mevzuatının güncellenmesi neoliberal politikaların en temel talepleri arasında yer almıştır.

Üçüncü bileşen sosyal hakların ve sosyal yardım programlarının kapsamının daraltılması, iş güvencesine ilişkin hukuki düzenlemelerin zayıflamasıdır. Neoliberalizm emeği maliyet unsuru olarak gören bir yaklaşıma sahip olduğundan emek ve onu koruyan iş ve sosyal güvenlik mevzuatı ile onun taleplerini daha güçlü şekilde iletmesini sağlayan sendikal faaliyetlerin kapsamının daraltılması üzerine politikalar kurmuştur.

Dördüncü bileşen kamusal işlevlerin azaltılması ve özelleştirilmelerin yapılmasıdır. Devletin serbest piyasaya ortak olacak şekilde varlık göstermesi neoliberal politikaların ve serbest piyasanın işleyişini sekteye uğrattığı ileri sürüldüğünden değişim-dönüşüm yaşayan bir diğer birleşen devletin bizatihi kendisi olmuştur. Neoliberalizme göre devlet güçlü bireysel özel mülkiyet haklarından, hukukun üstünlüğünden, özgürce işleyen piyasa ve serbest ticaret kurumlarından yana olmalıdır ve ayrıca devlet, kendi tekelindeki şiddet araçlarını kullanarak bu özgürlükleri muhafaza etmelidir ki böylece sürekli artan üretkenlik herkesin yaşam standardını yükseltebilsin (Harvey, 2015, s. 72) ve devletin piyasa işleyişine dahil olmasının önüne geçilebilsin. Politik-ekonomik pratikler teorisi olarak görebileceğimiz neoliberalizm, insan refahını artırmanın en iyi yolunun güçlü özel mülkiyet hakları, serbest piyasalar ve serbest ticaretin temel alındığı bir kurumsal çerçeve içinde bireysel girişim beceri ve hürriyetlerini serbest bırakmak olduğunu iddia eder ve bu noktada devlete, bu pratiklere uygun bir kurumsal çerçeve yaratıp, sonra o çerçeveyi koruma rolü atfeder (Harvey, 2015, s. 10).

Neoliberalizm, önüne çıkan hukuksal, yönetsel ve ekonomi temelli engelleri İMF-Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler eliyle yıkarak kendini güvenceye alacak, kârlılığını daha da arttıracak bir ortam oluşturmaktadır. İşte bu engelsiz sermaye akışkanlığını sağlama adına oluşturulan ve kârlılık temeli üzerine yükselen yeni sistem içerisinde devlet ya küçültülmekte ya işlevsizleştirilmekte ya da bu sistemin bir parçası haline getirilmektedir.

- **Sermaye-Emek İlişkisi:** Neoliberalizmle beraber değişim-dönüşüme uğrayan bir diğer ayak emek ve sermaye ilişkisi olmuştur. Emek-sermaye ilişkisinde değişim-dönüşümün temel parametreleri ise ücretler, çalışma koşul ve saatleri, güvence, örgütlenme, sendikal faaliyetler olmuştur (Kotz, 2015, s. 26).

Neoliberal dönemde işverenler ve işçi sendikaları arasındaki toplu pazarlık ilişkisi hızla aşınmış ve sendikaların etkisi kademeli olarak azaltılmıştır. Çeşitli düzenlemeler sonucunda sendikalaşma oranlarında düşüşler yaşandı. Örneğin Türkiye özelinde bakıldığında 1980 sonrası süreçte 12 Eylül darbesinin yarattığı ortamdan faydalanılarak neoliberal politikalar devreye alınmış bunun sonucunda siyasi faaliyet yasağı, toplu pazarlık ve grev hakkının kullanılmasını güçleştirilmesi ve güvencesiz personel rejiminin inşası gibi birçok düzenleme yapılmıştır. Bu durum devam eden süreçte oldukça yoğun şekilde etkisini göstermiştir. Çünkü Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yayımlanmış olduğu istatistiklerden görüleceği üzere Ocak 1984'te %55,89 olan sendikalı işçi sayısı Temmuz 2018 tarihinde %12,76'a kadar gerilemiştir (Aile Çalışma ve Sosyal

Hizmetler Bakanlığı, 2019).¹⁴ Bu durumun oluşmasında şüphesiz neoliberal değişim-dönüşümün etkisi mevcuttur. Çünkü kapitalizmin neoliberal evresiyle beraber sendikaların gücü azaldıkça emek-sermaye görüşmelerinde ücret ve çalışma koşullarının belirlenmesi piyasa güçlerine geçmiştir (Kotz, 2015, s. 28). Yine aynı şekilde neoliberalizmle beraber emek yoğun birçok sektörde iş ve emeğin doğası dönüştürülmüş, işler gündelikleşirken, istihdam ise olabildiğince güvencesiz ve esnek bir hale getirilmiştir.

- **Finansallaşma:** Neoliberalizmle beraber değişim-dönüşüme uğrayan bir diğer önemli parametre finans yapısıdır. Neoliberal yeniden yapılanmanın önemli bir parçası olan mali deregülasyon yasaları finansallaşma sürecini değiştirmiştir (Kotz, 2015, s. 33). Artık neoliberalizme özgü bir finansallaşma vardır ve bu “aşırı finansallaşma” şeklinde ifade edilmektedir. Örnek vermek gerekirse 1980’lerde günde yaklaşık 190 Milyar Dolar işlem hacmine sahip olan dünya piyasaları 2008 sonrası günlük 1,7 trilyon Dolara ulaşmıştır (Yeldan, 2009, s. 20-21). Artık finansal hareketlilik sadece dünyadaki reel mal ticaretini finanse etmek ya da reel üretim ve fiziksel sermayenin gereklerini karşılamak için varlık göstermiyor (Yeldan, 2009, s. 19-20) spekülasyon için, faiz geliri için, kısa vadeli getiriler elde etmek için yeri geldiğinde ülkelerde ekonomik kriz-yaptırım yaratmak için varlık gösterir hale gelmiştir.

- **Neoliberalizmin Ortaya Çıkışı ve Küreselleşmesi**

Neoliberalizmin ideolojik olarak kökenleri, bir grup liberal entelektüelin, sadece totalitarizmi değil (Almanya'daki Nasyonal Sosyalizm gibi) aynı zamanda İngiliz Keynesyen devlet anlayışı ve ABD New Deal uygulamalarında olduğu gibi ekonominin kolektivist planlamasının da yarattığı tehdidi tartışmak üzere Paris'te bir araya geldiği 1930'ların sonlarına kadar götürülebilir. 1938'de, Louis Rougier tarafından düzenlenen bu toplantıda, 19. yüzyıl liberalizmi güncellenerek “neoliberalizm” kavramı ortaya koyulmuştur. Bu güncelleme hükümetlerin hukukun üstünlüğünü güvence altına alması ve serbest piyasanın koruyucusu olması argümanı üzerinden gerçekleşmiştir (Birch & Mykhnenko, 2010, s. 2-3). Ancak hemen belirtmek gerekirse neoliberalizm 2. Dünya Savaşı sonrasında bir grup liberal düşünürün (Frederich Von Hayek, Ludwig Von Mises, Milton Friedman, Karl Popper gibi) 1947'de bir araya gelerek oluşturduğu Mont Pelerin

¹⁴ Bir diğer çarpıcı istatistik ise sendikalaşma oranının 2002 sonrası müthiş bir azalma göstermesidir. Buna göre 2000 Ocak'ta %57,98 olan sendikalı işçi sayısı, 2013 Ocak'ta %9,21'e kadar gerilemiş 2019 Ocak tarihinde ise % 13,86 seviyelerinde kalabilmiştir (bkz: <https://www.ailevecalisma.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/isci-sayilari-ve-sendikalarin-uye-sayilari-hakkinda-tebligler/>, e.t:07.07.2019).

Topluluğu¹⁵ (Mont Pelerin Society: MPS) gibi entelektüel ağlar içerisinde resmi olarak oluşturulmuştur. Bu topluluk çeşitli neoliberal düşünce okul ve düşünürleri ki bunlar: Nazizm'den¹⁶ kaçan Avusturyalı göçmen aydınları, Londra Ekonomi Okulu'ndan (LSE) ve Manchester Üniversitesi'nden İngiliz aydınları, Milton Friedman'ın da içinde olduğu Chicago Okulu'ndan Amerikalı aydınları, Freiburg Okulu'ndan Alman aydınları bir araya getirerek neoliberalizmin kurulması, kuramsallaşması ve kurumsallaşmasına etki etmiştir (Peck, 2008, s. 3-7).

Bu düşünürler klasik liberal anlayışı (Adam Smith, David Ricardo), Keynesyen ekonomi anlayışını ve Marx'ın savunularını eleştirmiş, bunun yanında “Neo-Klasik İktisat” anlayışına ait çeşitli savunuları (serbest piyasa ilkeleri gibi) benimsemiştir ki bundan dolayı “NEO” ön ekini alarak farklılıklarını da ortaya koymuşlardır. Bu anlamda neoliberalizm, ilk etapta neoliberal düşünürlerin, ekonominin kolektivist planlanması ve devletçi anlayışın totaliterlikle ilişkisini ortaya koymaya çalıştığı (Birch & Mykhnenko, 2010, s. 3) ve ayrıca klasik liberalizmin güncellendiği ideolojik bir proje olduğunu söyleyebiliriz. Diğer bir ifadeyle neoliberalizm, içinde siyaset ve ekonomi teorisi barındıran, bireycilik, serbest piyasa ve minimal devlet ilkeleri üzerine yükselen ve esas itibarıyla güncellenmiş bir klasik liberalizmdir (Evre, 2015, s. 4). İlk etapta bu anlayış içerisinde ortaya çıkan neoliberalizm daha sonraki süreçte yaşanan gelişmelerle kurumsallaşmış ve dünyanın dört bir yanına yayılmıştır.

Peki neoliberalizmin kuramsal çerçevesinin temellerinde yatan savunular nasıl oldu da 70'lerin sonlarından itibaren kademe kademe yayılarak tüm dünyada yönetsel, hukuksal, siyasal, ekonomik ve toplumsal hegemonyanın kurucusu haline gelmiştir? Diğer bir ifadeyle Kazgan (2016, s. 13)'ın da belirttiği gibi 18. yüzyılda İngiltere'de Adam Smith'in iktisat kuramı ve gerisindeki görünmez el 200 yıl sonra 1980'lere geldiğinde ne oldu da ABD ve İngiltere tarafından ileri düzey finansallaşma da eklenerek neoliberalizm adıyla kendini güncelleyip kimseye sormadan geri gelmiş ya da

¹⁵ Küresel sermayenin Neoliberal aklı diyebileceğimi MPS'nin amaçlarından bazıları: Devletin rolünün yeniden tanımlanması, uluslararası ekonomik düzeni sağlamak için yeni bir uluslararası anlaşma ortamının oluşturulması, hukukun üstünlüğünün egemen kılınması, özel, bireysel özel hakların ve mülkiyetin güvenceye alınması, Piyasaya inisiyatif ve işleyişine aykırı olmayan, asgari standartların belirlenmesi... (Plehwe & Walpen, 2006, s. 33-34). Mont Pelerin Topluluğu üzerine ayrıntılı bilgi (üye sayısı, üyelerin ülkelere göre dağılımı, üyelerin mesleki faaliyetleri, toplantılar, toplantı konuları, faaliyetler vs.) için bkz: (Plehwe & Walpen, 2006, s. 27-50), (Mirowski & Plehwe, 2009).

¹⁶ İkinci Dünya Savaşı ve Avusturyalı ekonomistlerin (Von Mises, Fritz Machlup ve Michael Polanyi gibi) Nazizm nedeniyle göçü Neoliberal düşüncenin ve kuramsal temellerin dünya çapında yayılmasına yardımcı oldu. Çünkü bu önemli düşünürler bu süreçte önemli çalışmalarını yayımladı. Örneğin Hayek'in 1944'te Kölelik Yol'unu yazdı ve burada merkezi planlamaya karşı kapitalizm savunusunu gerçekleştirdi ve merkezi planlamanın faşizme yol açabileceğini belirtti. Ayrıca kitap piyasa özgürlüğünün demokratik özgürlükten önce geldiği fikrini destekledi çünkü ona göre sadece kapitalizm demokrasiyi mümkün kılıyordu (Birch & Mykhnenko, 2010, s. 3).

getirilmişti? Şüphesiz bu sorunun cevabı dünyada yaşanan birçok gelişmeyle ilgilidir. Bu gelişmelere kısaca değinecek olursak:

- **Düşünce Kuruluşlarının Aktif ve Etkin Faaliyetleri:** Neoliberal düşünce kuruluşları ve bu kuruluşların neoliberalizmi tanıtmak için çok sayıda kurduğu örgüt, yaptığı propaganda ve programlar neoliberal anlayışın gelişmesi ve yaygınlaşmasında oldukça önemli bir paya sahiptir. Bu tür neoliberal düşünce kuruluş örnekleri arasında Birleşik Krallık'taki (1955) “Institute of Economic Affairs (IEA) ve ABD'deki Heritage Foundation (1973) yer almaktadır. Bu fikir merkezleri Keynesyen politikalara ve devlet müdahaleciliğine karşı koymak için neoliberal bir politik projenin ortaya çıkışını temsil etmektedir (Birch & Mykhnenko, 2010, s. 4). Yine bu kuruluşlar basın, yayın, toplantı, sempozyum gibi yollarla önemli düşünür, yazar, ekonomist ve akademisyenler eşliğinde faaliyetlerini sürdürerek dünya genelinde oldukça önemli bir etki sağlamıştır. Düzenlenen faaliyetlerde liberal bir anlayıştan gelen Keynesyen ekonomi politikalarına ve devlet müdahaleciliğine eleştiriler getirilmekteydi. Bu eleştiriler: Hem işsizlik hem de enflasyonun dramatik bir şekilde arttığı, kârlılığın sürekli düştüğü ve Keynesyen ekonomi politikalarının stagflasyon krizine çare bulamadığı yönündeki eleştirilerdir. Yani Keynesyen ekonomi politikası kapitalizmin 70'li yıllardaki krizine çare üretemeyip, kendisine yönelen eleştirilere karşılık veremeyince oluşan boşluğu neoliberalizm doldurmuş ve küresel bir form halini almıştır.

- **Bretton Wood Sisteminin Çöküşü:** Bretton Woods sisteminin çöküşüyle beraber neoliberalizmin en büyük savunularından olan serbestlik şiarı önemli bir mesafe kat etmiştir. Çünkü bu sistemde dolar altına sabitlenmişti ve bu nedenle doların diğer para türleri ile konvertibilitesi yoktu ve yine bu nedenle doların serbest dolaşımı belli düzeyde kısıtlamaya tabi idi. Bu durumu biraz daha açacak olursak:

1971 yılında ABD dış ticaret açığının zirve yapması, Vietnam'da yürütülen savaş nedeniyle bütçe açıklarının artması, yine Vietnam savaşının kaybedilmesine bağlı olarak dünyadaki ABD hegemonyasının sarsılması, altın stoklarının önemli ölçüde erimesi ve Federal Almanya'nın Bretton Woods sisteminden vazgeçmesiyle Bretton Woods sistemi çökmüştür (Tekeli , 2014, s. 117). Bretton Woods sisteminin çökmesi, küresel kapitalizmin güncel işleyişinde artık paranın değerini belirleyecek bir çıpadan vazgeçilmesi (Yeldan, 2014, s. 32) anlamına gelmektedir ki bu durum spekülasyon para hareketlerini, riske bağlı hareketleri ve sermayenin daha serbest dolaşımını da beraberinde getirmiştir. Çünkü Bretton Woods sistemi ABD dolarını altına, diğer ulusal para birimlerini ise ABD dolarına bağlayarak oluşabilecek spekülasyon para hareketleri ile risk ve belirsizlikleri (zamanla başarısız olsa da) bertaraf etmeye çalışmıştır. Diğer bir

ifadeyle Bretton Woods sistemi, çok büyük spekülâtif hareketlerin büyük zararlara neden olabileceği düşüncesinden hareketle sabit kur rejimi ve sermaye kontrolü temelleri üzerine inşa edilmiş ve böylece finans piyasalarındaki dalgalanmaların uluslararası krize yol açmasının önüne geçmeyi amaçlamıştır (Somçağ, 2007, s. 21). Ancak bu sistemin çökmesiyle beraber neoliberalizm ve onun temel savunularını küreselleştirecek olan sermaye serbestliği hayata geçmiştir.

- **OPEC Krizi:** 1973 yılında Arap-İsrail savaşının yaşanması, bu savaşta ABD'nin İsrail'e destek vermesi ve bunun sonucunda petrol üreticisi Arap ülkeleri (OPEC) günlük petrol üretimini düşürerek petrol ambargosu uygulamasıyla petrol fiyatları 1974 ve 1979 yıllarında 2 kez aşırı şekilde (4 kat artış) yükselmiştir. Petrol ambargosu ister az gelişmiş ülke (AGÜ), ister gelişmekte olan ülke (GOÜ), isterse de gelişmiş ülkeler (GÜ) olsun tüm dünyayı etkileyen önemli bir gelişme olmuştur. Çünkü petrol fiyatlarındaki muazzam artışa bağlı olarak elde edilen kazanç yani petro-dolarlar Avrupa ve ABD bankalarında değerlendirilmek istenince bu bankalarda önemli miktarda parasal birikim meydana gelmiştir. Bankalar âtil konumda duran bu petro-dolarları kredi şeklinde sisteme dahil etmek istiyor ancak dönemin yapısal krizine çare bulamayan Keynesyen ekonomi politikalarının kontrolcü ve korumacı anlayışı bu istemi engelliyordu (Yeldan, 2014, s. 34). Bu nedenle Keynesyen ekonomi politikalarının bir bir düştüğü bir ortamda oluşan boşluğu neoliberalizm ve neoliberal değişim-dönüşüm politikaları doldurmuş ve bu yöndeki eğilim oldukça büyük bir destek görmüştür. Çünkü kredi imkanlarından faydalanmak isteyen ülkelere en başta sunulan şart Keynesyen ekonomi politikalarından vazgeçerek finansal serbestleşmenin gerçekleştirilmesi, kredi, sermaye ve ithalat kısıtlamalarının kaldırılması yani neoliberal savunuların kabul edilmesi olmuştur.

- **1970'li Yıllarda Yaşanan Diğer Gelişmeler ve Kriz Sarmalı:** Neoliberalizmin kademe kademe yayılarak tüm dünyada yönetsel, hukuksal, siyasal ve ekonomik hayatı fethetmesinde 70'li yıllar oldukça büyük öneme sahiptir. 70'li yıllarda yaşanan kâr oranının düşmesi, büyüme oranlarının azalması, işsizliğin artarak tüm dünyada yaygınlaşması, enflasyonun giderek artması, kalıcı ve büyük boyutlara ulaşan dış ticaret açıklarının oluşması gibi gelişmeler tüm dünya ekonomisinin yapısal bir krize girmesine neden olmuştur. Bu durum ekonomik verimlilik, azalan devlet müdahalesi ve serbest piyasa gibi neoliberal varsayımlar üzerine kurulu yeni bir ekonomik projenin sunumu, kurumsallaştırılması ve kuramsal savunularının kabul ettirilebilmesi için bir fırsat sağlamıştır. Bu fırsat Birleşik Krallık'ta Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Reagan tarafından değerlendirilmiş ve dünyanın dört bir yanında Thatcherism ve Reaganomics adıyla yeni sağcı politikacılar için birer rehber olmuştur. Ancak hemen belirtmek

gerekirse neoliberalizm ilk bu ülkelerde uygulanmamıştır. Bunun yerine İngiltere ve ABD'nin başını çektiği merkez ülkeler tarafından bir laboratuvar ülke seçilmiştir. Bu deney ülkesi o dönemde Sosyalist eğilimlerin hayata geçmeye başladığı Şili olmuştur. Yani ilk neoliberal devlet oluşturma deneyi Salvador Allende'nin demokratik yolla seçilmiş hükümetine karşı, Pinochet darbesinin ardından Şili'de yapılmıştır (Harvey, 2015, s. 15-16; Jessop, 2010, s. 173). Ancak yine belirtmek gerekirse her ne kadar neoliberalizasyonun tarihsel evriminde ilk gelişme Şili'deki 1973 darbesiyle devlet iktidarının ele geçirilmesi ve Chicago Okulunun (Chicago Üniversitesi'ndeki Milton Friedman yönetimindeki iktisatçıların) yükselişi olsa da daha önemli ve belirleyici olan gelişme Birleşik Krallık'ta Margaret Thatcher ve Amerika Birleşik Devletleri'nde Ronald Reagan'ın iktidara gelmesi olmuştur (Leitner , Peck , & Sheppard , 2007, s. 28). Çünkü bu iki ülke ve iki isim uluslararası örgütleri de yanlarına alarak dünyaya neoliberalizm reçetelerini yazan kişi ve ülkeler olmuştur. Yaşanan tüm bu gelişmeler bir yandan 1945 yılından 70'lerin ikinci yarısına kadar hâkim iktisadi paradigmanın adı olan Keynesyen ekonomi politikalarının altını oymuş bir yandan da neoliberal dinamikleri de gün yüzüne çıkarmıştır.

Dünya genelinde hızlı bir büyümenin yaşandığı “Altın Çağ’ın” yani sosyal devlet-refah devleti anlayışının 1970’lerin sonlarına doğru nihayete ermesi, Bretton Woods sisteminin 1971 yılında çökmesi, Keynesçi ekonomi politikaların stagflasyon krizine çözüm getirememesi ve 1970’lerin ortasına doğru çöküşe geçmesi, Sovyet blokunun 1980’lerde çözülmeye başlaması, birçok AGÜ ve GOÜ’nin borç krizine girerek moratoryum ilan etmesi gibi nedenlerle neoliberalizm dünya genelinde baskın paradigma haline geldi ve ardından gerek ikna ile gerekse zor (Şili’deki askeri darbe gibi) yoluyla tüm dünyaya yayılarak küreselleşti. Bu nedendir ki günümüzde artık küreselleşme adı verilen süreç, neoliberalizmin uluslararası yüzünden başka bir şey ifade etmemektedir (Saad-Filho & Johnston, 2014, s. 15).

- **Kuramsal Açıdan Neoliberalizm**

Neoliberalizmin dayanaklarını oluşturan temel varsayımlar Adam Smith’in 1776 yılında yayımlanan “Ulusların Zenginliği” adlı eserine kadar geriye götürülebilir. Çünkü neoliberalizmin dayanaklarını oluşturan serbest piyasa, müdahaleciliğin kaldırılması ve ticaretin serbestleştirilmesi gibi temel varsayımlar Smith’in ileri sürdüğü varsayımlardır. Clarke (2014, s. 92)’nin de belirttiği gibi Smith, müdahaleci-sınırlayıcı merkantilist devlete eleştiriler getirirken aynı zamanda neoliberalizmin de temellerini atmıştır. Buna göre Smith: “Serbest mübadelede her iki tarafın da kazançlı çıkacağını, çünkü hiç kimse

zarara gireceği bir mübadeleye gönüllü olarak girmeyeceğini dolayısıyla serbest piyasa önündeki engellerin kaldırılması ve iş bölümünün geliştirilmesi, ulusun zenginliğinin yanı sıra yurttaşların her birinin refahının artıracaklarını ileri sürmüştür.”

Her ne kadar neoliberalizmin kuramsal temellerini Adam Smith’in klasik liberal varsayımlarına kadar götürsek de neoliberalizm, klasik liberalizmin ötesine geçmektedir. Çünkü neoliberalizm toplumsal yaşamın tüm boyutlarını piyasa prensiplerine göre organize etmenin ahlaki üstünlüğüne inanmaktadır. Smith gibi klasik liberaller için, serbest piyasa mal üretmek ve dağıtmak için etkili araçlar iken neoliberalerler bunu daha ileriye götürerek piyasa mantığının ahlaki açıdan da iyi olduğunu ve dolayısıyla bunu yaşamın tüm yönlerine (ör. sosyal ilişkiler, kimlik) uygulanması gerektiğini ileri sürmektedir. Çünkü neoliberalere göre piyasa yalnızca iktisadi değil aynı zamanda ahlaki bir kuvvet olup, aylak ve yetersiz olanları cezalandıran, girişken ve çalışkan olanları ödüllendiren bir yapıya sahiptir (Clarke, 2014, s. 93). Bu yüzden neoliberalizmde, piyasaların değeri, malları verimli bir şekilde üretme ve dağıtma kapasiteleriyle sınırlı değildir; neoliberalizmde piyasa mantığı bireyler ve toplum için çoklu faydalar sağlayan doğal değerlere de sahiptir (Prechel, 2007, s. 4).

Neoliberalizmin kuramsal yapısını daha belirgin hale getiren esaslı isimler ise: Frederich Von Hayek (Kölelik Yolu) ve Milton Friedman (Kapitalizm ve Özgürlük) olmuştur. Her ne kadar bu iki düşünür farklı ekollerden gelse de (Hayek: Avusturya Okulu, Friedman: Chicago Okulu) neoliberalizmi meşrulaştırma noktasında fikir birliği içerisinde olmuşlardır. Örneğin her iki düşünür de devlete atfettikleri temel roller noktasında uyuşum içindedirler. Bu uyuşum noktaları ise: “Yasa ve düzenin koruyucusu olma anlamında jandarma devlet-gece bekçisi devlet anlayışı (Kalfa Ataay, 2016, s. 129), piyasa için gerekli olan kurumların yaratılması ve bunların güçlendirilmesi için var olan devlet ve hukuk devleti anlayışı (Kalfa Ataay, 2016, s. 131)” şeklindedir.

Hayek, iktisadi anlamda her türlü devlet müdahalesinin insanlığı despotizme götüreceği bir kölelik yolu olduğunu, yine iktisadi anlamda özgürlük sağlanamadıkça diğer özgürlüklerin de sağlanmayacağını ileri sürerken, Friedman, devlet müdahalelerinin sürekli enflasyona yol açtığını, merkez bankalarının hükümetler karşısında bağımsız bir niteliğe sahip olması gerektiğini (Aytaç, 2014, s. 116) ve son olarak özgürlüklerin ancak kapitalist sistem altında gerçekleşebileceğini ileri sürmüştür. Hayek piyasa üstünlüğüne kuramsal açıklamalar getirirken, Friedman ise çoğunlukla pratik üzerine açıklamalar getirmiştir (Kalfa Ataay, 2016, s. 142). Yine Hayek neoliberalizmin düşünsel alt yapısını güçlendirirken, Friedman daha çok uygulamaya yönelik çalışmalarda bulunmuştur.

Neoliberal teoriye göre devletin piyasalara müdahalesi en alt sınırdaki tutulması gerekir. Çünkü devletin piyasa gibi kendi kuralları olan bir yapının sinyallerini (fiyatları) tahmin etmeyi sağlayacak yeterli bilgi ve aracı mevcut değildir, ayrıca (özellikle demokrasilerde) güçlü çıkar gruplarının (sendikalar, çevreciler, meslek odaları) devleti kendi yararına saptırması ve etkilemesi olasılığı vardır (Harvey, 2015, s. 10).

Burada bir hususa daha dikkat çekmek gerekirse: Nasıl ki Hayek ve Friedman neoliberalizmin kuramsal ayağının bir hattını oluşturuyorsa diğer hattını da Alman Neoliberalizm'i (Ordoliberalizm) yani Freiburg Okulu (Ordoliberaler¹⁷: Franz Böhm, Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow, Walter Eucken, Hans Grossman Doerth gibi) oluşturmaktadır. Neoliberalizm kavramı ilk olarak "Neoliberalismus" olarak, 1932'de Alexander Rüstow tarafından Almanya'da ele alınmış, güçlü piyasa ve piyasaları korumak için güçlü bir devlet olması gerektiğini söylemiştir (Jessop, 2010, s. 171-172). 1930'lu yıllarda iktisat ve hukuk eğilimli düşünürlerce oluşturulan Ordoliberalizm, serbest piyasa mantığı ile devletçi anlayışın belli bir dengede sürdürülebileceğini ileri sürmüşlerdir.

Tablo 1: Neoliberalizm Türleri (Palliox'tan Aktaran: Yardımcı & Genç Yılmaz, 2016, s. 27)

AKIMLAR	OKULLAR	TEMSİLCİLER
ORDOLİBERALİZM	Sosyal Piyasa Ekonomisi	Alfred Müller-Armack
	Münster ve Köln Okulu	
	Ekonomik ve Sosyal Hümanizm	Wilhelm Röpke, Alexander Rüstow
	Ordoliberalizm Freiburg Okulu	Walter Eucken, Franz Böhm, Hans Grossman, Doerth, Ludwig Erhard
BİREYCI NEOLİBERALLER	İktisadi Anayasa Freiburg Geleneği	Friedrich A. Von Hayek, Erich Hoppmann, Manfred E. Streit
	Avusturya Okulu	Friedrich A. Von Hayek, Ludwig von Mises
	Chicago Okulu	Walter Lippman, Milton Friedman, George J. Stigler

Ordoliberalist düşünürler politik ve ekonomik düzenin temel kural ve kurumlarını içerecek bir "Ekonomik Anayasa" oluşturmak amacıyla olduklarını belirtmişler ve bu kapsamdaki düşüncelerini ilk önce 1936 yılında çıkarmaya başladıkları Ordnung Der Wirtschaft (Ekonominin Düzeni) dergisi ile ve daha sonra 1948 yılında çıkarmaya başladıkları ve

halen yayımlanan ORDO adlı dergi ile geliştirmişlerdir (Aktan, 2008, s. 6-7). Ordoliberalizm, Klasik Liberal düşünürlerin doğal düzen anlayışını reddederken, neoliberal düşünürlerin, devletin piyasayı koruması, işleyişini güvence altına alması gibi aktif devlet düşüncesini de benimsemiş ve bunun gelişmesine katkı sunmuşlardır. Bunun yanında ordoliberalizm, klasik liberalizmden ve aynı zamanda neoliberalizmden farklı

¹⁷ Ordoliberalizmin öncü isimlerinden olan Wilhelm Röpke (1899-1966) ve Alexander Rüstow (1885-1963) Hitler ve onun Nasyonal Sosyalizmine karşı çıkmalarından dolayı Almanya'dan ayrılarak uzun yıllar Türkiye'de yaşamış ve İstanbul Üniversitesinde çalışmışlardır. Türkiye'deki yaşantıları ve çalışmalarlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (Dinçaslan, 2015)

olarak, devletin daha ağırlıklı olarak sosyal nitelikli hizmetleri üstlenmesini önermiştir (Aktan, 2008, s. 17).

Neoliberalizmin kuramsal yönüne ilişkin yaptığımız açıklamamalardan görüldüğü üzere neoliberalizm eklektik bir kuramsal yapıya sahiptir. Çünkü aralarında Adam Smith, Neoklasik İktisat, Avusturya Okulu, Keynesçilik ve Sovyet tarzı Sosyalizm eleştirisi, Parasalcılık (monetarizm) gibi çeşitli kaynaklardan gelen anlayışları tek potada eriten ve ekonomi-politik bir perspektif içeren bir anlayışa sahiptir (Saad-Filho & Johnston, 2014, s. 15).

Yukarıda Türkiye’de KHK’ların neoliberal politikaların işlevsel bir aracı haline geldiği ve bu süreçte otoriteryan dönüşümlerin belirdiği ve çalışmanın asıl kuramsal çerçevesini oluşturan otoriter devletçiliğin, kapitalizmin neoliberal evresinin bir ürünü olduğu ileri sürüldüğünden KHK’ları açıklamaya ve Türkiye tarihi içerisinde konumlandırmaya yönelik inşa edeceğimiz siyasal-yönetsel bir kuram için ilk önce neoliberalizmin ne olduğu konusuna, onun gelişimine, küreselleşmesine, kuramsal yapısına ve varsayımlarına değinilmiştir. Takip eden başlıklarda ise kapitalizmin neoliberal evresinin içerisinde beliren otoriter eğilimleri formüle etmek için otoriter devletçilik-istisnai devlet kuramları, bu kuramların olağan dönem ve OHAL KHK’larıyla olan ilişkisi ve yine bu kuramlar üzerinden Türkiye’nin KHK rejimine açıklık getirilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın üzerine yükseleceği otoriter devletçilik kuramı her ne kadar Nicos Poulantzas’a ait olsa da inşa edilecek kuramsal çerçeve içerisinde otoriterliği açıklamaya, bu otoriterlik içerisinde KHK’ları konumlandırmaya ve Türkiye’de yaşanan değişim-dönüşümü açıklamaya imkân veren diğer kuram-kuramcılara da yer verilecektir. Sadece Poulantzas üzerinden oluşturulacak kuramsal çerçeve hem Türkiye’de yaşanan yapısal-işlevsel dönüşümü hem Türkiye’nin yarım asırlık KHK rejimini hem de otoriter devlet-istisnai devlet ayrımını ve bunlar içerisinde oluşan otoriterlik eğilimlerini anlama noktasında yetersizliklere neden olacaktır. Çünkü Poulantzas otoriter devletçiliği, kapitalizmin neoliberal evresi içerisinde demokratik rejimlerde (olağan devlet) yaşanan dönüşümler üzerine inşa etmiştir. Ancak otoriterlik ve otoriter dönüşümler ve buna ilişkin süreklileşme hali (yani istisnai olanın zamanla olağanlaşması) istisnai hallerde beliren istisnai devlet (totaliter ve otoriter rejimlerde) biçimlerinde de kendini göstermektedir. İşte bu noktada Türkiye’de yaşanan KHK’lı (OHAL KHK’ları) değişim-dönüşümleri ortaya koyabilmek için Schmitt’in “Egemenlik” ve “Diktatörlük” yaklaşımlarından, Fraenkel’in “İkili Devlet (Dual State)” yaklaşımından ve Agamben’in “İstisnai Hali”

yaklaşımından faydalanılacaktır. Bu kapsamda temel kuramsal açıklamalara geçmeden önce ilk önce sistem, siyasal sistem (dizge), siyasal rejim, hükümet biçimi gibi hususlara açıklık getirilecektir.

Sistem, “birbiriyle ilişkili, dengeli ve uyumlu parçalardan ve alt sistemlerden meydana gelen bir bütüne verilen addır (Tortop, İsbir, Aykaç, Yayman, & Özer, 2017, s. 162).” Geniş bir bakış açısıyla bakıldığında, siyasal sistem ise sosyal bir sistemin alt sistemi konumundadır (Çeçen, 1977, s. 106). Bu siyasal sistem içerisinde yasama, yürütme, yargı, parti, medya ve basın, çıkar grupları gibi birçok parça-alt sistem-yapı birbiriyle ilişkilidir ve birbirlerini etkiler durumdadır (Kalaycıoğlu, 2017).

Siyasal rejim ise “bir devlet yönetiminde egemenliğin kim tarafından ve ne şekilde kullanılacağını belirleyen formel ve informel kuralları ifade etmektedir (Aktan, 2005).” Bu anlamda siyasal rejim, sadece hükümet mekanizmasını veya devlet kurumlarını değil, aynı zamanda toplumun bütünüyle karşılıklı etkileşim yapısı ve süreçlerini de kapsayan geniş bir kavramdır (Heywood, 2013, s. 48). Heywood (2013, s. 48)’un da belirttiği gibi:

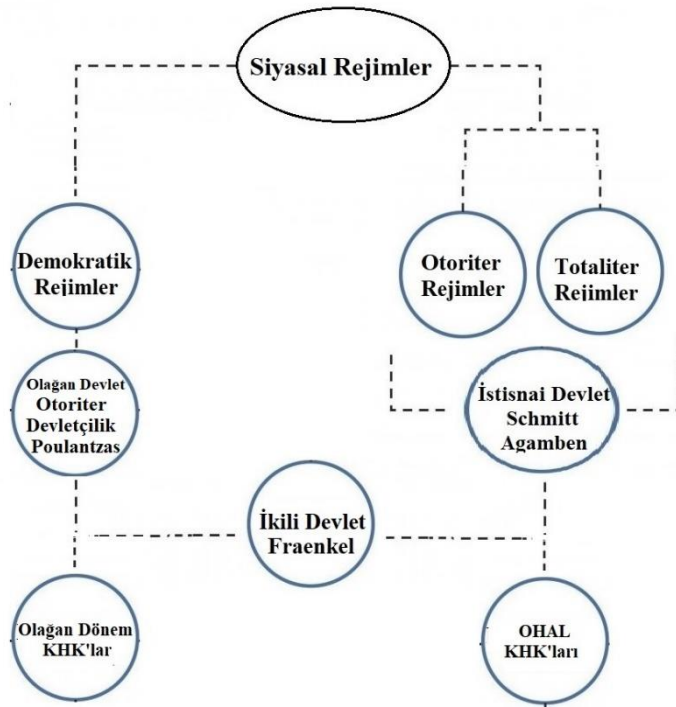
Bir siyasi sistem, aslında daha geniş olan sosyal sistemin bir alt sistemidir. Karmaşık bir bütünün içindeki, karşılıklı ilişkilerin bulunduğu bir “sistem”dir ve buradaki “siyasi”, toplumun bu karşılıklı ilişkilerindeki iktidar, zenginlik ve kaynak paylaşımını ifade eder. Bunun için siyasi rejimler nasıl bir hükümet etme/yönetme süreciyle işlediklerine bakarak olduğu gibi, iktisadi hayatın örgütlenme tarzına göre de tanımlanabilirler. Dolayısıyla bir rejim, hükümetlerin gelip gitmesine rağmen varlığını devam ettiren bir “yönetim sistemi”dir. Hükümetler seçim yoluyla, hanedanın yerini bir sonrakine bırakması yoluyla, darbe sonucu olarak ve benzeri biçimlerde değişebilirken, rejimler sadece dışarıdan gelen bir askerî müdahaleyle veya içeriden gelen çeşitli türden devrimci ayaklanmalarla değişebilir.

Görüldüğü üzere siyasal rejimler “nasıl bir hükümet etme/yönetme sürecinin işletildiğine ya da iktisadi hayatın örgütlenme tarzına göre de tanımlanabilmekte” ve aynı zamanda “hükümetlerin gelip gitmesine rağmen varlığını devam ettirebilmektedir.” Eroğul’un da belirttiği gibi, siyasal sistemin ne şekilde olacağı temelde siyasal rejimin niteliğine bağlıdır (Eroğul, 2013, s. 14). Bu anlamda toplumsal yaşamın siyaseti etkileyen tüm yönleri siyasal rejim kavramı içerisine girmektedir (Eroğul, 2013, s. 14).

Siyasal rejimler¹⁸ demokratik, otoriter ve totaliter rejimler olarak üç grup altında toplanmaktadır. Demokrasiler ise yürütme erkinin yapısı, yürütme erki ile yasama erki arasındaki ilişkiler bakımından parlamenter, yarı başkanlık ve başkanlık sistemi şeklinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır. Kuramsal açıdan Poulantzas’ın otoriter devletçilik yaklaşımı olağan devlet içerisinde, demokratik rejimlerde yaşanan otoriter dönüşümleri formüle etmekte iken Schmitt ve Agamben’in istisnai devlet-istisna hali yaklaşımı ise

¹⁸ Siyasal rejimleri tasnifleme konusunda literatürde tam olarak bir birlik olduğu söylenemez. Ancak genel tasnifleme demokratik rejimler ve demokratik olmayan rejimler şeklindeki ayrım üzerinden yapılmaktadır.

olağanüstü şartlar altında oluşan (otoriter ve totaliter rejimler) bir yapılanmayı ve bunun sürekliliği ile oluşan otoriteryan dönüşümleri formüle etmektedir. Bu anlamda otoriter devletçilik demokratik ve olağan devlet işleyişi içerisinde çıkartılan olağan dönem KHK'ları açıklama noktasında, Schmitt ve Agamben'in istisnai devlet-istisna hali yaklaşımı ise OHAL rejimini, bu durumda yaşanan dönüşümleri ve çıkartılan OHAL KHK'larını konumlandırma noktasında oldukça işlevsel olacaktır.

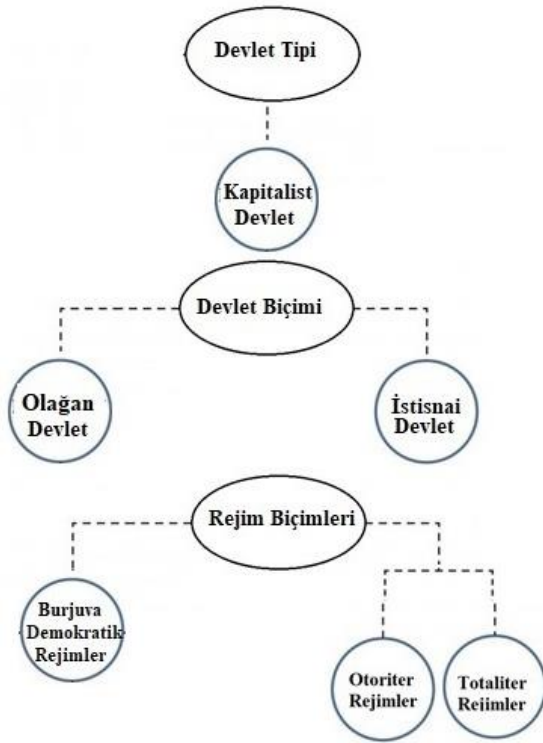


Bu açıklamalardan hareketle Türkiye’de çıkarılan KHK’ları ve yaşanan değişim-dönüşümün seyrini yönetsel-siyasal bir kuram çerçevesinde anlamlandırabilmek için ilk önce farklı siyasal rejimler altında konumlanan otoriter devlet (Poulantzas) ve istisnai devlet (Schmitt, Agamben, Fraenkel) ayrımı-yaklaşımları ortaya koyulacaktır. Ardından Türkiye’de çıkarılan olağan

dönem ve OHAL KHK’ları bu yaklaşımlar üzerinden ele alınacaktır. Kuramsal açıdan olağan dönem KHK’lar Poulantzas’ın (ve onu destekleyen ve ona katkı sunan Jessop’un) “Otoriter Devletçiliği”, OHAL KHK’ları ise “Schmitt’in Egemenlik Teorisi”, “Agamben’in İstisna Hali” üzerinden ele alınacakken, olağan devletten istisnai devlete doğru yaşanan geçişi ve değişim-dönüşümü karakterize etme noktasında “Fraenkel’in Dual State (İkili Devlet) Teorisi”nden yararlanılacaktır.

Daha öncede belirttiğimiz üzere böyle bir kuramsal çerçeve çizilmesinde Türkiye’de KHK’ların neoliberal politikalara aracılık ederken aynı zamanda içten içe de otoriter bir eğilim salınımı gerçekleştirmesi ve yaşanan değişim-dönüşümlerin salt hukuksal bakış açısının dışına çıkılarak yönetsel-siyasal perspektiften ortaya koyma çabası etkili olmuştur. Bu noktada ele alınan kuram ve kuramcılar hem olağan dönem KHK’ları hem OHAL KHK’larını hem de bu KHK’lar ile yaşanan değişim-dönüşümü formüle etmekte oldukça işlevsel olacaktır.

Kuramsal çerçevede Poulantzas, olağan şartlar altında (kapitalizmin neoliberal evresi içerisinde konumlanan demokratik rejimler) devletin yaşadığı birtakım dönüşümlere ve bu dönüşüm içerisinde oluşan farklı bir otoriterliğe dikkat çekmekte iken Schmitt, Agamben, Fraenkel ise istisna hali içerisinde beliren istisnai devlet formunun geçerli olduğu bir ortamda (örneğin Nazi Almanya'sının ortaya çıkış süreci, savaş dönemleri, büyük ekonomik buhran dönemi gibi) devletin yaşadığı dönüşüme, bu dönüşüm içerisinde yürütme erkinin hukukla bağının koparak yasama erkini (KHK'larla) ikame eder hale gelmesi durumuna dikkat çekmektedir.



Poulantzas, kuramsal açıklamalarında “biçim, rejim, tip”¹⁹ şeklindeki kavramlar üzerinde önemle durmuş ve kapitalist devlet biçimlerine çeşitli eserlerinde birçok kez yer vermiştir.²⁰ Bu konuya önemle eğilmesinin nedeni Marksist klasiklerde bu kavramların sık sık birbirlerinin yerine kullanılması ve bunun terminolojik bir sorun ortaya çıkardığını ileri sürmesidir (Poulantzas, 2014, s. 168). Poulantzas, kapitalist devlet tipini “ekonomik olan ile politik olanın ilişkisi (ekonomik sınıf mücadelesi) ve devletin görece özerkliği (politik sınıf mücadelesi) üzerine

temellendirmiştir (Kaya, 2016, s. 53).

Poulantzas kapitalist devlet tipine bağlı olarak ortaya çıkan, olağan devlet biçimini burjuva parlamenter demokrasileri şeklinde ifade ederken, bunun karşısına otoriter ve totaliter (faşizm²¹-diktatörlük gibi) rejimleri yani istisnai devlet biçimlerini konumlandırmıştır. Poulantzas’a göre istisnai devlet biçimleri politik sınıflar mücadelesinde bir kriz anına tekabül eden siyasal bunalım dönemlerinde ortaya çıkmaktadır (Kaya, 2016, s. 55). Bu anlamda Poulantzas olağan devlet biçiminin

¹⁹ Devlet tipi, devlet biçimi ve rejim biçimi açıklamaları için bkz: (Poulantzas, Faşizm ve Diktatörlük, 1980, s. 323)

²⁰ Fascism and Dictatorship: The Third International and the Problem of Fascism (1970), Classes in Contemporary Capitalism (1973), The Crisis of the Dictatorships: Portugal, Spain, Greece (1975).

²¹ Örneğin Poulantzas Faşizm için: “Faşist Devlet, siyasal bir bunalıma denk düşen kritik bir devlet ve rejim biçimini oluşturur.” şeklinde bir ifade kullanır (Poulantzas, 1980, s. 9).

(bunalım ögelerinin başgöstermesi halinde) kendi içerisinde istisnai devlet tohumlarını barındırdığını ileri sürer (Poulantzas, 2016, s. 74). Görüldüğü üzere Poulantzas'a göre burjuva demokrasiler, otoriter ve totaliter (faşizm-diktatörlük gibi) yapılar, kapitalist devlet tipi içerisinde olup, bunlardan ilki olağan devlet diğer ikisi istisnai devlet biçimi altında sınıflandırmıştır.

Son olarak kuramsal açıklamalara geçmeden önce önemli bir soruya tekrar açıklık getirecek olursak: “Neden KHK gibi hukuksal ve yönetsel bir araç otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımları üzerinden ele alınmaya-açıklanmaya-anlamlandırılmaya çalışılmaktadır?” Herşeyden önce salt hukuksal bakış açısının dışına çıkarak yönetsel ve siyasal dönüşümleri ortaya koyabilmek, güncel eğilimleri açıklığa kavuşturabilmek için otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımı üzerinden teorik bir perspektif çizilmiştir. Yine aynı şekilde Türkiye’de KHK’nın anayasaya dahil olduğu 70’li yıllar ve devam eden süreçte oluşan neoliberal birikim strateji ile devlette yaşanan değişim-dönüşüm ve beliren otoriteryan eğilimlerin, otoriter devletçilik-istisnai devlet kuramlarının ortaya koyduğu argümanlar ile birçok noktada ilişkilendirebilecek olması bu tarz bir teorik çerçeveyi ortaya çıkarmıştır.

1.2.2.2. Poulantzas: Kapitalizmin Neoliberal Evresinin Bir Ürünü Olarak Otoriter Devletçilik

Bu başlık altında “Otoriter Devletçilik” yaklaşımına değinilecektir. Hemen belirtmek gerekirse ele alınacak otoriterlik, mutlak monarşi, askerî rejim, tek parti rejimi otoriterliğinden farklı bir otoriterliği işaret etmektedir. Burada ele alınacak olan otoriterlik 1970’lerde yaşanan krizlerle beraber kapitalizmin yeni bir evreye girerek neoliberal forma bürünmesi sonrasında ortaya çıkan devlet anlayışının ortaya çıkardığı otoriterliktir. Günümüzde bu anlayış “rekabetçi otoriteryanizm, delegatif (yetkici) demokrasi, neoliberal otoriterlik, illiberal demokrasi, liberyan otoriterlik” gibi adlarla kavramsallaştırıldığını görmekteyiz. Bu otoriterlik anlayışının temel özelliği temsili demokrasi anlayışı ile otoriter eğilimleri bir arada bulunduran “hybrid” bir yapıya sahip olmasıdır.

Kuramsal açıklamalara geçmeden önce kısaca kavrama değinecek olursak: Otoriterlik-otoriteryanizm, siyasal hakimiyetin rıza alınmaksızın topluma yukarıdan dayatıldığı bir yönetim anlayışını ifade etmektedir. Bu yönüyle otoriterlik, aşağıdan yükselen ve meşruiyete-rızaya dayanan otoriteden tamamen farklı bir kavramdır (Heywood, 2012, s. 246). Otoriterlikte esas amaç muhalefeti ve siyasal hak-hürriyetleri, katılımın mekanizmalarını baskılamak ve denetim altına almaktır. Bu yönüyle devlet ve

sivil toplum arasındaki ayrımı yok etmek, toplumu tümünden kontrol altına almak amacı güden totalitarizmden de farklı bir anlama sahiptir. Kavramsal açıdan kısaca yaptığımız bu açıklamanın ardından otoriter devletçilik kuramına geçecek olursak:

Kapitalizmin 1970’li yıllarda yaşadığı krizler onun yeni bir aşamaya geçmesiyle sonuçlanmıştır. Kapitalizmin bu yeni aşaması neoliberal aşamadır. Bu yeni aşama aynı zamanda neoliberal devlet anlayışı şeklinde yeni bir devlet anlayışı da ortaya koymuştur. Poulantzas bu yeni devlet biçimini-anlayışını otoriter devletçilik biçiminde kavramsallaştırmış ve kuramsallaştırmıştır. Diğer bir ifadeyle neoliberalizmle beraber, artık tarih sahnesinden tamamen silindiği sanılan otoriter devlet biçimi, yeniden ancak farklı bir formda ortaya çıkmıştır. Bu anlamda otoriter devletçilik neoliberalizm içinde karşımıza çıkan temel yapısal bir eğilimdir. Yani Poulantzas’ın tarif ettiği otoriter devletçilik kapitalist devletin neoliberal evresinin yeni formudur. Bu durumu belki de en iyi tarif eden söz Umberto Eco’ya atfedilen, “İnsanlar İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra otoriter yönetimlerin yine Nazi üniformasıyla geleceğini zannettiler; ama öyle olmadı,” sözü olmuştur (İnsel, 2017).

Poulantzas’ın, genel bir devlet teorisinin ortaya koyulamayacağı yönündeki temel düşüncesi, onu kapitalist devlete yöneltmiş ve kapitalist devletin yaşadığı dönüşümler üzerine çalışmalar yapmaya sevk etmiştir. Ele alacağımız otoriter devletçilik yaklaşımı da bu düşüncenin ürünü olarak, kapitalist devletin 70’li yıllarda ortaya koyduğu yeni birikim rejimi içerisinde yeniden şekillenen devletin yaşadığı dönüşümler üzerindedir.

Poulantzas, otoriter devletçilik üzerine tezlerini intihar etmeden önceki son kitabı olan “Devlet İktidar Sosyalizm” adlı eserinde sistematikleştirmiştir. Bu eserinde yer alan “Otoriter ve Totaliter Devletçilik” (Poulantzas, 2006, s. 227-242), “Devlet İdaresinin Karşı Durulamaz Yükselişi” (Poulantzas, 2006, s. 243-260), “Egemen Kitle Partisi” (Poulantzas, 2006, s. 261-270), “Devletin Zayıflaması” (Poulantzas, 2006, s. 271-277) makaleleriyle kapitalizmin neoliberal evresinde yeniden şekillenen devletin temel eğilimlerini formüle etmiştir.

Batılı kapitalist toplumlarda devlet, özellikle 70’li yılların ikinci yarısından itibaren çok büyük bir değişim-dönüşüme uğramış, oluşan yeni devlet biçimi kendini otoriter eğilimler üzerinden dayatma yolunu tercih etmiştir. Poulantzas bu devlet biçimini otoriter devletçilik terimiyle ifade etmiş ve kuramsallaştırmıştır. Daha önce de belirttiğimiz gibi bu otoriterlik, mutlak monarşi, askerî rejim, tek parti rejimi otoriterliğinden farklı bir otoriterliktir. Bu otoriterlik bir dönüşümü ve bu dönüşümün genel eğilimine işaret etmektedir. Yani ortaya çıkan yeni devlet daha önceki otoriter

devlet biçimlerinden farklıdır ve demokratik formlar içerisindeki bir dönemeci işaret etmektedir. Poulantzas’a göre:

“...Otoriter devletçilik, temel olarak kapitalizmin aşama ve evreler²² halinde dönemselleşmesinden kaynaklanmaktadır. Hâkim ülkelerde emperyalizmin ve tekelci kapitalizmin hâlihazırdaki evresine tekabül eder görünmektedir, tıpkı liberal devletin kapitalizmin rekâbetçi aşamasına, çeşitli biçimleri altında müdahaleci devletin de tekelci kapitalizmin daha önceki evrelerine tekabül etmesinde olduğu gibi. Otoriter devletçilik böylece bu evreyi hem dünya ölçeğinde hem de ulusal ölçekte üretim ilişkilerinde, toplumsal işbölümü ve süreçlerinde özgüleştiren yapısal değişimleri işaret etmektedir. Devletin siyasî içeriğinden ayrılmaz olan ekonomik rolü otoriter devletçiliğe ilişkin bir çözümlemede ipucu olmak zorundaysa da yeterli olmaktan çok uzaktır. Otoriter devletçilik toplumsal sınıfların, siyasî mücadelelerin, güç dengelerinin hem ulusal düzlemde hem de dünyasal düzlemde bu evreye damgasını vuran dönüşümlerine işaret etmektedir (Poulantzas, 2006, s. 228)”

Poulantzas, geçmişte otoriter anlayışın farklı ülkelerde ve o ülkelerin kendi koşullarına göre farklı rejimler altında (Faşizm, Nazizm, Bonapartizm vs) görüldüğünü ancak kapitalizmin hâlihazırdaki evresindeki otoriterliğin farklı bir duruma işaret ettiğini belirtir. Bugün kendini kapitalist düzenin mevcut evresinde gösteren otoriter devletçilik “belli bir siyasî ve temsiliyetçi demokrasi formunun esasen artık aşılmış olduğunu” göstermektedir (Poulantzas, 2006, s. 229). Diğer bir ifadeyle siyasal demokrasinin aşınması, katılım mekanizmalarının daralması ve yürütme erkinin ön plana çıkması, aşırı merkezileşmesinin başgöstermesi, hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılması, istisnai yönetim-yasama ve siyaset anlayışının giderek olağanlaşması otoriter devlet nosyonunu ortaya çıkarmaktadır.

Otoriter devletçilik hem devletin bizatihi yaşamış olduğu bunalımlara (siyasal, yönetsel, hukuksal, ekonomik) işaret etmekte hem de kendi bunalımları da dahil olmak üzere bunalım öğelerine de bir cevap olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak kapitalizmin belli bir evresine tekabül eden otoriter devleti genel bir biçimde bir bunalım devleti-bunalım halindeki bir devlet olarak nitelemek mümkün değildir (Poulantzas, 2006, s. 230).

Poulantzas’a göre otoriter devletçilik, kapitalist devletin içinde barındırdığı totaliter eğilimin gün yüzüne çıkmasını ifade etmekte fakat otoriter devletçiliğin ortaya çıkışı yeni bir faşizmle ya da faşizan süreçle özdeşleştirilemeyeceğini belirtmektedir. Ona

²² “Kapitalizmin rekabetçi aşamasını içeren 1775-1875 dönemi: Sanayi burjuvazisinin ekonomik hegemonyası altında ‘gizli elin’ piyasayı düzenlediği bir büyüme modelini; tekelci aşamasının müdahaleci dönemini içeren 1875-1975 dönemi: finans-kapitalin hegemonyası altında devlet müdahaleciliğinin farklı düzeylerinin ve biçimlerinin uygulandığı bir müdahaleci büyüme modelini; tekelci aşamasının 1975 sonrası dönemini kapsayan günümüz kapitalizmi ise finans burjuvazisinin hegemonyasında yürütülen devletin düzenleyici bir rol ile yapılandırıldığı Neoliberal bir büyüme modelini tanımlar (Haspolat, 2012:s.23). Dolayısıyla her bir birikim stratejisi, kapitalist ekonominin “yeni bir sermaye birikimine yönelik olarak baştan aşağı yeniden yapılanmasına işaret eder (Gülalp, 1993: 40).”

göre bu devlet, burjuva cumhuriyetinin kapitalizminin neoliberal evresindeki “demokratik” formunu temsil etmektedir (Poulantzas, 2006, s. 233-234).

Poulantzas (2006, s. 266)’ın söylemiyle “bugünkü otoriter devletçilik herhangi bir gizli totalitarizmle, yani gerçek tek partili rejimlerle özdeşleşmez”, ancak otoriter devletçiliğe geçişin demokratik bir çerçevede içinde kurumsallaşması günümüz demokrasisinin geçirdiği dönüşümler konusunda çok şey söylemekte olduğunu belirtir.

Poulantzas’a göre otoriter devletçilik totalitarizmden farklıdır ve ayrıca yeni türden bir faşizmle ya da bir faşistleştirme süreciyle özdeşleşmesi mümkün değildir. Ancak bu noktada bir hususa da dikkat çeker şöyle ki: günümüz demokrasilerinin “daha önceki demokratik devlet formlarından ayrılmakta ve dağınık faşizan tohum ya da öğeler içermekte (Poulantzas, 2006, s. 269)” olduğunu belirtir. Yani Poulantzas otoriter devletçiliğin, totaliter rejimlerden farklı olduğunu söyler ancak benzeşen yönlerinin olduğunu da kabul eder ve ekler: “Kapitalist demokratik devlet çeşitli totaliter eğilimleri içinde barındırır”. Örneğin faşist yönetsel anlayış içerisinde sürekli bir kriz-OHAL ve dış düşman miti yaratılarak katılım mekanizmalarının daraltılması ve toplumun kontrol edilmesi, istisnai yönetim usullerinin olağanlaştırılması, yürütme erkinin aşırı şekilde güçlendirilmesi ve bunu kurumsallaştırılması, emek gücünün baskılanması gibi eğilimler kapitalizmin neoliberal evresindeki demokratik anlayış içerisinde oluşan otoriter devletçilik anlayışında da yer almaktadır. Otoriter devletçilik içerisinde güçlenen, merkezileşen ve yetki ve sorumlulukları kendinde toplayan yürütme erki güçlü bir düzenleyici araca ihtiyaç duyar ki bu da bizi çalışmanın temel ayağı olan KHK’lara götürmektedir.

Poulantzas, egemen ülkelerin burjuvazilerinde gizli ama sürekli bir hegemonyacı istikrarsızlığın mevcut olduğunu belirtir. Bu nedendir ki otoriter devletçiliği, “halkçı mücadeleler ve bunların hegemonya için oluşturdukları tehlikeler karşısında, önleyici nitelikte tüm bir kurumsal düzeneğin devreye sokulması” şeklinde ifade eder (Poulantzas, 2006, s. 235). Yine kapitalizmin neoliberal evresinde egemen sınıflar içinde yaşanan çelişkilerin keskinleştiğini ve bu durumun neoliberal evrenin sürekli ve yapısal bir çizgisi haline geldiğini, süreklilik içeren bu çelişkilerin ekonomik bunalım ortamında yoğunlaştığını belirtir. Yoğunlaşan çelişkili sürece bağlı olarak devletin egemen sınıflar arasındaki kurucu rolü ve ekonomik işlevi artmakta, bu durum ise onun giderek otoriter bir eğilim içine girmesine neden olmaktadır.

Kapitalizmin neoliberal evresinde en büyük değişim-dönüşüm bizatihi devletin kendisinde yaşandığından Poulantzas devlete, devlete atfedilmiş bazı rollere ve günümüz demokrasilerinin ön plana çıkan bazı özelliklerine değinmektedir. Yani kapitalizmin

neoliberal evresindeki devlet nasıl ve hangi gerekçelerle otoriter bir eğilime girmiştir? ve ayrıca otoriter devletçiliğin temel parametreleri (daha sonraki bölümlerde KHK'lar üzerinden devletin yaşadığı değişim-dönüşümü analiz etmede bu parametrelere sıklıkla atıfta bulunulacaktır) nelerdir? Bunları açıklığa kavuşturmuştur. Bu kapsamda devlete atfettiği bazı roller-özellikler ile bu rollerin-özelliklerin sonuçlarını üç başlık altında ele alabiliriz (Poulantzas, 2006, s. 238-241).

1.2.2.2.1. Otoriter Devletçilikte, Devletin Özellikleri ve Yaşadığı Değişim-Dönüşüm

- *Devletin paradoksal ekonomik rolü:* Otoriter devletçilikte, devletin ekonomik rolü paradoksal bir biçimde devlete otoriter eğilim kazandırmaktadır. Çünkü devletin bunalımları-krizleri önlemek üzere devreye soktuğu mekanizmalar aynı zamanda onu otoriterleşmeye itmektir. Yani devlet istikrar sağlayıcı bir konumda yol almaya çalışırken aynı zamanda tam tersine kendisi de önemli bir istikrarsızlık nedeni olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu anlamda kapitalizmin neoliberal evresinde devlet paradoksal bir biçimde hem krizin üreticisi hem de krizin önleyicisi konumundadır.

- *Devletin yükünün aşırı şekilde artması ile iktidar bloğu içerisindeki çelişkilerin yoğunlaşması arasındaki doğru orantılı bağ:* Devletin üstlenmiş olduğu görevlerin artması, iktidar bloğu içerisindeki çatlakları arttırmaktadır. Bu çatlakların birleştirilmesi ve hegemonyanın yeniden tesis edilebilmesi için devlet yükümlülüklerini, özellikle de ekonomik-siyasi yükümlülüklerini arttırmak zorundadır. Ancak devletin çatlakları gidermek ve hegemonyayı yeniden tesis edebilmek için ortaya koyduğu irade ve artan yükümlülüğü sanıldığı gibi iktidar bloğu içerisindeki çelişkileri azaltmamakta aksine derinleştirmektedir. Çünkü devletin artan kurucu rolü ve ekonomik eylemleri sermayenin bazı kesimlerinin lehine işlerken doğal olarak bazı kesimlerinin de aleyhine bir etkiye-işleyişe sahip olmaktadır. Böylece devletin çelişkileri çözmek, hegemonyayı yeniden tesis etmek için yapmış olduğu müdahale iktidar bloğundaki çatlakları daha da derinleştirmektedir. Devletin giderek daha fazla alanda söz sahibi olması iktidar bloğundaki çatlakları derinleştirdiği gibi bu çatlaklara siyasi bir nitelik kazandırmakta ve dolayısıyla da doğrudan doğruya kendisi de bir siyasi bunalım etmeni haline gelerek burjuvazinin hegemonyası ve genel çıkarına devlet tarafından getirilen düzeni sürekli sorgulanır hale getirmektedir (Poulantzas, 2006, s. 238-239).

- *Devlet ve toplum arasındaki uzlaşının çatışmaya dönüşmesi:* Poulantzas, devletin sermaye lehine müdahalesi ve artan konumunun halk kitleleri ile devlet arasında bir gerilim hattı-çatışma durumu-uzlaşmazlığı ortaya çıkardığını ileri sürer. Buna göre, devletin sermaye lehine çeşitli alanlarda (şehircilik-kentleşme, taşımacılık-ulaşım, sağlık,

çevre, toplumsal hizmetler, sosyal güvenlik, istihdam rejimi vs.) yaptığı müdahaleler halk kitlelerinin tepkisine neden olmakta bu alanlardaki mücadelelerinin büyük ölçüde siyasileşmesi sonucunu doğurmaktadır (Poulantzas, 2000, s. 215). Devletin sermaye lehine attığı adımlar zamanla siyasi bir bunalım ögesi haline gelmekte ancak ekonomik bunalım döneminde devlet söz konusu müdahaleleri “sosyal politika”, “refah”, “kalkınma”, “kriz hali” şeklindeki söylemlerle perdelemektedir. Ancak bu durum müdahalelerin sermayenin çıkarlarıyla olan ilişkilerini daha da belirgin hale getirmekte ve toplum tarafından devletin meşruiyetinin sorgulanmasına ve dahi devletin bir tür meşruiyet krizine girmesine neden olmaktadır (Poulantzas, 2000, s. 213). Örneğin kamulaştırmalar sermaye lehine yapılırken, ihale kanunu sermaye lehine değiştirilirken, devlet arazileri imara açılırken ya da özelleştirmeler gerçekleştirilirken tüm bunlar otoriter devletçilik anlayışı içerisinde kalkınma, refah, sosyal politika adımları şeklindeki söylemlerle perdelenmektedir. Ancak bu durum zamanla devletin meşruiyet krizine girmesine neden olmaktadır. Çünkü devlet giderek kamusalılığından koştukça meşruiyeti de sorgulanır hale gelmektedir.

1.2.2.2. Demokrasinin Değişen Yapısı ve Otoriter Devletçilik Parametreleri

Yukarıda Poulantzas’ın otoriter devletçilik içerisinde devlete atfettiği bazı rollere-özelliklere ve bu rollerin-özelliklerin sonuçlarına kısaca değindikten sonra yine Poulantzas’ın otoriter eğilimlerin belirmesine bağlı olarak günümüz temsili demokrasilerinin dikkat çeken bazı özelliklerine de vurgu yaptığımızı görmekteyiz. Örneğin günümüz demokrasilerinde demokratik kanalların giderek daha fazla sınırlandırılmakta olduğunu, siyasi demokrasi ile toplumsal demokrasi arasında giderek büyüyen bir mesafenin oluştuğunu, bunun yanında kapitalizmin günümüzdeki evresi içinde demokrasinin temel ilkelerinden eşitlik ilkesi her alanda giderek silikleşmekte ve hatta eşitsizlik hali yeni formlar altında yeniden üretilmekte olduğunu ve son olarak merkezileşme eğiliminin giderek arttığını belirtmektedir. Poulantzas bu durumu ise şu şekilde açıklamaktadır (Poulantzas, 2006, s. 241):

“Fabrikalardaki, işyerlerindeki, büyük ticarethanelerdeki toplumsal işbölümünde ve örgütlenmesinde gündeme gelen yeni biçimler, tekno-yapılar üzerinde geliştirilen bütün mugalatalara²³ karşın, disiplin ve dediğim dedikçiliği, neredeyse askerî denilebilecek örgütlenme kurallarını, aşama-düzenini, kararların ve yaptırımların merkezileştirilmesini güçlendirmekten ve yaygınlaştırmaktan başka bir şey yapmamıştır, dahası da vardır: kapitalizmin gelişmesi yalnızca “yeni yoksulları” içeren bölge ve kesimleri yoğunlaştırmıştır ve bunlar elbette daha önceki dönemlerin ekonomik, toplumsal ve kültürel kıstasları, ya da mutlak yoksullaşmanın kıstasları uyarınca değil, hâlihazırdaki toplumsal gerçeklere göre tanımlanmaktadır. Nüfusun geniş bölümleri için ekonomik, toplumsal ve kültürel yaşamın gerçek koşulları

²³ Yanıltmaca

eşitliğin hukukî-siyasî tasvirlerinden giderek daha fazla uzaklaşmakla kalmamakta, bunun yanı sıra onların siyasî demokrasinin kurumlarına katılımlarını da giderek belirsiz kılmaktadır.”

Görüldüğü üzere Poulantzas kapitalizmin neoliberal evresinin bir ürünü olan otoriter devletçilik kuramında hem demokrasi anlayışının hem de bizatihi devletin önemli değişim-dönüşümler geçirdiğini ileri sürmektedir. Bu kapsamda bir yandan yaşanan değişim-dönüşümleri, bir yandan otoriter devletçilik kuramının temel parametrelerini, bir yandan da tüm bunların çalışmanın ana ayağı olan KHK'larla olan bağına ortaya koyacak olursak şunları söyleyebiliriz.

- **Yürütme Erkinin Yasama Erki Karşısında Güçlenen Konumu**

Poulantzas devletin önemli bir dönüşümden geçtiğini ve bu dönüşümün esaslı belirtileri olarak, parlamentonun inişe geçişi ve yürütmenin giderek güçlendirilmesi durumunu ortaya koyarak göstermektedir. Bu durumun arkasında yatan nedeni devletin büyüyen ekonomik rolüyle ilişkilendirirken (ancak sadece ekonomik rol ile ilişkilendirmez) aynı zamanda gerçekleşen bu dönüşümü hukuk devleti mantığı üzerinden de açıklamaya çalışmaktadır. Buna göre (Poulantzas, 2006, s. 244-245):

Yasanın ve yasama erkinin kutsal mekânı ve kralın keyfiliği karşısında ulusun-halkın evrenselliğinin cisimleşmiş hali olan parlamentolar ve onların asli fonksiyonu olan genel, evrensel ve biçimsel norm koyma işlevi, evrensel aklın ete kemiğe bürünmesini diğer bir ifadeyle yasanın kurumsallaşmasını ifade etmektedir. Hükümetin ve idarenin parlamento tarafından denetimi, hukuk devleti ve yasalara bağlılık gibi hususlar bu kurumsallaşmanın uzantısı olarak görülmektedir. Ancak devletin hâlihazırda çok büyük olan ekonomik görev ve müdahaleleri, hukukî sisteminin kurumsallaşmış bu uzantısını aşındırmakta ve tartışma konusu haline getirmektedir. Çünkü kapitalizmin neoliberal evresinin devlete, üretimin genel koşullarını koruma-kollama ve yeniden üretimini sağlama şeklinde yüklediği yükümlülükler (yani sermaye lehine hareket baskısı) onu hukuk devleti ve bu ilkenin gerekleri içinde tutulmasını zorlaştırmaktadır. Diğer bir ifadeyle devletin ele aldığı ekonomik ve toplumsal sorunların çokluğu yasama erki ile yürütme erki arasındaki görece ayrılığı belirsizleştirmekte, kural koyma ve normlaştırma erki yasamadan, yürütme erkine doğru yer değiştirmekte, meşruluğun kaynağı parlamentodan yürütme erkine doğru kaymakta, genel hukuksal düzenleme aracı ise kanun yerine istisnai olan KHK'lar-CBK'lar ya da bunların türevi olan ancak son tahlilde yine yürütme erkini ön plana çıkaran torba yasalar olmaktadır.

- **Siyasal Partilerde Yaşanan İşlev Kaybı**

Poulantzas, otoriter devletçilikle beraber gerçekleşen parlamentonun inişe geçmesini ve yürütme erkinin giderek baskın hale gelişini yasama erkinin ve yasanın gün

batımı olarak ifade etmekte, diğere bir ifadeyle yasanın ve yasama erkinin normatif sistem içindeki tekel ve genel konumunun giderek ortadan kalkmakta olduğunu belirtmektedir. Bu durumun ortaya çıkması sadece devletin ekonomik müdahaleciliğinden kaynaklanmamakta bunun yanında siyasi partilerin işleyişindeki muazzam dönüşümler (Poulantzas partilerin temsiliyet bağlarında meydana gelen bir gevşemeden ve ayrıca esaslı işlevi otoriterliğin inşası olan “egemen kitle partisi”nden bahseder.), yasaların hegemonyacı çıkarlar lehine hareket etmesi, sermayenin yoğunlaşması ve merkezileşmesi ve son olarak tekelci sermayenin bugünkü hegemonyasının gizli istikrarsızlığıyla da ilgili olduğunu belirtmektedir. Bu istikrarsızlığın kaynağı iktidar bloğunun içindeki çelişkilerdir. Çünkü bu çelişkiler aynı zamanda tekelci sermayenin hegemonyacı istikrarsızlığını da ortaya çıkarmaktadır (Poulantzas, 2006, s. 245-247).

Refah devleti mitinin küllerinden yükselen otoriter devletçilik (Poulantzas, 2000, s. 213) anlayışıyla beraber siyasal demokratik haklar daralmış, sınırlandırılmış, temel hak ve özgürlükler gerilemiş, yürütme erki yargı ve özellikle de yasama karşısında güçlenmiştir. Karar almada parlamento yerine yürütme erki, yürütmenin ise daha üst kademeleri daha etkin hale gelmiştir. Diğere bir ifadeyle Poulantzas’a göre otoriter devlet, baskıcı-totaliter bir devleti ifade etmenin ötesinde yürütmenin, yasama ve yargı karşısında güçlendiği ve özellikle ekonomi politikaların uygulanmasından sorumlu (zamanla yürütme erkine bağlanan) teknokrat-bürokratik bir grubun yasamanın dışında yapılandırıldığı, buna paralel olarak partilerin ve parlamentonun zayıfladığı bir devlet biçimini ifade etmektedir.

Poulantzas’a göre partiler daha önceki dönemlerde ittifakların oluşturulduğu, siyasi önerilerin-taleplerin-alternatiflerin dile getirildiği, siyasî ideolojinin ve toplumsal konsensüsün oluşturulduğu önemli bir yer-aktör iken otoriter devletçilikle beraber toplumsal temsiliyet bağları zayıflayan, neoliberal politikaların, uluslararası örgütlerin ve yürütme erkinin kararları doğrultusunda hareket eden yapılar haline gelmiştir. Yine Poulantzas (2006, s. 258)’in da belirttiği gibi “partiler, geniş ölçüde kendileri dışında kararlaştırılan devlet (neoliberal) politikalarının popülerleştirip tanıtıldığı basit kanallara dönüşmekte ve sahip oldukları milletvekillerinin seçimi de esas itibariyle tepeden onaylanan bir atamadan ibaret” bir hale gelmektedir. Otoriter devletçilikte siyasal partiler bir yandan gücü kendinde toplayan yürütme erkinin güdümüne girmekte bir yandan da seçmenlere sunduğu siyasi tercih yelpazesini daraltmakta onları adeta tek tipleştirilmektedir. Poulantzas bu durumu temsiliyetçi demokrasiden otoriter devletçiliğe giden bir süreç olarak tarif etmekte ve şu şekilde açıklama yapmaktadır (Poulantzas, 2006, s. 260):

“Siyasal partilerdeki bu dönüşümler devlet idaresi karşısında bütün partileri etkilemektedir. Özellikle de iktidar çemberinin dışında konumlanan partiler, şimdiye kadar, yalnızca parlamenter bir denetim rolünü değil, aynı zamanda da devlet idaresine karşı halk kitlelerinin temsilcilerine özgü o ünlü *tribün* işlevini de sürdürüyorlardı.”

Ancak bu işlev otoriter devletçilik içinde radikal bir biçimde dönüşüme uğramıştır. Öyle ki:

“Otoriter devletçilik partilere hiçbir seçiş bırakmamaktadır: ya devlet idaresine bağımlı olacaklar ya da oraya nüfuz etmekten vazgeçeceklerdir. Yurttaşlar idare ile doğrudan bir çatışmaya zorlanmaktadır ve kendilerini devlet idaresi içinde temsil etmek zorunda olan partilere karşı, oy verme dışında, genel bir soğukluk sergilemeleri şaşırtıcı değildir. Bu durumun, esasen özgürlüklere yönelik çok büyük kısıtlamalar içermek dışında, iktidarın olası bir Bonapartizm’e sürüklenmesinin koşullarını da yarattığı yeterince bilinmektedir.”

Görüldüğü üzere Poulantzas kapitalizmin neoliberal evresinin sadece devleti değil aynı zamanda siyasal partileri de önemli bir değişim-dönüşüme ittiğini belirtmiştir. Siyasal partilerin halk ile bağlarının zayıfladığını, bu zayıflamaya bağlı olarak alternatifler sunmanın ötesinde mevcut ekonomi-politik paradigmanın (neoliberal politikaların) meşrulaştırılmasına aracılık ettiğini ileri sürmektedir.

- **Parlamentonun Değişen Konumu**

Otoriter devletçilik içerisinde bir diğer önemli parametre parlamentolardır. Parlamentolar, halk kitlelerinin çıkarlarını yine onların kendi temsilcileri aracılığıyla ifade etme işlevini elinde tutan, yürütme erkini denetleyen, ortak aklın ifadesi olarak bir tür meşrulaştırma aracı olan ve egemenliği temsil eden yapılardır. Ancak kapitalizmin neoliberal evresi tıpkı diğer hususlar gibi parlamentoyu da değişim-dönüşüme uğratmıştır. Çünkü Poulantzas’a göre, parlamentonun hukuksal-yönetsel-denetimsel sorumluluğu, hukuken ve fiilen yürütme erkinin üst kademelerine doğru kayması, parlamentonun egemenlik üzerindeki etkisini ve yürütme erki üzerindeki denetim gücünü kısıtlamakta bu ise yürütme erkinin (hükümetin) parlamento karşısında özerkleşmesine, idarenin ulusal temsiliyetten uzaklaşmasına ve tarafsızlığını kaybetmesine yol açmaktadır (Poulantzas, 2006, s. 249). Bu noktada otoriter devletçilik, yasama erkini ve onun temel düzenleyici normu olan yasaları ikincil plana atarken (çalışmada da ileri sürüldüğü gibi) yürütme erkini ve onun düzenleyici aracı olan KHK-CBK’ları asli hale getirmekte yani egemenliğin kaynağı noktasında önemli bir değişim-dönüşümü ortaya çıkarmaktadır.

- **Milletvekillerinin Temsiliyet Gücü ve Bağında Yaşanan Değişim-Dönüşüm**

Otoriter devletçilikle ilgili olarak belirteceğimiz bir diğer husus milletvekilleri ile ilgilidir. Buna göre otoriter devletçilikte, yürütme erki karşısında halkın seçtiği kişi kimliğiyle ve ulusal çıkarın bileştiricileri ve bu çıkarların meşru temsilcileri olan vekillerin temsil gücü giderek düşmektedir. Bildiğimiz üzere milletvekilleri, hükümet

karşısında parlamenter erklerinden güç almakta ve yine bu kimlik üzerinden idare üzerinde doğrudan denetimde bulunabilmektedir. Ancak bu durum otoriter devletçilik içerisinde zamanla değişime uğramıştır. Poulantzas bu durumu şu şekilde açıklamaktadır (Poulantzas, 2006, s. 249-250):

“Milletvekilleri ve siyasî partiler halkı yalnızca parlamentoda temsil etmiyor, aynı zamanda devlet bürokrasisi karşısında ve bu bürokrasinin bütün düzeylerinde de temsil ediyorlardı. Dolayısıyla milletvekilleri idarenin içindeki karar alma sürecine doğrudan katılıyorlardı: Siyasî kararların oluşturulması idare, hükümet, milletvekilleri ve siyasî partiler arasındaki görüşme ve tartışmaların sonucuydu. Bugün dikkat çekici olan şey, parlamentonun inişe geçişine koşut olarak, *milletvekilleri ile devlet idaresi arasındaki temsiliyetçi bağların kopmuş olmasıdır*. Milletvekillerinin ve siyasî partilerin bir “ulusal çıkar”ın meşru temsilcileri olarak devlet bürokrasisine erişim kanalları neredeyse tamamen kesilmiş, idare dışarıya kapalı olarak geçirimsizleşmiştir. Bu geçirimsizlik öncelikle muhalefet için geçerlidir ama çoğunluk milletvekillerine de uygulanmaktadır. Partiler-milletvekilleri-idare kanalları bundan böyle hemen hemen yalnızca yürütme erkinin doruklarından, bakanlardan, bakanlık özel kalemlerinden geçmektedir. Milletvekillerinin idareye ulaşabilmesi genel olarak kendilerini tam da halkın-ulusun temsilcileri niteliklerinden başka niteliklerle takdim ettikleri zaman mümkün hale gelmektedir. Özellikle de tikel ve yerel çıkarları dile getiriyorlarsa (örneğin bir yandan da belediye başkanı kimliği taşıyorlarsa ya da egemen kitle partisinin üst kademelerinde yer alıyorsa), ama çoğu kez, çeşitli egemen ekonomik çıkarları doğrudan temsil ediyorlarsa.”

Görüldüğü üzere otoriter devletçilikte, gücün yürütme erkinin üst kademelerinde yoğunlaşması aynı zamanda yürütmenin idare üzerindeki etki-baskısını arttırmakta, bu durum devlet bürokrasisini parlamenterler karşısında ve yürütme erki lehinde özerkleşmesine neden olmakta, halk temsiliyetinin simgesi olan vekillerin temsiliyetini düşürmekte ve onların yürütme erki üzerindeki denetim gücünü kırmaktadır. Yani bürokrasi, halkın temsilcisi olan parlamentodan uzaklaşarak tepe noktası devlet başkanı ve hükümette cisimleşen yürütme erkine tabi olmakta, onun güdümü içerisine girmekte ve aşırı şekilde siyasallaşmaktadır. Bu duruma paralel olarak artık parlamentonun siyasal uzlaşısı üzerinden yani ulusal çıkar üzerinden tesis edilen hegemonya artık yerini yürütmenin çeşitli ekonomik çıkarları-sermayeyi göz önünde bulundurarak tesis etmeye çalıştığı hegemonya sürecine dönüşmektedir. Diğer bir ifadeyle parlamentonun egemenliğinden yürütmenin egemenliğine doğru değişen bir süreç yaşanmakta, bu duruma bağlı olarak da vekillerin temsiliyet gücünde bir düşüş yaşanmaktadır. Yine bu durum sermayenin kitlesel hegemonyasını yürütme erkinin kalkanı altında gerçekleştirebilme olanağını sağlamaktadır (Poulantzas, 2006, s. 251).

Poulantzas otoriter devletçilikte, parlamentonun gerilemesi ve vekillerin temsil bağının-gücünün düşmesine bağlı olarak, idarenin yani yürütme erkinin, teknelci çıkarları “genel” ve “ulusal çıkar” olarak sunan bir yapıya dönüştüğünü, bu anlamda yürütme erkinin teknelci sermayenin örgütlenmesine yardımcı olan siyasi ve ideolojik bir konumunun olduğunu belirtir. Poulantzas bu durumu devlet içerisinde yer alan bazı

stratejik örgütler (Sanayi Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine, Ekonomi Bakanlığı gibi) üzerinden açıklar ve bu örgütlenmeleri devletin içinde yer alan hegemonyacı çıkarların özgül kanalları olarak görür. Çünkü bu ve benzeri stratejik örgütlenmeler üzerinden belirlenen devlet politikaları, KHK'lar ya da torba yasalarla yapılan düzenlemeler üzerinden kamuoyunun, komisyonların, meclisin ve vekillerin her türlü denetiminden tümüyle kurtarılabilmektedir.

- **Otoriterliğin İnşa Edicisi Olarak Egemen Kitle-Devlet Partisi**

Poulantzas otoriter devletçilik yaklaşımı içerisinde genel olarak partilerin bir mutasyona uğradığını (halk ile temsil bağlarının kopması, hegemonyayı inşa edici özelliklerini kaybetmesi, giderek aynılaşıma gibi) daha spesifik anlamda ise otoriter devletçilik içerisinde egemen bir kitle-devlet partisinin belirlediğini ileri sürmektedir. En genel ifadeyle egemen kitle partisinin temel işlevi otoriterliğin inşasıdır.

Jessop'un da belirttiği gibi otoriter devletçilik içerisinde "halk mücadelelerinin ve burjuva hegemonyası üzerindeki diğer tehditlerin önceden bertaraf edilmesine yönelik polisiye faaliyetleri olan rezerv baskıcı meta-devletin gelişmesine ve rolü yönetimin kalbinde politik komiserlik yapmak, devletin yürütmenin zirvelerine bağımlılığını güvenceye almak ve otoriter devlet ideolojisini halk kitlelerine aktarmak ve böylece yeni devlet biçiminin halkoyuyla meşrulaştırılmasını güçlendirmek olan (Jessop, 2008, s. 98)." egemen bir kitle-devlet partisi mevcuttur.

Poulantzas otoriter devletçilik içerisinde egemen bir devlet partisinin zorunlu varlığından bahseder. Onun söylemiyle bu parti "bürokratik kararları tabana aktarım kayışı görevini yürütür, devlet idaresini birleştirmek ve türdeşleştirmek, idarenin farklı kolları ve alt-aygıtları arasındaki uyumu hükümet politikaları doğrultusunda hem yatay olarak hem de dikey olarak denetleme ve ilerletme işlevine sahip bu parti yürütme erkinin doruklarına sadakatini kanıtlamak için bir idari polis, bürokratik aygıt için bir gözetmen ve bir kefil rolü oynar" (Poulantzas, 2006, s. 262).

Poulantzas'a göre egemen devlet partisi, yürütmenin üst kademelerinden gelen toplumsal, siyasi ve idari denetime-yaptırıma-kararlara karşı olası sendikal-toplumsal-kamuoyu direnişlerini bertaraf edici önlemler alır. Egemen devlet-kitle partisinin bir diğer dikkat çekici özelliği yürütmenin üst kademelerince (Cumhurbaşkanı-Başbakan) sıkı bir denetime tabi olmasıdır.

Egemen devlet partisinin temel rolü idarenin yönetiminde büyük sermayenin çıkarlarını temsil etmek yani kendisi dışında kararlaştırılan politikaları meşrulaştırıp, popüleştirmektedir. Poulantzas (2006, s. 264)'ın söylemiyle: "Egemen parti idarenin

yüksek kesimlerini ele geçirmekte, piyonlarını buraya itmekte, kumanda görevlerini kendi mensup ve yandaşları için tekeli altına almakta, dik kafalıları dışlamakta ya da kızağa çekmekte, memur kesimindeki geleneksel aşamaları-düzeni bozmakta, devlet kurumlarını en iyi şekilde işlemlerini sağlayacak mekanizmaları kendi lehine saptırmaktadır.” Egemen kitle partisi bürokrasinin-idarenin üst kademelerine yerleştikçe (devlet teşkilatı) hegemonyanın örgütlenmesi görevini-rolünü-işlevini üstlenmekte, bu durum ise artık idari kararlar ile siyasî kararlar arasında ayrışım olduğu (yönetim-siyaset ayrımı vurgusu) yönündeki genel kabulü kurmaca haline getirmekte, açık ve yoğun bir şekilde siyasileşmeye neden olmaktadır. İdarenin siyasileşmesine bağlı olarak egemen parti güvenilir adamlarını devlet teşkilatına yönlendirmekte, bu duruma bağlı olarak idare ve egemen parti arasında karşılıklı bir etkileşim, değişim ve dönüşüm gerçekleşmekte ve bunun da sonucunda egemen partinin yönetim çevreleri ve hükümet giderek kamusal işlevlerle (devletle) özdeşleşir hale gelmektedir (Poulantzas, 2006, s. 264).

Otoriter devletçiliğin doğal bir sonucu olarak ortaya çıkan ve gelişen egemen devlet partisi ile devlet idaresinin zaman içinde bütünleşmesi, devlet imkanları ve kaynaklarının partizanca kullanılmasına, egemen sınıf(lar) için maddi ayrıcalıkların artmasına, demokratik talep ve seçeneklerin giderek kısıtlanmasına ve bu gibi hususların daha da yaygınlaşmasına neden olmaktadır.

Poulantzas egemen kitle partisinin bir diğer özelliğini ise “kimliğini ancak başkasını düşman kılarak bulabilen tek parti odağı (Poulantzas, 2006, s. 265)” olarak açıklamakta ve bu partinin olduğu ortamda vatandaşlara sınırlı-kısıtlı siyasi tercihler sunulduğunun altını çizmektedir. Görüldüğü üzere egemen kitle partisi, kendisi dışındaki diğer partileri çeşitli yollarla pasifize etmekte (örneğin yasa yerine KHK’ya başvurarak diğer partilerin yasama sürecinden uzaklaştırılması gibi) ve böylece diğer partiler temel ekonomik, toplumsal ve siyasal karar süreçlerinden dışlanmaktadır.

Poulantzas teorize ettiği otoriter devletçilikte, kapitalizmin neoliberal evresinde ortaya çıkan devletin genel özelliklerini ortaya koymaya çalışmıştır. Son dönem önde gelen Marksist devlet kuramcılarında olan Bob Jessop da otoriter devletçilik konusunda Poulantzas’la benzer görüşlere sahiptir. Jessop, Poulantzas’ın görüşlerini açıktan eleştirel bir çerçeveye ileri taşımaya çalışmış ve bazı eklemeler yapmıştır. Buna göre:

Jessop, kapitalist devletin neoliberal evresinde rekabet gücünün nasıl daha da arttırılacağı konusundaki hegemonik mücadelelerin popülist ve otoriter bir eğilim kazandığını belirtmektedir (Jessop, 2009, s. 271). Yine Jessop, Poulantzas’ın her ne kadar kapitalist devletin temel eğilimi olarak otoriter devletçiliği ön plana çıkarsa da bu eğilimin kapitalist toplumlarda politik yönetimin, görevlerini yerine getirmesinde

yetersizlikler ortaya çıkardığını belirtmektedir. Çünkü Jessop, otoriterliğin çelişki, çatışma ve krizlerle etkin biçimde başa çıkmada yeterli olmadığını yani krizler karşısında otoriter eğilimli devletin daha fazla kırılabilir bir yapıya sahip olduğunu belirtir. Buna karşın “parlamentar hükümetlerin (otoriter olmayan ya da daha az otoriter eğilime sahip yönetimlerin) belirli miktarlarda esneklik sağlama becerisine sahip olmaları nedeniyle demokratik bir sistemdeki iktidar bloğu, toplumsal bütünlük ve dolayısıyla sürekli sermaye birikimi için gerekli olan koşulları tesis edebilmekte” olduğunu belirtir (Jessop, 2008, s. 67-68).

Yine Jessop, otoriterlik ile hukuk arasında bir bağ kurar ve bu bağa: “Kamusal hukuku, hâkim sınıf ya da sınıf fraksiyonunun kendi amaçları doğrultusunda yönlendirdiği baskıcı bir politik sınıf hakimiyeti aracı” şeklinde açıklık getirir (Jessop, 2008, s. 74).

Bunun yanında Jessop, Poulantzas’ın otoriter devletçilik kuramını her ne kadar 70’li yıllarda ileri sürse de kuramın güncelliğini hala koruduğunu ve çağdaş meselelerde hala geçerli olduğunu belirtir. (Jessop, 2005, s. 97). Bu güncellik ve geçerliliğe dört önemli nokta üzerinden açıklık getirmeye çalışır. Bu noktalar: Devleti toplumsal ilişkiler ağı olarak görmesi, devletin değişen biçimi (giderek daha da otoriterleşen bir devlet savunusu), siyasal partilerin işlevlerinden giderek uzaklaşması ve demokratik sosyalizme demokratik yollardan geçişle ilgili ileri sürdüğü hususlar (Jessop, 2005, s. 97).

Jessop, Poulantzas’ın Marksist devlet kuramının kapitalist devleti, burjuvazinin siyasal egemenlik aracı olarak gören anlayışının dışına çıkararak devleti toplumsal bir ilişki(ler ağı) biçimi olarak görmesi konusunda güncelliğini hala koruduğunu belirtir. Yine Jessop, kapitalizmin neoliberal evresinde meydana gelen devlet anlayışının temel eğiliminin otoriterlik olduğu konusunda da Poulantzas’la hem fikirdir. Bu hem fikirliğe bağlı olarak Jessop, otoriter devletçiliğin temel parametrelerini yani kendine özgü niteliklerini şu şekilde sıralar (Jessop, 2008, s. 98; Jessop, 2005, s. 100-101):

1-Yasamadan yürütmeye aşırı şekilde güç aktarımının olması ve aktarılan bu gücün yürütmenin üst noktalarında yoğunlaşması, diğer bir ifadeyle iktidar, yasamadan yürütmeye devredilir ve yürütme içinde genellikle kişisel yönetimin ortaya çıkışıyla birlikte Başbakanın veya yürütme gücüne sahip Cumhurbaşkanı’nın elinde yoğunlaşır. **2-** Hukuk devletinin çöküşü yani hukuksal anlayışta ve düzenlemelerde gerileyişin meydana gelmesi, diğer bir ifadeyle hukuk devleti anlayışında deformasyonun meydana gelmesi, yürütmenin hukukla bağının kopması **3-** Yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ayrımın silikleşmesi, bu erkler arasında bir kaynaşmanın meydana gelmesi ve yürütmenin ön plana çıkması, diğer bir ifadeyle devletin üç aygıtı olan yasama, yürütme ve yargı

arasında bütünleşme eğilimi meydana gelmesi, tekil ve şahsileştirilmiş düzenlemelerin lehine hukuk devleti zayıflaması **4-** Partilerin temel işlevlerini kaybetmesi, siyasal önemlerinde azalmaların meydana gelmesi, iktidar bloğu ve halk kitleleriyle bağlarının zayıflaması buna bağlı olarak siyasetin-yönetimin temel iletişim birimi ve hegemonyanın örgütlenmesine yön veren güçler olma gibi konularda, politika geliştirmek ve devlet iktidarını seçim rekabeti yoluyla meşru kılmak yönündeki geleneksel işlevlerinde azalmalar meydana gelmesi, **5-** Devletin ideolojik ve baskı aygıtları (okul, üniversite ve basın-yayın-medya, kitle iletişim araçları gibi) üzerinde yürütme erkinin etkisi artar. Örneğin artık medya siyasal meşruiyet sağlamak ve hareketlilik yaratmak konusunda kilit bir rol oynamaya ve hatta gündemini ve sembolizmini hükümetten devşirmeye başlar. Medyanın kontrol gücü giderek büyür ve çeşitli biçimler alarak çoğalır; **6)** Bütün bu dönüşümlere bağlı olarak, yeni teknokratik ve/veya neoliberal meşruiyet biçimlerinin yanısıra, yeni plebisiter ve popülist rıza tekniklerinin de güçlendiği görülür; **7)** Devletin biçimsel örgütlenmesini boydan boya kesen, birbirine paralel iktidar şebekeleri de büyümeye başlar, bu şebekeler devlet faaliyetlerinde önemli bir pay teşkil eder, hakim kitle partisi ile önemli kamu görevlileri arasında büyüyen maddi ve ideolojik çıkar ortaklıklarının oluşumunu teşvik eder ve popüler güçlerin aleyhine devlet aygıtı dışındaki egemen çıkarlarla devlet içindeki güçleri belirli siyasalar etrafında birleştirir; **8)** Devletin temel aygıtlarına paralel olarak kitlesel mücadeleleri ve burjuva hegemonyasına yönelik diğer tehditleri denetlemeye yarayan yedek, devlet benzeri bir baskı aygıtı da büyür ve **9)** 1960'lardan kalan kimi liberal ve özgürlükçü temaların içerilmesi ve ayrıca genel irade ve demokrasi gibi kavramların, araçsal akılcılık ve teknokratik bir mantık lehine anlam kaymalarına uğratılması yoluyla, egemen ideoloji yeniden yapılandırılır.

Görüldüğü üzere Jessop'un, Poulantzas'a katıldığı, onunla hem fikir olduğu birçok nokta mevcuttur. Fakat Jessop'un, Poulantzas'a getirdiği eleştirel yönler ve ondan ayrıldığı noktalar da mevcuttur. Jessop, Poulantzas'ı otoriter devletçilik ile ekonomi arasında doğrudan bir bağ kurarken hukuki ve politik alanın etkisine fazla değinmemesini eleştirir (Jessop, 2008, s. 101). Yani otoriter devletçiliği, devletin artan ekonomik konumuna bağlı olarak açıklarken hukuksal ve politik etkiyi çok fazla gündeme getirmemesini bir eksiklik olarak görür. Yine Jessop'a göre Poulantzas otoriter devletçilikte politik partilere, belirli ideolojilere ve diğer aygıtlara zorunlu sınıfsal bir aidiyet yüklerken, entelektüel, ahlaki ve politik mücadelelerin sınıfsal olmayan (cinsiyet, etnik yapı, gençlik) hareketlerinin rolünü ihmal ettiğini belirtir (Jessop, 2008, s. 102). Bir diğer nokta ise Jessop, Poulantzas'ın, otoriter devletçilik kuramında ortaya koyduğu tüm

hususları sadece demokrasinin düşüşü şeklinde yorumlaması yani demokrasinin içsel dönüşümüne işaret etmemesini de eleştirir (Jessop, 2008, s. 103).

Özetle son dönem önemli Marksist devlet kuramcılarında olan Jessop otoriter devletçilik konusunda yeni bir iddiada bulunmamaktadır. Bunun yerine Poulantzas'ın görüşlerini eleştirel bir çerçeveden geliştirmeye çalışmaktadır.

Yukarıda da görüldüğü üzere genel hatlarıyla ele aldığımız ve çalışmanın temel kuramsal çerçevesini oluşturan otoriter devletçilik kuramı, çalışmanın üzerine yükseldiği KHK'larla birçok noktada iç içedir. Örneğin, kuramın inşa edildiği dönem ile Türkiye'de yürütme erkinin güçlendirilmeye başlandığı dönem aşağı-yukarı aynı döneme denk (1970'li yıllarda KHK'ların anayasaya eklenmesi) gelmektedir. Bu dönem kapitalizmin mevcut birikim rejiminin bir doygunluğa erişerek kriz halinin başgösterdiği ve yeni bir birikim rejimine yelken açılmaya başlandığı 70'li yıllardır.

Yine otoriter devletçiliğin temel temel parametrelerinin Türkiye'de KHK'ların anayasaya eklenmesiyle belirmeye başlaması bu iççeliğin bir diğer göstergesidir. Örneğin KHK'ların kullanıldığı dönemlerde meclis daha pasif bir hal almıştır. Buna bağlı olarak katılım mekanizmalarını daraltmış, yürütmeyi daha ön plana çıkarmış, meclis egemenliği ve siyasal partilerin (muhalfe) temel işlevi zayıflatmış, bürokrasi personel rejimi düzenlemeleriyle yürütme erkine daha bağımlı hale gelmiş, temel hukuk devleti ilkeleri aşınmaya başlamıştır. Tüm bu gelişmelere otoriter devletçilik parametreleriyle uyumlu gelişmelerdir.

1.2.2.3. Agamben: İstisnai Durum Siyaseti ve Sınırdaki Bir Kavram Olarak İstisna Hali

Çalışmanın kuramsal temelini inşasında KHK'lar, olağan devlet ve OHAL devlet düzeni-işleyişi (istisnai devlet) içerisinde çıkarılan KHK'lar (yani olağan dönem KHK'ları ve OHAL'de çıkarılan KHK'lar) şeklinde bir ayrıma tutulduğundan ele alınacak olan bir diğer kişi ve kavram Agamben ve onun "İstisna Hali" yaklaşımıdır. Böylece hem istisnai devleti hem istisnai devlet formu içerisinde çıkarılan KHK'ların nasıl olağanlaştığını hem de bu dönemlerde çıkartılan KHK'larının nasıl yaygınlaştığını, hukuk devleti ilkelerinin zamanla nasıl silikleştirdiğini göstermek daha mümkün hale gelecektir. Bu kapsamda ilk önce "olağan devlet" kavramsallaştırmasına, ardından da Agamben'in Olağanüstü Hal (İstisna Hali) yaklaşımına değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

Agamben savaş-kriz-iç ayaklanma-belirsizlik gibi durumların olmadığı devleti olağan devlet olarak görür ve tanımlar. Bunun tam tersi durumun içerisinde doğan ve gelişen devleti ise “İstisnai Devlet” olarak belirtmektedir.

“İstisna Hali=OHAL”, ilk kez Schmitt’in 1922 yılında yayınlanan “Siyasal İlahiyat” adlı kitabında yer almıştır. Schmitt istisna halini, Agamben’den farklı olarak egemen kavramı üzerinden analiz etmiştir. Schmitt’e göre egemen olan istisna haline karar verendir. Agamben ise istisna halini bir sürekliliğe dönüşme süreci üzerinden ele alarak kuramsallaştırmıştır.

Agamben, “Olağanüstü Hal (İstisna Hali)” adlı kitabında hukuk-yönetim-siyaset ve gündelik yaşam arasında dönüp-dolaşan ve bu konumundan dolayı paradoksal bir olgu haline gelmiş olan istisna haline açıklık getirmeye çalışmaktadır. Agamben bu paradoksal hali ise şu şekilde açıklar (Agamben, 2008, s. 7):

İstisna hali, siyasi kriz dönemlerine ait bir durumsa o zaman hukuksal ya da anayasal değil siyasi alana aittir. Bu durumda OHAL yasal olmayan şeyin siyasi biçimini-halini alır. Yok eğer istisna hali, hukuk aracılığıyla yine hukukun askıya alınması hali ise o zaman OHAL (İstisnai hali) hem gündelik hayatı hukuka bağlayan hem de siyasi alanın dışında olan bir duruma işaret etmektedir. Görüldüğü üzere istisna hali hukuksal olanla siyasi-yönetimsel olan arasındaki paradoksal bir bölgeye tekabül etmektedir. Diğer bir ifadeyle istisna hali hukuki olanla siyasi olan arasındaki kesişmeyi-sınır bölgeyi ifade etmektedir (Agamben, 2008, s. 7).

Agamben’in temel iddiası, 1900’lerden bu yana kalıcı bir istisna halinin iradi olarak oluşturulması durumunun çağdaş-demokratik devletlerin temel uygulamalarından biri haline geldiği ve bu durumun ortaya çıkmasında sosyal-siyasal-ekonomik (dünya savaşları, 1929 Krizi gibi) kriz durumlarının etkisinin gözardı edilemeyecek bir gerçeklik olduğu, şeklindedir. Diğer bir ifadeyle yüzyılın başından itibaren yaygınlaşan-sıklaşan-süreklilik halini alan kriz hali nedeniyle OHAL (istisna hali) ve dolayısıyla istisnai devlet biçim ve yönetiminin (OHAL KHK’larıyla yönetmek gibi) günümüz çağdaş siyasetinde egemen yönetim paradigması haline geldiğini ortaya koymaktadır.

Agamben esasında geçici ve istisnai olanın, zemin değiştirerek olağan bir yönetim tekniğine dönüşmesi durumuna dikkat çekmektedir. Diğer bir ifadeyle istisna halinin demokrasi ile mutlakiyet arasında bir belirsizlik eşliğine dönüştüğünü belirtmektedir. Aslında bu durum bize KHK gibi bir yönetimsel-hukuksal aracın nasıl işlevselleştirilerek sık ve geniş kapsamlı kullanıldığını ve bunun artık neden olağanlaştığını gösteren bir durumdur. Çünkü istisna olan, çeşitli gerekçelerle (örneğin kriz, güvenlik, hızlı karar alınması gerektiğinin vurgulanması, meclis bürokrasisi, bürokratik oligarşi, vesayetçi

odak söylem ve gerekçeleriyle) olağanlaşarak rutine dönmekte ve bu durum zamanla KHK'nın sınırlarını-kullanım alanını-kullanım şeklini-sıklığını sorgulanmaz hale getirmektedir. Yani Agamben vari ifade edecek olursak yaygınlaşan-sıklaşan-süreklilik halini alan krizler, istisnai devlet ve istisnai yönetme biçimini (KHK'larla yönetme gibi) günümüz çağdaş siyaset ve hukukunda egemen yönetim paradigması haline getirmektedir.

Agamben istisna halinin, hukukun kendini askıya alarak insanları-toplumu doğrudan etki altına alması yönüyle biyopolitik bir anlamı olduğunu belirtmektedir (Agamben, 2008, s. 10). Agamben'e göre, istisna hali özel bir hukuk değildir (savaş hukuku gibi), hukuk düzeninin kendisinin askıya alınması olarak, hukukun eşliğini ya da sınır-kavramını belirtir. Diğer bir ifadeyle istisna hali, hukuksuzlukların kanun hükmüne bağlanabileceği, ne-nelerin hukuki ya da hukuk dışı olarak belirlenebildiği paradoksal bir sınır bölgeyi ifade etmektedir.

Agamben istisna halinin, tarihsel açıdan arka planını ve gelişimini ise şu şekilde açıklamaktadır. OHAL (istisna hali, sıkıyönetim, kuşatma hali) kurumunun anayasal temele dayanan kökeni, Fransız Kurucu Meclisi'nin 8 Temmuz 1791 tarihli kararnamesindedir (Agamben, 2008, s. 13). Buna göre, "Devlet, güvenliğini tehdit edebilecek silahlı ayaklanma ya da kargaşalar halinde ya da kendi belirlediği yerlerde ve kendi belirlediği süre boyunca anayasa egemenliğini askıya alabilir. Böyle durumlarda, askıya alma, geçici olarak bir hükümet kararnamesiyle -KHK- ilan edilebilir (Agamben, 2008, s. 12)."

Agamben istisna halinin, hükümet yetkilerinin kapsamının tam yetki kanunlarıyla genişletilmesi ve yürütmeye KHK çıkarma yetkisinin verilmesi ile ilişki kurarak da ortaya koymaya çalışır. Buna göre tam yetki yasaları yürütmeye geniş çaplı düzenleme yetkisi ve kararnamelerle yürürlükteki yasaları değiştirme-kaldırma-yeni bir düzenleme yapma gücü vermektedir (Agamben, 2008, s. 14). Ayrıca bu durumu (OHAL (istisna hali)), erkler (yasama, yürütme, yargı) arasındaki ayrımın henüz oluşmadığı duruma yani başlangıçtaki bütünlük haline bir tür geri dönüş olarak da ifade eder. Farklı bir şekilde ifade edecek olursak, kriz dönemlerinin bir ürünü olan, istisna hali durumunun temel özelliği yasama, yürütme ve yargı gücü arasındaki ayrımın geçici olarak kaldırılması ve fakat bu durumun zamanla kalıcı yönetim uygulamasına dönüşme eğiliminin baş göstermesidir. Bu noktada istisnai devlet ve otoriter devlet ayrımı da ortaya çıkmaktadır. Otoriter devletçilikte olağan işleyiş ve işleyen bir hukuk mevcutken istisnai devlette bir tür istisnai durum ve bu durum üzerinden hukukun askıya alınması söz konusudur. Ancak her iki yapının benzer noktaları da mevcuttur. Örneğin gerek otoriter devletçilikte gerekse

istisnai devlette yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ayrımın silikleşmesi ve gücün yürütme erki lehine bozulması, yetkilerin yürütmenin tepe noktalarında yoğunlaşması söz konusudur.

Yine tıpkı Poulantzas gibi Agamben de günümüzde parlamentoların bir tür yetki ve görev erozyonuna uğradığını vurgulamaktadır. Çünkü çoğunlukla yürütmenin KHK'larla aldığı yasal önlemleri ya da hükümetin torba yasa tasarılarını onaylamakla yetinen parlamentonun yasama gücünün aşamalı erozyonunun yüzyılın başından beri yaygın bir uygulama haline geldiğini belirtmektedir. Bu açıdan, Birinci Dünya Savaşı ve onu izleyen yıllar istisna hali mekanizmalarının ve işlevsel aygıtlarının (KHK gibi) yönetim paradigması olarak sınıp yetkinleştirildiği laboratuvar gibi görünmektedir (Agamben, 2008, s. 15).

Esasında Agamben istisna halinin zamanla olağanlaşarak demokratik sistemlerin giderek nasıl otoriter eğilimli bir sisteme dönüştürdüğünden (tıpkı ileriki başlıklarda ele alacağımız Schmitt ve Fraenkel'de olduğu gibi) bahseder. Buna göre devletin, toplumun ya da demokratik anayasanın varlığına ilişkin olası bir tehlikenin bertaraf edilmesi için varlığı olumlanan istisnai yönetim biçimleri (KHK'larla yönetmek gibi) ve bu dönemlerde alınan önlemler esasında demokratik anayasanın-demokratik değerlerin yok oluşunun da nedenleridir. Çünkü daha önce de belirttiğimiz gibi OHAL'de (İstisna Hali) yasama, yürütme ve yargı gücü arasındaki ayrım geçici olarak kalkmakta ise de bu durum zamanla kalıcı yönetim uygulamasına dönüşmektedir. Ayrıca bu durumun oluşmasındaki diğer etkenleri de modern anayasal sistemlerin, yetkilerin tek elde toplanmasına karşı önlemler almaması, etkili denetimler gerçekleştirememesi (örneğin meclisin gensoru yetkisinin kaldırılması, mahkemelerin yerindelik denetimi yetkisinin kaldırılması, OHAL KHK'larının yargı denetimine çıkartılması gibi) ya da denetim var ise de bunu aktif olarak kullanmaması veyahut iktidarın zamanla denetim dışına çıkacak değişim-dönüşümler gerçekleştirilmesi olarak belirtmektedir.

Agamben, yürütmenin yetkilerinin yasama alanını kapsayacak şekilde genişletilmesinin, dünya savaşlarının sona ermesinden sonra da devam ettiğini ancak bu kez askeri kaynaklı ya da güvenlik eksenli OHAL'in (istisna halinin) yerine ekonomik-sosyal-siyasal-yönetimsel krizlerden kaynaklı OHAL'in (istisna halinin) ortaya çıktığını ve yasama alanında yaşanan daralmanın giderek bir süreklilik hali aldığını belirtmektedir.

Özetle Agamben istisna hali olarak kuramsallaştırdığı durumun özü: Krizlerle sekteye uğramış olan düzenin yeniden işler hale getirilebilmesinde kullanılan istisnai yöntemlerin zamanla olağanlaşması ve bunun üzerinden ortaya çıkan otoriter eğilimlerin ise içten içe günümüz demokrasilerinin temel karakteristiği haline gelmesidir. Bu

olağanlaşma süreci içerisinde dikkat çeken husus, bir yandan yürürlükte olan hukukun egemen tarafından uygulanmaması yani onun askıya alınması diğer yandan da kanun olmayan yasal düzenlemelerin (KHK-CBK gibi) kanun hükmüne yükseltilmesidir (Kardaş, 2010, s. 158-159). Yani istisna hali söz konusu olduğunda, parlamento yerine yürütmenin ön plana çıkması, yürütmenin düzenleyici işlemlerinin (KHK) kanun gücüne erişmesi ve bu istisnai yöntemin giderek olağanlaşması söz konusudur.

1.2.2.4. Schmitt: Egemenlik Teorisi (=Anti-liberyan Anlayış + Desizyonizm + Hukuk Dışı Olanın Hukukla Bağının Kurulması) ve Diktatörlük

Çalışmanın kuramsal ayağını otoriter dönüşümler kapsamında temellendirmede yararlanılacak olan bir diğer önemli isim Carl Schmitt'tir. Günümüzde OHAL-istisna hali, egemenlik, otoriterlik, diktatörlük üzerine yapılan kuramsal tartışmalarda en fazla atıfta bulunulan düşünürlerden biri de Carl Schmitt'tir. Schmitt'in egemenlik teorisi ve OHAL-istisna hali üzerine olan görüşlerini ortaya koyduğu en önemli iki eseri 1921 yılında yayımlanan "Diktatörlük" ve ondan bir yıl sonra 1922 yılında yayımlanan "Siyasal İlahiyat (Teoloji)" kitaplarıdır. Bu iki eser KHK'ları ve OHAL-istisna halini açıklamada ve bunları kuramsal bir temele kavuşturmada başyapıt niteliğindedir. Her iki eserin kuramsal amacı istisna halini ve diktatörlüğü hukuksal-yönetimsel bir bağlama yerleştirebilme ve egemen olanı meşru bir zemine kavuşturabilme üzerindedir. Bu noktada Schmitt'ten istisna hali içerisinde oluşan, istisnai devlet formu içerisinde otoriter eğilimlerin nasıl belirdiğini, yürütme erkinin nasıl yasama erkinin önüne geçtiğini ve bunun kurumsal bir forma büründürüldüğünü, yürütme erkinde güç ve yetkinin nasıl ve neden yoğunlaştığını, hukuk devleti ilkelerinin ve demokratik ilkelerin nasıl askıya alındığını, siyasal partilerin pasifize edildiğini, vekillerin parlamento ile bağlarının koparıldığını, personel, yargı ve idari rejiminin nasıl aşırı bir şekilde politize edildiğini, OHAL KHK'larının nasıl kanunu hatta anayasayı ikame ettiğini ve tüm bunların nasıl meşrulaştırıldığını ortaya koymakta yararlanılacaktır.

Schmitt OHAL'i-istisna halini ilk kitabında diktatörlük üzerinden, ikinci kitabında ise egemenlik kavramı üzerinden açıklamaktadır. Diktatörlük kitabında diktatörlüğü temsili (komiseryal-koruyucu) diktatörlük ve egemen (kurucu) diktatörlük olmak üzere ikiye ayırır. Bunlardan temsili diktatörlük yürürlükte olan anayasanın ve devlet düzeninin varlığını korumak-sürdürmek-savunmak için anayasayı geçici olarak askıya alma ya da askıya alınan anayasanın yeniden uygulanmasını sağlama konumuna sahiptir (Schmitt, 2014, s. xi). Schmitt'e göre askıya almak anayasanın yürürlükten kalkması anlamına gelmez, askıya almak bir istisna halini ifade eder. Bu istisna hali

mevcut anayasanın korunması ve varlığını sürdürebilmesi, kriz halinin bertaraf edilebilmesi için gereklidir.

Temsili (komiseryal-koruyucu) diktatörlük ve egemen (kurucu) diktatörlük arasındaki benzerlik her iki diktatörlüğün de mevcut anayasanın kendilerine tanıdığı OHAL-istisna hali yetkilerini kullanmalarındadır. Temel fark ise kendilerine tanınmış olan anayasal OHAL-istisna hali yetkilerini nasıl ve ne yönde kullanılacağı üzerinedir. Bu noktada temsili (komiseryal-koruyucu) diktatörlük “düzeni yeniden tesis etmek, mevcut rejimi ve anayasal düzeni korumak amacını gütmekte ve bunun için var olan bir rejimin legal-anayasal sınırları içinde, kendisine bu rejimin tanıdığı olağanüstü yetkileri diktatoryal şekilde-istisnai biçimde kullanmaktadır (Yıldırım D. , 2017, s. 79)”. Egemen (kurucu) diktatörlük ise mevcut anayasanın tanıdığı olağanüstü dönemlere özgü olağanüstü-istisnai yetkileri var olan mevcut anayasal rejimin korunması ya da yeniden tesis edilmesi için değil var olan düzenin yıkılması, yeni bir anayasa ve rejimin tesisi için kullanmaktadır (Yıldırım D. , 2017, s. 79). Bu nedenledir ki egemen (kurucu) diktatörün karar, eylem ve söylemleri mevcut anayasa ve kanunlara göre değil gelecekte inşa edilecek ya da edilmesini istediği hukuka göre şekillenmektedir. Fraenkel’in kuramsal söylemiyle ifade edecek olursak, egemen diktatör arka planda “Dual State”-İkili Devleti-Gölge Devleti” inşa edendir.

Schmitt “Diktatörlük” adlı eserinde, diktatörlük kavramının eski Roma köklerinden modern anlamına, anayasal devletin teorisine entegrasyonu nasıl dönüştüğünü göstermeyi hedeflemiştir. Diktatörlüğün dönüşümü hakkındaki bu tarihi analiz boyunca ana tezi, temsili (komiseryal-koruyucu) diktatörlükten egemen(kurucu) bir diktatörlüğe geçişin yaşandığı yönünde olmuştur (Schmitt, 2014, s. xix). 1926 yılına ait bir makalesinde Schmitt diktatörlük kavramının anlamının tarihsel gelişiminde altı aşamayı birbirinden ayırır (Schmitt, 2014, s. xiii). Yani tarihsel olarak diktatörlüğün uğrak noktalarını analiz eder. Bu uğrak noktalarını ise şu şekilde ortaya koyar.

Başlangıç noktası Roma yasağıdır, buna göre diktatörlük, Roma Cumhuriyetinin bir icadıydı. Bunu Rönesans dönemindeki diktatörlüğün kısa bir incelemesi izlemektedir. Ancak Rönesans hümanistleri için diktatörlük kavramı, sadece Roma tarihi incelemelerinde ve klasik yazarlarında karşılaştıkları bir şeydi. Yani diktatörlüğü anayasal bir hukuk teorisini keşfetmeye yönelik değil de klasiklerin çalışmalarında yer aldığı için üzerinde durdular ve ilgilendiler. Bu yüzden olsa gerek Schmitt modern anlamda diktatörlüğün tarihsel analizini 3. ve 4. aşamaya tekabül eden 19. yüzyıldan başlatır. On dokuzuncu yüzyılda, olağanüstü hâl-sıkıyönetim hali için yasal ve organize bir araç olarak tipik bir kurum ortaya çıkmıştır. Bu araç-kurum sıkça ifade edilen-

kullanılan diktatörlük'tür. Diktatörlük, Schmitt'in kuramsallaştırmasında olumsuzlanan bir şey değil aksine olumlanan ve hukukla bağı kurulmaya çalışılan bir şey olarak belirmektedir. Schmitt'e göre 3. ve 4. aşama kendi diktatörlük teorisi olan komiseryal diktatörlükten egemen diktatörlüğe geçişi ifade eder. Son iki aşama olan 5 ve 6. aşama ise Reich'in Cumhurbaşkanı'nın diktatörlüğü (Yani Weimar Anayasasının 48. maddesinin yarattığı Hitler diktatörlüğü) ve proletarya diktatörlüğüdür.

Schmitt'in Weimar Anayasasının 48. maddesinin yarattığı Hitler diktatörlüğü üzerine yaptığı analizler son derece önemlidir. Carl Schmitt hem modern liberalizmin genel zayıflıklarını eleştirmek hem de Weimar Anayasasının 48. maddesi ile ilgili özel tartışmalar yapmak için bir diktatörlük kavramı geliştirmiştir (Meierhenrich & Simons, 2016, s. 217). Schmitt liberal anlayış ve çoğulculuğun devletlerin elini zayıflatmakta olduğunu, bu durumdan çıkış yolunun ise güçlü lider etrafında kenetlenmiş ulus devlet olduğunu belirtir. Buna göre Almanya'nın aleyhine sonuçlanan I. Dünya Savaşına kadar Almanya'da güçlü ve merkezîyetçi bir devlet anlayışı (siyaset=devlet özdeşliği) söz konusuyken; savaşın kaybedilmesiyle ve ardından Weimar Anayasasının kabul edilmesiyle bu devlet anlayışı değişikliğe uğramıştır. Yeni devlet anlayışıyla beraber "siyaset-devlet özdeşliğinden vazgeçilmiş bunun yerine siyasal olmayanın da kapsandığı bir anlayışa doğru geçiş yaşanmıştır. Diğer bir ifadeyle artık toplumsal güçlerin, sendikaların, iş adamlarının, derneklerin, kilisenin topluma doğru genişleyen çoğulcu devletin varlığının söz konusu olduğu bir devlet anlayışına doğru dönüşüm yaşanmıştır (Schmitt, 2014, s. 14-15). Ancak Schmitt'e göre bu durum Almanya'yı daha da zayıflatmış ve büyük krizlere sürüklemiştir. Muhtemelen Schmitt'in zaman zaman kötü bir şekilde anılmasına neden olan Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisine (NSDAP) ilgi duyması, 1933-1936 yılları arasında bu partiye üye oluşu ve bu partinin bazı çıkışlarına destek vermesi liberal anlayışa olan muhalifliğinden gelmektedir. Schmitt'in liberal anlayışa olan eleştirileri şu temele dayanmaktadır:

"Burjuva liberalizmi, doğası gereği devleti ve siyasalî inkâr eder; burjuva liberalizmde devletin ve siyasetin nötrleştirilmesi ve depolitikleştirilmesinin, hatta özgürlük bildirelerinin dahi kendi içinde siyasal bir anlamı olup her birisi belli bir durumda devleti ve siyasal iktidarı hedef alır. Ama söylenenler ne bir devlet teorisine ne de siyasal bir düşünceye denk düşer. Liberalizm, devleti radikal anlamda reddetmemekle birlikte, pozitif bir devlet teorisi ve kendine özgü bir devlet reformu da bulamamıştır; yalnızca siyasal olanı ahlakla bağlamaya ve ekonomiye tâbi kılmaya çalışmıştır. Liberalizm, "kuvvetler" ayrılığı ve dengesi esasına dayanan bir düzen kurmuştur; ancak devletin sınırlanması ve denetlenmesine dayanan bu sistemin bir devlet teorisi ya da siyasal bir kuruluş ilkesi geliştirdiğini söyleyemeyiz (Schmitt, 2014, s. 91)."

Schmitt Almanya'nın I. Dünya Savaşı kaybetmesinin ardından İngiltere ve ABD'nin etkisiyle kurulan Weimar Cumhuriyetinin liberal ve parlamenter yapısının içeride ekonomik krize çözüm bulamadığı gibi onu daha da derinleştirdiğini, dışarıda ise ülkenin ABD ve İngiltere'nin hegemonik gölgesinde kalarak pasifize olduğunu belirtmektedir (Yeşilçayır, 2017, s. 26). Bu nedendir ki Schmitt içeride krizlere, dışarıda ise pasif duruşa son verebilmenin çözümünü merkeziyetçi ve güçlü lider yönelimli bir devlet anlayışından geçtiğinin altını çizmektedir. Ülkenin krizleri atlatamamasının ve uluslararası alanda pasifize bir hal almasının nedeni devletin karar verebilme yetisinin liberal parlamenter demokrasi anlayışıyla beraber kaybetmesidir. Çünkü Liberal parlamenter demokrasi ile beraber karar verme yetisini kaybeden devlet bu yetiyi toplumsal güçlerle, sendikalarla, iş adamlarıyla, derneklerle, kiliseyle paylaşmak zorunda kalmıştır. Bu durumdan kurtulabilmek için halkın ulusal bilince varması ve bu bilinç etrafında güçlü bir lidere tutunması gerekmektedir (Yeşilçayır, 2017, s. 28). Devlet, bu liderle beraber liberal demokrasi ile kaybettiği karar verme yetisini yeniden kazanabilecektir. Kriz haline, dışardaki pasif duruşa, savaş haline, farklı toplumsal yapılar arasında ortaya çıkan çatışmalara ve ayrılıklara son verebilecek olan bir karar vericiye (desizyoniste) bu nedenle ihtiyaç vardır. Schmitt'in Siyasi İlahiyat adlı eserinde yer alan "egemen olağanüstü hale karar verendir (Schmitt, 2005, s. 13)" sözünün ve yine ilk kez bu kitapta kullandığı "desizyonizm=karar vericilik" kavramının arkasında yatan gerçeklik de buradan gelmektedir.

Schmitt, OHAL-istisna hali durumunun (savaş, iç ayaklanma, ekonomik buhran vs.) olmadığı durumlarda liberal devlet anlayışının ve onun sunmuş olduğu bireysel özgürlükleri-çoğulculuk anlayışını-hukukla sınırlandırılmış devlet fikrini kabul edenlerin cevaplaması gereken bir soruya dikkat çeker. Bu soru OHAL-istisna hali durumu söz konusu olduğunda halka-sivil topluma doğru genişleyen devletin, yani egemenliğini-karar verme yetisini bölüşen bir devletin muhtemel tehlikelere karşı yeterli korumayı sağlayıp, sağlayamayacağı sorusudur (Yeşilçayır, 2017, s. 37). İşte bu nedenle Schmitt devlet=siyaset özdeşliğini savunur ve bunun dışında yer alan toplumsal güçlerin, sendikaların, iş adamlarının, derneklerin, kilisenin topluma doğru genişleyen çoğulcu devlet anlayışının varlığını eleştirir. Yine bu nedenle bir egemene, bir karar vericiye neden ihtiyaç duyulduğunun altını çizer. Aynı şekilde güçler dengesini değil işlevselleştirilmiş güçlü bir yürütme erkini (karar verici) ve bu yürütme erkini adeta yasa hükmünde kararlar alabilmesini mümkün kılan bir yapıyı meşrulaştırır. Bir ulus bilinci etrafında bir egemene-karar vericiye giden süreci bu şekilde kuramsallaştıran Schmitt bu süreçten doğacak diktatörlük söylemine de ayrı bir kuramsal çerçeve açar.

Schmitt'e göre diktatörlük, özellikle de savaş, ayaklanma, kriz gibi istisnai bir durumu çözmek amacıyla herhangi bir yasal kısıtlamalardan kurtulmuş devlet iktidarının kullanılmasını ifade etmektedir (Schmitt, 2014, s. xxiii). Schmitt'in bu cümlede yer alan "herhangi bir yasal kısıtlamalardan kurtulmuş devlet iktidarı" kavramı oldukça önemlidir. Çünkü liberal devlet anlayışının hukukla sınırlandırılmış devlet iktidarının karşısında Schmitt'in herhangi bir yasal kısıtlamalardan kurtulmuş devlet iktidarı bulunmaktadır. İşte bu noktada Schmitt'in diktatörlük kuramı devreye girmektedir.

Daha önce de kısaca bahsettiğimiz üzere Schmitt'te diktatörlük tek yönlü bir anlama sahip değildir. Diktatörlüğü temsili (komiseryal-koruyucu) diktatörlük ve egemen (kurucu) diktatörlük olmak üzere ikiye ayırır ve bunlardan temsili diktatörlük mevcut ve yürürlükte olan anayasanın varlığını korumak-sürdürmek-savunmak için anayasayı geçici olarak askıya alma ya da askıya alınan anayasanın yeniden uygulanmasını sağlama konumuna sahiptir.

Temsili diktatörlükte, anayasa daha sonra yeniden uygulanmak adına askıya alınabilir. Askıya alınıyor oluşu yürürlükten kalkması anlamına gelmez çünkü askıya alma istisna haline işaret eder ve bu istisna halinin akabinde yeniden yürürlüğe girecektir. Askıya almaktaki amaç mevcut anayasayı korumak ya da düzelmektir (Agamben, 2008, s. 47). Egemen diktatörlükte ise durum biraz daha farklıdır. Çünkü egemen diktatörlükte mevcut anayasanın tanıdığı haklardan hareketle yeni bir anayasayı kabul ettirebilme durumu söz konusudur. Ancak burada bir hususa dikkat çekmek gerekir o da Schmitt'e göre OHAL-istisna hali söz konusu olduğunda ortaya çıkan diktatörlük (egemen-temsili) gerek anayasayı askıya alma gerekse yeni bir anayasa yapma iktidarını ortaya koysa da OHAL-istisna hali, anarşiden ve kaostan farklı bir şeyi ifade etmektedir. Schmitt'in deyimiyle hukuksal bir düzen olmasa da yine de bir düzen söz konusudur (Agamben, 2008, s. 48). Schmitt'in yapmaya çalıştığı da bu düzeni hukukla ilişkilendirebilmektir.

Schmitt OHAL-istisna halini hukukla ilişkilendirmeyi kurucu erk-kurulu erk ayrımı üzerinden yapar. Kurucu erk bir anayasa tarafında oluşturulmamış ya da tanınmıyor olsa da siyasal olarak belirleyici olması diktatörlük, istisna hali ve hukuk düzeni arasında bir ilişkiyi kurabilmeyi mümkün kılar. Agamben (2008, s. 50)'den hareketle bu ilişkiler arasındaki bağı şu şekilde açıklayabiliriz:

Geçerli hukuk düzeninin dışında kalan egemen, istisna haline karar vermekte, istisna haline meşruluk kazandırmakta ve anayasanın bütünüyle askıya alınıp alınamayacağı kararından sorumlu olmaktadır. Bu noktada Schmitt'in, hukuk alanına (OHAL) hukuk dışı (diktatörlük) olanı entegre etmekte ve bunları uyumlulaştırmakta olduğunu görmekteyiz.

Özetle Schmitt, istisna hali içerisinde oluşan istisnai devlet ve onun otoriter eğilimlerini hukuksal bir zemine oturtmaya çalışmıştır. Liberal demokrasilerin işlevsel olmayan yanlarına karşı egemenlik ve diktatörlük teorisini geliştirmiş ve bu kapsamda yürütme erkinin neden güçlendirilmesi gerektiği, katılım mekanizmalarının neden daraltılması gerektiğini, istisna halinin neden önemli olduğunu, hukukun hangi gerekçelerle askıya alınabileceğini ve yine bu durumun neden olağan bir şey olduğunu ortaya koymaya çalışmıştır.

Schmitt'in ortaya koyduğu istisna hali içerisinde beliren istisnai devlete ait bu teorik perspektif, Türkiye'de OHAL süreci üzerinden yaşanan değişim-dönüşümleri anlamada, OHAL sürecinde katılım mekanizmalarının nasıl daraltıldığı, yürütme erkinin kalıcı bir güçlenme eğilimi içerisine girdiği, yasamadan yürütme erkine doğru kayan bir iktidar devrinin nasıl meşrulaştırıldığını, KHK'ların nasıl yasayı ikame ettiğini ortaya koymada işlevsel olarak kullanılacaktır.

1.2.2.5. Fraenkel: Normatif Devletten Egemen Ayrıcalıklı Devlete Dual State (Gölge Devlet-İkili Devlet)

Kuramsal inşada son olarak ele alacağımız bir diğer düşünür ve kuramsal yaklaşım Alman hukukçu Ernst Fraenkel ve onun "Dual State-ikili devlet" yaklaşımıdır. Fraenkel kuramında olağanüstü hallerde mevcut yasal ve anayasal mekanizmalar kullanılarak meşru bir iktidarın yanında zamanla kendini hukuktan bağımsız gören bir tür paralel iktidar ağının (ya da onun deyimiyle "Dual State") nasıl asli iktidar konumuna eriştiğini teorize etmektedir. Bu teorik yaklaşımı 1941 yılında Nazi Almanya'sını analiz eden "Dual State" (İkili Devlet) isimli kitabında ortaya koymuştur. Üç bölümden oluşan bu kitapta ilk bölümde mevcut yasal sistem tanıtılmakta, ikinci bölümde teorik kısım ele alınmakta, hukukunun yaşadığı dönüşümden bahsedilmekte ve Almanya'daki özel-kamusal hukuk sistemi ortaya koyulmaktadır. Son bölüm olan üçüncü bölümde ise hukuk devleti, hukuk teorisi ve "İkili Devlet'in" (Dual State) yasal gerçekliği tartışılmaktadır. Yine bu bölümde eleştirel ve sosyolojik bir bakış açısıyla çağdaş Alman kapitalizmi içerisinde "Normatif Devlet" ve "Egemen Ayrıcalıklı Devlet'in" yani "Dual State"nin işleyişi ve bunlar arasındaki ilişkiler ele alınmaktadır.

Dual State kitabı 1933-1938 yıllarını kapsamakta olup, bir istisnai devlet formunun (Üçüncü Reich'in²⁴) hukuki ve siyasi analizine önemli katkılar yapmaktadır.

²⁴ Birinci Reich: 843 yılında Verdun Anlaşması ile kurulup ve 1806 yılında Napolyon Savaşları ile yıkılan, Kutsal Roma Germen İmparatorluğu olarak kabul edilir. İkinci Reich: Bismarck dönemi Prusya'sı yani Bismarck'ın 1871'de Alman şansölye olması ile başlayan ve II. Wilhelm'in I. Dünya Savaşı'ndaki

Fraenkel aşırı merkezîyetçi bir yapı içerisinde devleti “Normatif Devlet ve Egemen Ayrıcalıklı Devlet” (Normative State and Prerogative State) olmak üzere ikiye ayırır. Bunlardan ilki yani normatif devlet, Fraenkel’in ifadesiyle “idari mercilerin normatif faaliyetlerinde varlık gösteren ve mahkeme kararlarında ifade edilen, yasal düzeni korumak için ayrıntılı yetkilere sahip bir idari organ”ı ifade etmekte iken egemen ayrıcalıklı devlet ise “sınırsız, keyfi ve şiddeti herhangi bir yasal düzenlemenin kontrolü ve denetimine tabi olmayan iktidarı” ifade etmektedir (Fraenkel, 1941, s. xiii). Diğer bir ifadeyle normatif devlet, yasal ve anayasal sınırlar içerisinde işleyen-hareket eden ve mevzu hukuktan doğan bir devlet iktidarını ifade ederken; egemen ayrıcalıklı devlet, siyasi-yönetimsel alan içerisinde ne siyasal ne de hukuksal denetime sahip olmayan paralel iktidar ağını ifade etmektedir. Yani “egemen ayrıcalıklı devletin”, siyaset alanını yöneten hiçbir yasal kural yoktur. Çünkü siyasal ve yönetimsel alan hâkim yetkililerin keyfi önlemlerini kullandığı ve keyfi tedbirlerle işlemler yaptığı bir alandır (Fraenkel, 1941, s. 3).

Fraenkel’e göre 1936 yılının başından itibaren yürütme erkinin ön plana çıkması ve bunun anayasa değişikliği ile istisna olmaktan çıkarılarak kurumsallaştırılması (Hitler’e anayasayı askıya alma yetkisinin verilmesi, kararnamelerin önce kanuna daha sonra anayasaya denk tutulması gibi) kanunları uygulayan idari organların gücünün iyice kırılmasına ve mahkemelerin iyice siyasileşmesi neden olmuştur. Fraenkel bu duruma bağlı olarak Almanya’da siyasi radikalizmin ilerlediğini ve buna bunun sonucunda da egemen ayrıcalıklı devletin ortaya çıktığını belirtir (Fraenkel, 1941, s. xiii). Yani Fraenkel’in ortaya koyduğu ikili devletin ortaya çıkmasında yürütme erkinin aşırı şekilde güçlenmesine bağlı olarak Almanya’nın siyasal, yönetimsel ve hukuksal sistemde yaşanan çürümenin çok önemli bir etkisi vardır.

Fraenkel, liberal demokratik Weimar Anayasası gibi demokratik bir anayasa yürürlükte iken nasıl olurda yürütme erkinin kendini en uç noktaya götürerek (Hitler’in) diktatörlük kurabildiğini ve tali bir iktidar tipinin (egemen ayrıcalıklı devlet iktidarı) bu anayasa içerisinde kendini var edebildiğini sorgulamaktadır. Diğer bir ifadeyle mevcut demokratik düzen ve anayasal rejim içerisinde güçler dengesi ve ayırımının nasıl kademe kademe silikleştiğini, yürütme erkinin giderek baskın hegemonik unsur haline geldiğini ve yine bu süreçte kendisini hiçbir yasal sınırlamaya tabi tutmayacak bir iktidar mekanizmasının nasıl oluştuğunu ortaya koyar. Bu durumu Nazi Almanya’sı döneminde yaşanan hukuksal dönüşüme odaklanarak açıklamaya çalışan Fraenkel, her türlü

yenilgisiyle son bulan, Prusya önderliğindeki Alman İmparatorluğu dönemidir. Üçüncü Reich: Adolf Hitler tarafından kurulan, Nasyonal Sosyalist Alman İmparatorluğu dönemi.

kayıtsızlığın ve keyfiliğin olduğu diktatörlük ile ilerici bir anayasanın (Weimar Anayasası) bir arada olması durumunu Dual State-ikili devlet olarak kavramsallaştırmıştır.

Bu kavramın kuramsal ayağını ise Nazi Almanya'sında siyasi rejimin ikili bir karakter (Normatif Devlet ve Egemen Ayrıcalıklı Devlet) sergilediğini ve bu ikiliğin bir arada var olduğunu iddia ederek oluşturmaya çalışmıştır. Yani bir yanda demokratik bir rejim ve anayasa bir yanda ise kendisini buna bağlı görmeyen otoriter bir iktidar ağını ikili devlet olarak teorize etmeye çalışmıştır. Bu ikilikte egemen ayrıcalıklı devleti, yetkilerini keyfi ve kontrolsüz kullanan, kendini hukuka ve herhangi bir hukuksal denetime bağlı görmeyen iktidar biçimi şeklinde tanımlamaktadır. Normatif devleti ise mevcut hukuksal düzen içerisinde işleyen iktidar biçimi olarak tanımlamaktadır. Fraenkel, bu ikili yapı içerisinde iktidarın (egemen ayrıcalıklı devlet sayesinde), hukuk sitemini ve hukuksal bağlayıcılığı istediği zaman ve istediği şekilde esnetebildiğini, değiştirebildiği veya iptal edebildiğini belirtir.

Fraenkel'in Dual State'inde anayasa ile belirlenmiş, geleneksel kurumlarıyla işler halde bulunan bir devlet bulunmakla beraber bunun yanında asıl söz sahibi olan ve milli iradenin esaslı temsilcisi olduğuna inandığı için her türlü normatif düzenlemeden kendini bağışık gören, parti yönelimli bir egemen ayrıcalıklı iktidar daha bulunmaktadır. Kendisini herhangi bir normatif düzenleme ile bağlı görmeyen egemen ayrıcalıklı devlet mevcut anayasayı yürürlükten kaldırmaz aksine onu kendi varlığının sigortası olarak kullanmaya çalışır.

Fraenkel ikili devleti, yeni demokratik Alman devleti (Rechtstaat²⁵) içerisindeki dönüşümler üzerine konumlandırmaktadır (Tunander, 2012, s. 176). İkili devletin ortaya çıkmasında 27 Şubat 1933 tarihinde Alman Parlamentosu Reichstag'ın şüpheli bir şekilde yanması ve ardından 27 Şubat 1933'te Weimar Anayasasının 48'inci maddesine dayanılarak acil durum KHK'sı çıkarılmasının önemli bir etkisi vardır. Çünkü bu kararname ile birlikte sivil hak ve özgürlükler kısıtlanmış, polise²⁶ çok üst düzey yetkiler tanınmış, kararname hükümleri keyfi şekilde uygulanmaya ve yorumlanmaya başlanmış, yine bu kararnamelerle muhalif kişi ya da gruplar ayaklanma çıkaracağı, oluşacak huzursuzlukların Alman ekonomisinin çökmesine neden olacağı söylemiyle koruyucu göz altına alma (yargısız infaz, mahkemeye çıkarılıp suçlu olduğu netleştirilmemesi) yoluyla toplama kamplarına gönderilmiştir.

²⁵ "Rechtsaat": Hukuk devleti-Hak devleti

²⁶ Başlangıçta Fırtına Birlikleri adı verilen: Sturm Abteilung: "SA" birliklerine, ardından da Nazi Üst Düzey Muhafız Birliklerine: "Schutz Staffel" "SS Birliklerine" ve son olarak da SA ve SS'lerin en yeteneklilerinin bir araya gelmesiyle oluşan "Geheime Staatspolizei": Gestapo güçlerine geniş yetkiler verilmiştir.

Yaşanan bu sürecin bir sonraki aşamasında ise muhalif milletvekillerinin vekilliklerinin düşürülerek, Hitler'in parlamentoda çoğunluğu sağlaması olmuştur. Parlamento çoğunluğuna dayanılarak 1934 yılında referanduma gidilmiş, yapılan referandum ile hükümet başkanlığı ile Cumhurbaşkanlığı makamı birleştirilmiş ve tüm yetkiler tek elde toplanmıştır. Bu birleşimin ve yetkilerin tek elde toplanmasına bağlı olarak Hitler kendini Alman halkının yüce yargıcı olarak ilan etmiş ve ardından parlamento onayı olmaksızın tek başına KHK çıkarabilme yetkisini kendine tanınmamasını sağlamıştır. Bu son iki yetki ile beraber bir yandan yargı siyasileşmiş diğer yandan da Hitler'in KHK çıkarma yetkisine bağlı olarak parlamento neredeyse işlemez hale gelerek pasifleşmiştir.

Özetle, Fraenkel ikili devlet kuramında bir yanda kanunlar, anayasal süreç ve kurumların nasıl işlemekte olduğunu (halk oylaması, anayasanın 48. maddesine dayanılarak KHK yayımlanması, OHAL ilanı gibi) ancak bir yandan da anayasal-yasal kurum ve kurullarla kendini bağlı görmeyen gölge bir devletin keyfi bir şekilde (göz altına almalar, yargısız infazlar, muhalefetin tasfiyesi, sansür vs.) işlediğini ortaya koymaktadır. Yani hukuki bir yapıya sahip olmayan egemen ayrıcalıklı devletin temel karakteristik özelliği yürürlükteki anayasa üzerinden sürekli bir istisna hali yaratarak hem ötekiyle yan yana var olabilmekte hem de istisna hali sayesinde kendini hukuka bağlı görmeyerek kendi rejimini inşa edebilmektedir.²⁷ Ve bu süreç sonunda bu ikili devlet yapısı içerisinde egemen ayrıcalıklı devletin, normatif devleti tahakküm altına alarak tekleştiğini ve bu tekleşmeyle beraber diktatörlüğün belirlediğini ortaya koymaktadır.

Bu kuramsal yaklaşım tıpkı diğer ele aldığımız yaklaşımlarda olduğu gibi bizlere istisna olanın nasıl ve hangi gerekçelerle olağanlaştırılabildiğini, KHK gibi istisnai aracın sürekli ve denetimsiz kullanımı halinde istisnai devlet formunun ve bu formun temel parametrelerinin yani yürütme erkinin nasıl yasama erkini ve hatta yargı erkini önceleyebileceğini, onları hegemonyası altına alabileceğini, hukuk devleti ilkesinin ve erkler arası ayrımın silikleşebileceğini, siyasal partilerin işlevsizleştirilebileceğini, bürokrasi ve onun yaşayan cismi olan kamu personelinin hukuksal bağlılıktan siyasal bağlılığa evrilebileceğini ortaya koymaktadır.

İstisnai devlet ve bu yapı içerisinde yaşanan dönüşümleri ortaya koymaya çalıştığımız yukarıdaki açıklamalardan da görüldüğü üzere ele aldığımız her bir kuramcı belirli noktalarda birbirleriyle ilişkilenebilir. Örneğin Fraenkel'in ikili devleti, Schmitt'in egemenlik yaklaşımı ile Agamben'in istisna hali yaklaşımlarını ele alacak

²⁷ Fraenkel'in kuramsal yaklaşımına yönelik güncel bir tartışma için bkz: "ikili devlet": (Oğuz M. , 2017)

olursak: Schmitt egemen olanın istisna olana karar veren olduğunu, Agamben ise istisna halinin günümüz demokrasilerinde giderek olağanlaştığını bu nedenle istisnai durum siyaseti ve yönetimin, otoriter eğilimleri içerisinde barındırmasına rağmen bunun nasıl günümüz demokrasilerinin olağan rutini haline geldiğini, Fraenkel ise bu süreçte öne çıkan bir iktidar yapısının nasıl kendini hukuktan bağışık gördüğünü ortaya koymaktadır. Yani istisnai devleti formüle eden her bir düşünür mevcut yapıda güçler dengesinin nasıl bozulduğunu, hangi gerekçelerle istisnai durum siyasetinin giderek olağanlaştırıldığını, bunun nasıl meşrulaştırıldığını, demokratik eğilimlerin nasıl otoriterliğe kaydığını ortaya koyma noktasında esasında birbirleriyle ilişkilidirler.

1.2.3. Kuram ve Uygulama: Türkiye’de Otoriter Devletçilik ve İstisnai Devlet

Yukarıda Poulantzas’ın ortaya koyduğu ve Jessop’un da arka çıktığı “Otoriter Devletçilik” ile Agamben’in “İstisna Hali”, Fraenkel’in “İkili Devleti” ve son olarak Schmitt’in “Egemenlik ve Diktatörlük” yaklaşımları genel hatlarıyla ve belli bir sistematik içerisinde ortaya koyulmaya ve bu çerçevede çalışma açısından bir tür kuramsal temel oluşturulmaya çalışıldı. Ancak bu kuramsal temelin çalışma açısından daha işlevsel ve anlamlı olabilmesi için açıklığa kavuşturulması gereken bir diğer nokta vardır ki o da Türkiye’nin otoriter devletçilik-istisnai devlet sürecinin neresinde yer aldığının, yani kuram-uygulama ikilisinin Türkiye tarihi ve çalışmanın ana parametresi olan KHK’lar açısından ortaya koyulmasıdır. Bu kapsamda Türkiye’de KHK’ların nasıl neoliberal politikaların ve onun uzantısı olan otoriter devletçiliğin adeta işlevselleştirilmiş bir aracı haline geldiğini ve bazı dönemlerde nasıl istisnai devlet formunun belirlediğini ortaya koyacak olursak şunları söyleyebiliriz.

İlk olarak belirtmek gerekirse Poulantzas’ın kapitalist devlette yaşanan değişimin-dönüşümün odağına koyduğu otoriter eğilimlere ve bu eğilim içindeki devletin diğer karakteristik özelliklerine Türkiye’nin yaklaşık yarım asırlık KHK’lı tarihinde aşağı yukarı her dönemde rastlamaktayız. Daha uç boyutları ifade eden istisnai devlet formuna ve bu form içerisinde beliren pratiklere ise yine istisna halinin belirlediği bazı dönemlerde rastlamaktayız.

Bu kapsamda ilk olarak kuram ve Türkiye gerçekliğini Poulantzas’ın (ve ona katkı sunan Jessop’un) otoriter devletçilik yaklaşımı üzerinden değerlendirecek olursak: Zamansal açıdan baktığımızda Türkiye otoriter devletçilik sürecine 80’li, 90’lı ya da 2000’lerden sonra girmemiş olup, bu sürecin daha eski bir geri planı (70’li yılların ikinci yarısından itibaren başlayan bir süreç) bulunmaktadır. Çünkü gelişmiş ülkeler açısından refah devletinin, gelişmekte olan ülkeler için ise ulusal kalkınmacı devletin değişim-

dönüşümü kapitalizmin neoliberal evresine geçişin yaşandığı 70'lerin ikinci yarısına denk gelmektedir. Türkiye açısından da kapitalizmin neoliberal evresine geçiş süreci 70'li yılların ikinci yarısından itibaren başlamış ve bu adaptasyon sürecinin yol haritası 24 Ocak kararları ile netleştirilmiştir. Bu duruma bağlı olarak Türkiye'de de otoriter devletçilik anlayışının ortaya çıkışının bu döneme denk geldiğini söyleyebiliriz.

Poulantzas otoriter devletçilik kuramını kapitalizmin neoliberal evresi üzerine yani 70'li yılların ikinci yarısından sonra yaşanan değişim-dönüşümler üzerine inşa etmiştir. Türkiye özelinde bakıldığında çalışmanın temel ayaklarından olan ve yürütmeyi güçlendirici en önemli araç olan KHK'nın anayasaya eklenişi kuramsal yaklaşımla kesişir şekilde 70'li yıllarda olmuştur. Yine birçok önemli gelişmenin bu dönemde yaşanarak 80'lerde yaşanan büyük dönüşüme ön ayak olması, literatürde Türkiye'de devletin neoliberal değişim-dönüşümüne ilişkin dönemselleştirmenin genelde 1980 öncesi ve 1980 sonrası şeklinde yapılması, 1980 öncesi kapitalist gelişmenin ulusal evresi, 1980 sonrası ise kapitalist gelişmenin uluslararasılaşmasının başlangıç evresi olarak kabul görülmesi (Oğuz, 2010, s. 205), benzer şekilde 1980 öncesi dönem idarede değişim-dönüşüm dönemi yani mikro düzeyde örgütsel değişiklikler dönemi, 1980 sonrası dönemin ise bizzat devletin değişim-dönüşüme uğradığı (yani devletin neoliberal ekonomi-politik paradigma kapsamında dönüşüme uğratılması) makro dönüşümler dönemi olarak kabul edilmesi gibi nedenler otoriter devletçiliği 70'li yılların ikinci yarısından itibaren ele almayı mümkün kılmaktadır.

Burada değinilmesi gereken bir diğer husus otoriter devletçilik kuramı ile KHK'lar arasındaki bağın somut bir şekilde kurulmasıdır. Yani Türkiye'de KHK'ların nasıl neoliberal politikaların ve onun bir uzantısı olan otoriter devletçiliğin işlevselleştirilmiş bir aracı haline getirildiğinin ortaya koyulması gerekmektedir. Poulantzas'ın, kapitalizmin neoliberal evresi üzerinden formüle ettiği otoriter devletçiliğin en temel özelliği yasama, yürütme ve yargı erkleri arasındaki ayırım ve dengenin yürütme lehine bozulması yani güçlendirilmiş yürütme erki eğiliminin baş göstermesidir.

Türkiye'de tarihsel açıdan yürütmeyi güçlendirme yönündeki düzenlemeler ilk kez 1961 Anayasasında 1971 ve 1976 yıllarında yapılan iki değişiklikle gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu değişikliklerin arkasındaki temel amaç 1961 Anayasanın yürütme erkini çok zayıf bir yapıda bıraktığı bu nedenle yürütme erkinin güçlendirilmesi gerektiği şeklindedir. Örneğin bu değişikliklerle beraber Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma, vergi, resim ve harçlarda değişiklik yapma, bir tehlike baş göstermesi sorunlu idareye el koyma yetkileri verilmiş, Milli Güvenlik Kurulunun

Bakanlar Kuruluna ancak tavsiyede bulunabileceği belirtilmiş ve Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri arttırılmıştır.

Kuramsal açıklamalarda da yer verildiği üzere Poulantzas otoriter devletçiliği, günümüz demokrasi anlayışındaki çok büyük dönüşümlere tekabül etmektedir. Mevcut konjonktürde kitlelerin siyasi karar merkezlerinden hızla dışlanması, katılım mekanizmalarının giderek daraltılması ve sembolikleştirilmesi, kitleleri yaygın bir biçimde zapturapt altına alma eğiliminin yükselmesi, devletin bir yandan toplumsal yaşamın her alanına hâkim olma çabası içine girerken bir yandan da ultra düzeye varan merkezileşme eğilimi içerisine girmesi (Poulantzas, 2006, s. 268), siyasi partilerin halk ile olan bağlarının aşınarak geleneksel işlevlerini yitirmeleri ve en önemlisi yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki denge ve ayrımın silikleşmesi, yürütme erkinin yasama ve yargıyı giderek tahakküm altına alması, yürütmenin giderek merkezileşmesi ve daha da güçlenmesi gibi parametreler otoriter devletçiliğin temel unsurları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu parametrelerin ortaya çıkmasındaki en önemli unsur kapitalizmin neoliberal evresinde yaşanacak olan değişim-dönüşümlerin zamanla olağan yolları kabul etmemesidir. Bu nedenle istisnai durum siyaseti ve yönetme tekniklerine başvurulmaktadır. Yine bu nedenle Poulantzas'ın otoriter devletçiliği ile daha uç noktayı ifade eden istisnai devlet pratikleri süreç içerisinde karşımıza çıkmaktadır.

Yukarıda saydığımız otoriter devletçilik parametreleri, KHK'nın anayasaya eklendiği 1971 yılından günümüze devlette yaşanan değişim-dönüşüm süreçleri içerisinde karşımıza çıkmaktadır. Örneğin 1970'li yıllarda toplamda 34 KHK çıkartılmıştır. Bu KHK'ların bir kısmı yeni birikim rejimine uygun ekonomik sistemi oluşturmak için çıkartılmış, yani kapitalizmin neoliberal evresine geçiş KHK'ları niteliğinde bir işleve sahip olmuşken, diğer bir kısmı ise personel rejiminin yeni ekonomi-politik paradigmaya uygun hale getirme işlevine sahip olmuştur.

Yine 1980'li yıllarda 500'e yakın KHK çıkartılmıştır. Bu KHK'lar Schmitt, Agamben ve Frankel'in teorize ettiği istisnai devleti simgeleyen MGK devleti (12 Eylül rejimi) döneminde (1980-1983) ve ardından iktidara gelen ve otoriter devletçilik pratiklerinin işletildiği Özal döneminde (1983-1991) çıkartılmıştır.

12 Eylül rejiminin etkin olduğu ve istisnai devleti karakterize eden MGK Devleti (1980-1983) döneminde 74 KHK çıkartılmıştır. Bu KHK'lara baktığımızda 12 Eylül rejimin olanakları kullanılarak tıpkı Fraenkel'in Dual State kuramında olduğu gibi bir yandan mevcut anayasa (1961 Anayasası) kullanılmakta diğer yandan yeni anayasa yapıncaya kadar istisnai hükümler ile ülke yönetilmekte, gerekli düzenlemeler yapılmakta ve fakat bu yapılar anayasal-yasal kurum ve kurallara kendini bağlı

görmeyen egemen ayrıcalıklı bir yapı (MGK Devleti) işlemektedir. Bu süreçte Schmitt'in "egemen olan" kavramını temsil eden MGK Devleti istisna olana karar verirken (anayasanın askıya alınması, bakanlık müsteşarlarının bakan olarak ataması vb.), yine Agamben'in formüle ettiği gibi bu istisnai durum siyaseti ve yönetim pratiklerini süreklileştirerek olağanlaştırmıştır (yapılan tüm düzenlemelerin KHK'larla yapılması ve yine OHAL süresinin yaklaşık üç yıl sürdürülmesi gibi). Bu dönemde çıkarılan KHK'larla yürütme bir yandan kendi konumunu güçlendirirken bir yandan da kapitalizmin neoliberal evresine kendisini adapte edecek değişim-dönüşümleri gerçekleştirmiştir. Örneğin KİT'lere, banka ve bankerlere yönelik onlarca KHK çıkartılmış ve ekonomi yönetimi neoliberal politiklar dolayımında yeniden şekillendirilmiştir. Yine bu dönemde KHK'larla KİT'lerin özelleştirilebilmesinin önü açılmış, her bir bakanlık için ayrı ayrı KHK çıkartılmış, personel rejimine yönelik düzenlemeler yapılmış, DPT, üniversiteler ve YÖK ile ilgili yeni birçok düzenleme hayata geçirilmiştir. Bu anlamda bu dönemde devletin topyekün tüm mimarisi (örgütlenme, personel, planlama, ekonomik yapı gibi birçok önemli alan) istisnai devlet pratikleri üzerinden yeni birikim rejimine uygun hale getirilmeye çalışılmıştır.

Neoliberal değişim-dönüşüm süreci 12 Eylül yönetiminden görece sivil yönetime geçilerek uzunca bir zaman (1983-1991 dönemi) ülkenin Turgut Özal tarafından yönetildiği dönemde de sürmüştür. İstisnai devlet pratiklerinin yerini otoriter devletçiliğe bıraktığı Özal dönemi, Türkiye'de en fazla KHK'nın (400) çıkartıldığı dönem olmuştur. Yasa yapım tekelinin adeta yürütme erkine geçtiği Özal döneminde çıkartılan KHK'larla aşağı-yukarı her alanda düzenleme yapılmıştır. Örneğin faizlerin, dış ticaretin, kambiyo rejiminin serbestleştirilmesi (32 sayılı kararname), personel rejiminde güvencesiz istihdam biçimlerinin arttırılması ve yaygınlaştırılması, istisnai memuriyetin kapsamının genişletilmesi (1, 11, 238 ve 478 sayılı KHK gibi), özellikle stratejik kurumların ya önemli yetki ve görevlerinin yürütme erkine üst kademesine aktarılması ya da bu kurumların doğrudan yürütme erkine bağlanması (184, 422, 514 ve 536 sayılı KHK gibi), KİT özelleştirmelerinin alt yapısının oluşturulması (60 ve 233 sayılı KHK), Savunma Bakanlığı hariç her bir Bakanlık için ayrı ayrı KHK çıkarılarak bunların sil baştan yeniden düzenlenmesi gibi neoliberal yönelimli birçok düzenleme aralıksız hayata geçirilmiştir.

Neoliberal hegemonyanın uzun bir istikrarsızlık dönemine girdiği 90'lı yıllara baktığımızda ise 150'den fazla KHK çıkarıldığını görmekteyiz. Bu dönemde çıkartılan KHK'ların tıpkı daha önceki KHK'lar gibi neoliberal politikaların ve onun uzantısı olan otoriter devletçiliğin aracı konumundadır. 80'li yıllarda öne sürülen neoliberal politikalar bütünü olan Washington Uzlaşısı, 90'lı yıllarda bu politikaların uygulandığı ülkelerin bir

bir krize girmesiyle meşruiyetini yitirmiş, bunun üzerine neoliberalizm Post-Washington Uzlaşısı şeklindeki bir paradigma değişikliği üzerinden kaldığı yerden devam etmiştir. Türkiye'nin 90'lı yıllarına ait KHK'ları da bu paradigma değişimine uygun olarak çıkartılmıştır. Buna göre Post-Washington Uzlaşısının ilkelerine baktığımızda bütçe disiplini-şeffaflığı, sosyal güvenlik-sosyal politika alanlarının ve yoksulluk konusunun yeniden düzenlenmesi, yönetim eksenli teşkilatlanma gibi ilkelerin olduğunu, 90'lı yılların KHK'larına baktığımızda ise bu ilkelere paralel KHK'ların çıkarıldığını görmekteyiz. Örneğin sosyal güvenlik, sosyal politika, yoksulluk konularında: 422 sayılı Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığının Kurulması Hakkında KHK (20.04.1992), 476 sayılı, Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (15.01.1992), 503 sayılı KHK: Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (14.09.1993), 514 sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (13.09.1993), 536 sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (08.06.1994), 546 sayılı, Emekli Sandığı Kanununda değişikli yapan KHK (07.07.1994), 571 sayılı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK (30.05.1997), 573 sayılı, Özürlülere İlişkin Özel Eğitim Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında KHK (06.06.1997) gibi onlarca KHK çıkarıldığını görmekteyiz.

Sosyal güvenlik, sosyal politika, yoksulluk konularında çıkarılan bu KHK'ların tam da değişen neoliberal paradigmayı hayata geçiren KHK'lar olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü 80'li yıllarda uygulanan neoliberal politikaların içerisinde çok fazla yer verilmeyen sosyal güvenlik, sosyal politika ve yoksulluk gibi konular 90'lı yıllarda yaşanan krizlerin ardından neoliberal politikalara yönelik entelektüel ve toplumsal düzeyde büyük tepkilerin ve eleştirilerin oluşmasına neden olmuş ve bu konuların dikkate alınmasını sağlamıştır. Bu nedenle 90'lı yıllardan itibaren neoliberal politikaların temel hedefleri arasına sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarının yasal ve kurumsal anlamda bir değişim-dönüşüme uğratılması eklenmiştir. Bu hedef ilk olarak 90'lı yıllarda çıkartılan birçok KHK üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılsa da esaslı değişim-dönüşüm bir sonraki dönem olan ve neoliberal hegemonyayı 2000'li yıllarda yeniden tesis eden AK Parti²⁸ iktidarı döneminde çıkarılan torba kanunlarla gerçekleşmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekirse yapılan-yapılmaya çalışılan değişim-dönüşümde temel strateji devletin sosyal güvenlik alanına daha çok dahil olması değil aksine devletin olabildiğince

²⁸ Adalet ve Kalkınma Partisi parti tüzüğünde "AK Parti" şeklinde kullanılması nedeniyle bu kısaltım kullanılmıştır.

geri çekilmesi, yani devletin artık daha fazla sosyal güvenlik giderine ortak olmasının önüne geçecek şekilde sistemin yeniden yapılandırılması olmuştur. Devletin bu alandan sistematik şekilde geri çekilmesine bağlı olarak oluşan boşluk ya hizmetten yararlananların bu giderlere ortak edilmesiyle ya da bu alana olabildiğince özel sektörün de dahil edilmesiyle doldurulmaya çalışılmıştır. Örneğin bu süreçte yapılan değişikliklerle maaş bağlama kat sayılarının giderek düşürülmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi, yaş-yıl-prim gün sayılarında değişikliğe gidilmesi, sağlık alanında katkı paylarının oluşturulması, genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması, özel hastanelere, özel sağlık sigortasına ve özel emekliliğe devlet desteğinin artırılması, emekli aylığı bağlama oranlarının kademeli olarak düşürülmesi (%53 oranında düşürülmüştür) gibi birçok uygulama bu değişim-dönüşüm sürecinin bir parçası olarak düşünülebilir.

Yine paradigma değişimine uygun olarak birçok teşkilat ve Bakanlık KHK'sı çıkarılmıştır. Bu kapsamda çıkarılan bazı KHK'lar: 468 Kültür Bakanlığı (24.12.1991), 474 Dışişleri Bakanlığı (06.01.1992), 475 Başbakanlık Teşkilatı (10.01.1992), 492 Millî Eğitim Bakanlığı (16.08.1993), 494 Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (09.09.1993), 505 Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (09.09.1993) , 516 Maliye Bakanlığı (16.09.1993), 520, Adalet Bakanlığı (16.09.1993), 528 Adalet Bakanlığı (20.05.1994), 543 Maliye Bakanlığı (24.06.1994), 583 Başbakanlık Teşkilatı (22.11.1999), 600 Başbakanlık Teşkilatı (14.06.2000), 609 İçişleri Bakanlığı (23.08.2000), 613 Millî Savunma Bakanlığı (04.10.2000), 626 Başbakanlık (05.10.2000) KHK'sı, 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (14.08.1991), 470 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (06.01.1992), 508 sayılı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993), 534 sayılı, Dış Ticaret Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (03.06.1994), 535 sayılı, Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (03.06.1994) gibi... Tüm bu KHK'larla bir yandan otoriter devletçiliğin en temel parametrelerinden olan yürütme erkinin güçlendirilmesi sağlanmış, bir yandan neoliberal politikaların ihtiyaç duyduğu yeni teşkilat düzenlemeleri hayata geçirilmiştir.

Son olarak 2002 sonrası sürece, yani son 17 yıla damgasını AK Parti dönemine baktığımızda şunları söyleyebiliriz: AK Parti döneminde bir yandan otoriter devletçiliğin temel ilkelerinden olan yürütmeyi güçlendirme eğilimi zirve yapmış, bir yandan da aynı dönemde istisnai devlet biçimi belirlemiştir. Bu anlamda AK Parti dönemi otoriter devletçilik ile başlayıp, hibrit bir dönüşüm yaşayarak otoriter devletçilik ve istisnai devlet

birlikteliği ile sürdürülmüştür. Bu süreç torba yasalarla başlamış (2010-2011'e kadar), KHK'larla devam etmiş (2011, 2016, 2017, 2018 yılları) ve son olarak 15 Temmuz Darbe Girişimi ardından 2017 Anayasa değişikliği ile geçilen yeni sistemle beraber CBK'lar (2018 sonrası) üzerinden kurumsallaştırılarak kalıcı hale getirilmiştir.

Bu kapsamda AK Parti dönemi otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımları çerçevesinde üç başlık altında ele alınabilir. 2011 yılına kadarki torba yasalı dönem, 2011-2016-2017-2018 dönemlerini kapsayan KHK'lı dönem ve son olarak 2018 sonrası CBK'lı dönem...²⁹ Dönem otoriter devletçilik ile başlayıp otoriter devletçilik ve (düşük yoğunluklu) istisnai devlet birlikteliği sürdürülmüştür. Her üç dönemde de kullanılan bu araçların (torba yasa, KHK ve CBK) ortak özelliği yürütme erkini ön plana çıkaran araçlar olmasıdır. Bu süreçte farklı olarak 15 Temmuz Darbe girişimi ile beraber istisnai devlet biçimi belirlemiştir. Artık yürütme erkinin güçlendirilmesi bir eğilim olmaktan çıkarılarak kurumsal hale getirilmiş, yürütme sadece yasama erkini değil artık yargıyı da önceleyen (bu temel 2010 Anayasa değişikliği referandumu ve ardından çıkarılan 35 KHK ile atılmıştır) bir konuma erişmiştir. Artık üst düzey bürokratların atanmasından yüksek yargı üyeliklerinin belirlenmesine-atanmasına, kurumsal düzenleyici işlem yapabilmeyen (Bakanlar Kurulu-KHK) tekil genel düzenleyici işlem yapabilmeye (Cumhurbaşkanı-CBK), CBK'larla yasama erkini ikame edebilmekten tek başına OHAL ilan etmeye, yeniden değerlendirme oranına bağlı olarak vergi, harç ve ceza artışlarında uygulanacak rakamları belirlemeye kadarki tüm devletli olma süreci tekilleştirilen yürütme erki üzerinden gerçekleşmektedir.

Bu anlamda AK Parti dönemini diğer dönemlerden ayıran özellik hem yürütmeyi güçlendirici araçları çeşitlendirmesi (torba yasa, KHK ve CBK), hem bunları yoğun şekilde kullanması hem de yürütmenin güçlendirilmesi eğilimini Cumhurbaşkanlığı sistemi ile beraber kurumsal bir hale getirmesidir. Yani ilk etapta meclis+yürütme ikilisinin iç içe olduğu ancak temelde yürütme erkinin baskın olduğu torba yasalı süreç, ardından Bakanlar Kurulunun çıkardığı (kurul tipi karar alım süreci) KHK'lar üzerinden giden bir süreç ve son olarak tamamen yürütme erkinin hâkim olduğu ve Cumhurbaşkanı ve CBK'lar (tek kişilik karar alım süreci) üzerinden giden bir süreç yaşanmaya başlanmıştır.

²⁹ Dönemselleştirmede keskin kopuşlar bulunmamakta ancak belirtilen dönemler itibariyle baskın (alternatif) yasama tipi (torba yasa-KHK-CBK) değişmektedir. Örneğin AK Parti döneminde 2011 yılına kadar baskın şekilde torba yasa kullanılmıştır. 2011 sonrasında da torba yasa kullanılmakla beraber önemli değişim-dönüşümler bu kez KHK'lar-CBK'larla (2011, 2016, 2017, 2018 yıllarında KHK'larla, 2018 sonrası yeni sistemle beraber CBK'larla) gerçekleştirilmiştir.

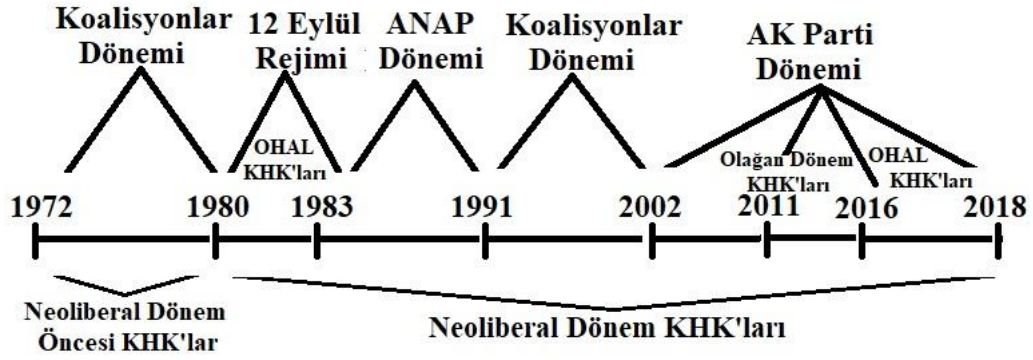
AK Parti döneminde kullanılan ve istisnai yasama yöntemleri içerisinde düşünebileceğimiz gerek torba yasalar olsun gerek KHK'lar olsun ve gerekse CBK'lar olsun tüm bu araçlar özde birbirine benzemektedir. Çünkü her üçü de otoriter devletçiliğin (+ istisnai devletin) temel parametreleri olan ve erkler arasındaki ayrımın-dengenin bozulmasına giden süreci tetikleyen, yürütme erkinin ön plana çıkması ve daha da hegemonikleşmesi durumunu ortaya çıkaran araçlardır. Her üçü de genel iradenin temsilcisi olan meclisin geri plana düşmesine, olağan yasama faaliyetlerinin ve yasa yapım tekniklerinin by-pass edilmesine, muhalefet partilerinin (ve hatta iktidar partisinin) işlevsizleşmesine ve sürecin dışına itilmesine neden olmaktadır.

AK Parti döneminde 2011 yılına kadar yerelleşme, yetki devri, demokratikleşme söylemi üzerinden gelişen yönetim pratikleri 2011 KHK'larıyla beraber tam tersi bir seyir izlemiştir. Daha önce üst kurullarla, yerel yönetimlerle, STK'larla paylaşılan yetki-otorite 2010 anayasa değişikliği ardından 2011 yılında çıkarılan KHK'larla önce merkeze yani bakanlara, Bakanlar Kuruluna, başbakana çekilmiş daha sonra 2016 yılında yaşanan darbe girişimi ile beraber ilan edilen OHAL ve çıkartılan KHK'larla bu yetki-görev merkezileşmesi Cumhurbaşkanı üzerine alınmış ve yaklaşık 1 yıl sonra 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa referandumu ile fiiliyattaki merkezileşme hukuki olarak da duruma uygun hale getirilerek yeni bir sistem olarak Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Yani merkezileşme ve yürütme erkinin daha da ön plana çıkarılması 2011 KHK'larıyla yönetsel ve örgütsel anlamda inşa edildi, 2016 OHAL'i ile bu yönetsel merkezileşme ve yürütme erkinin ön plana çıkarılması durumu tümünden Cumhurbaşkanında toplandı, 2017 referandumu ile de fiiliyattaki tekleşme-ön plana çıkma durumu hukuki ve kurumsal bir boyut alarak yeni bir sistem inşası üzerinden (Cumhurbaşkanlığı sistemi) en uç noktaya taşınmış oldu. Bu anlamda yürütmeyi güçlendirme ve merkezileşme eğiliminin AK Parti iktidarına özgü bir durum olmadığı ancak bu eğilimin daha ileriye taşınmasının ve kurumsallaşmasının AK Parti iktidarının bir ürünü olduğunu söyleyebiliriz.

Özetle Türkiye'nin KHK'lar üzerinden yaşadığı neoliberal değişim-dönüşümü bir kuramsal inşa üzerinden ele aldığımız bu çalışmada, dönemselsel olarak otoriter devletçilik + istisnai devlet pratikleri ile ilişkilendirebilecek birçok gelişme yaşanmıştır. Bu durum Türkiye'de yaşanan değişim-dönüşümleri kuramsal bağlam üzerinden çözümlemeye oldukça işlevsel bir noktaya sahiptir.

Bu bölümde inşa edilen kuramsal çerçeve takip eden üçüncü ve dördüncü bölümde, dönemselleştirmeler üzerinden ele alınacaktır. Öncelikle her dönemin temel özellikleri, ekonomi-politik perspektifi ve bu dönemlerde yaşanan krizler karşısında

devletin geçirmiş olduğu neoliberal yönelimli değişim-dönüşüm, bu değişim-dönüşüm sürecinde KHK'ların konumu ve otoriter devletçilik-istisnai devlet pratikleri ortaya koyulacaktır. Bu kapsamda takip edilecek yol haritası ve dönemselleştirme aşağıda verilen şekildeki gibi olacaktır.³⁰



³⁰ Neden bu şekilde bir dönemselleştirme yapıldığı daha önce giriş bölümünde ve kuram bölümünde ayrıntılı bir şekilde ele alınmış ve açıklanmıştır.

İKİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL AÇIDAN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME ve DÜNYA'DA KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME UYGULAMASI

“Kriz, KHK ve Devletin Değişim-Dönüşümü” şeklinde üç ayak üzerine kurulu bu çalışmanın önceki başlık ve alt başlıklarında kavramsal açıklamalar ortaya koyuldu. Bu başlık ve devam eden başlıklarda altında ise önce tarihsel açıdan KHK'ya ardından da dünyada seçili bazı ülkelerdeki KHK uygulamasına değinilecektir. Bu ülkelerin seçilmesinde hem farklı yönetim usullerinin geçerli olması (başkanlık, yarı başkanlık ya da parlamenter sistem gibi) hem KHK mekanizmasının ortaya çıkışında bu ülkelerin etkili olması hem de Anglosakson-kıta Avrupa geleneğinde yürütme erkinin düzenleyici araçlarının nasıl bir yapıya sahip olduğunu ortaya koyabilme imkânı vermesi etkili olmuştur.

2.1. Kaynak ve Tarihsel Gelişim Açısından KHK

Çok genel ifadeyle KHK gibi bir yönetsel aracın tarihsel arka planında güvenlik-tehlike-savaş-buhran gibi acil karar alınması gereken haller ile egemenliğin kullanım şeklinin zaman içerisindeki değişiminin (yasama-yürütme-yargı şeklinde ayırım) yer aldığı söylenebilir. Tarihsel açıdan baktığımızda antik Yunan'da dahi buhran dönemlerinde Oesymnete adı verilen seçilmiş bir tirana yani tek bir kişiye yönetim bırakılabilmekteydi (Şensoy, 1947, s. 96). Aynı şekilde Roma'da da benzer bir uygulama bulunmakta ve olağanüstü hallerde, savaş, savaş tehdidi gibi durumlarda kanuni diktatörlük mekanizması devreye girmekte ve belirtilen tehlikeli dönemin savuşturulmasına kadarki süreçte önemli kararlar tek kişi tarafından alınmaktaydı (Hazır, 1991, s. 8). Yani Roma'da olağanüstü hallerde yetkiler tek elde toplanmakta ve bu ele sahip olan OHAL süresi boyunca devlet iktidarını kullanıp, tüm kararları almaktaydı. Ancak süreç içerisinde Avrupa'da aydınlanma felsefesi anlayışının gelişmesi ve anayasacılık hareketlerinin başlamasıyla artık erklerin tek kişinin elinde toplanması düşüncesi değişime uğramıştır. Bu nedenle KHK'ların, devlet egemenliğinin tek kişi tarafından kullanılması anlayışından yasama, yürütme ve yargı şeklinde ayrılması anlayışına geçilmesi ve ardından bu anlayışın da zamanla değişime uğrayarak çeşitli gerekçelerle yürütme erkinin ön plana çıkması ile ortaya çıktığı söylenebilir.

Aydınlanma Çağı ile beraber Avrupa'da büyük gelişmeler yaşanmıştır. Aydınlanma Çağına kadarki süreçte egemenliğin kaynağı tanrı ve bu egemenliğin kullanıcıları ise krallar-feodalbeyler-kiliseler olarak kabul görmüştür. Devlet ve kralın

şahsı birbiriyle özdeşleşmekte, devlet hukuk kuralları yerine krala bağlı olmakta ve bu şekilde yönetilmekteydi. Yine yasama, yürütme ve yargı erkleri bugünkü gibi ayrı değil tek bir kişide birleşmiş bir şekildeydi. Böyle bir yapı içerisinde yavaş yavaş gelişim göstererek ekonomik ve sosyal alanlarda üstünlük elde eden burjuva sınıfı, siyasal iktidara adaylığını koymasıyla beraber yeni bir dünya görüşü, yeni bir ekonomik, sosyal, hukuksal düzen anlayışı (aydınlanma felsefesi) ortaya çıkmıştır (Atabay, 2004, s. 14). Bu gelişmelerle beraber 18. yüzyıldan itibaren eski rejime karşı eleştiriler yükselmiş, gelişen akılcı düşünceyle (aydınlanma felsefesi) beraber değişmeyen, sorgulanmayan önyargı, değer, fikir ve sistemler sorgulanmaya başlanmıştır. Artık birey, bireysel değerler, doğuştan gelen haklar, yeni ekonomik-toplumsal düzen şeklindeki düşünceler ortaya koyulmuş, egemenliğin kaynağı sorgulanmıştır. Bu tür düşünceler karşısında iktidarın keyfi olmayacağı bu nedenle de iktidarı kullananlarla devlet organlarının ve hukuk düzeninin birbirinden ayrılması gerektiği yönünde gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmeler karşısında devlet iktidarı birbirlerini dengeler mahiyette yasama-yürütme-yargı şeklinde birbirinden ayrılmış (yani kuvvetler ayrılığı anlayışı meydana gelmiş) ve zamanla kurumsallaşarak günümüze ulaşmıştır (Soyaslan, 1994, s. 145-146).

Kuvvetler ayrımı konusu Aristo'nun Politika adlı eserinde, John Locke'un Sivil Siyasal-Yönetim Üzerine İki İnceleme adlı eserinde bahsedilse de esas anlamını ve kuramsal boyutunu 18. yüzyıl Aydınlanma Çağı'nın önemli düşünürlerinden Fransız hukuk felsefecisi Baron de Montesquie'nin 1748 yılında tamamladığı Kanunların Ruhu adlı eseri ile bulmuştur. Montesquie bu eserde yasama, yürütme ve yargı şeklinde kuvvetleri tanımlamış ve ayırmıştır. Bu üçlü ayırımı yasama, kanunları yapan, değiştiren ya da kaldıran kuvvet iken yürütme kanunların uygulayıcısı ve devleti yöneten konumundadır. Yargı ise yasama ve yürütme arasında bir denge unsuru, devleti yönetenlerin ve halkın hesap verdiği, suçluların cezalandırıldığı mercii olarak konumlandırmıştır. Montesquie eserinde kuvvetlerin niçin ayrılması gerektiğini ise devletin iyi bir şekilde yönetilebilmesi, despotizmi önüne geçilmesi, kişisel-keyfi iktidar anlayışından uzaklaşılabilmesi, bireylerin özgürlüğünün gerçekleştirilebilmesi, adaletin tesis edilebilmesi, kanunların üstünlüğünün sağlanabilmesi gibi nedenler üzerinden açıklamıştır.

Özetle aydınlanma felsefesi ile beraber 18. yüzyıldan itibaren birey-devlet-hukuk-akıl-bilgi anlayışında değişimler yaşanmıştır. İnsanların rehberinin akıl olması gerektiği, toplumun esas ögesinin birey olduğu, kişi ve toplum hayatında bilginin hâkim kılınması ve eşitsizliğin, baskının hukuksal ayrıcalıkların, mutlak monarşilerin dayandığı feodal yapının ortadan kalkması gerektiği düşüncesine dayanan aydınlanma anlayışı

egemenliğin kullanım şeklini de değişmesine önyak olmuş, bunun sonucunda da yasama-yürütme-yargı şeklinde üçlü bir ayırım ortaya çıkmıştır. İşte tarihsel süreç içerisinde yönetsel bir araç olarak KHK'ların ortaya çıkışı kuvvetler birliği anlayışından kuvvetler ayrılığına geçilmesi ardından da bu ayırım içinde yürütme erkinin ön plana çıkması-yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ile ortaya çıkmıştır. Erklar arasında değişen bu eğilime kısaca değinecek olursak şunları söyleyebiliriz:

Yönetsel bir araç olarak KHK'nın ortaya çıkışı tarihsel süreç içerisinde bazı eğilimlerin değişime uğraması ile ortaya çıkmıştır. Demokrasilerin başlangıç döneminde yürütme organına karşı yasamanı güçlendirilmesi eğilimi ağır basmaktaydı. Bu eğilimin arkasında parlamentonun monarşiye karşı kurulmuş bir kurum olması, hükümdarın yetkisinin kısıtlanarak özgürlüklerin, hukukun, adaletin tesis edilebileceği düşüncesi ve son olarak 19. yüzyılın liberal kapitalist anlayışının devlete pasif rol biçmesi yani yalnızca zorunlu alanlarda (adalet, savunma, güvenlik) devletin olması gerektiği düşüncesinin hakim olması parlamentoyu, yürütmeye karşı daha da güçlendiren nedenler olmuştur (Serim, 1977, s. 812).

Ancak yukarıda belirttiğimiz devlet iktidarının (yasama-yürütme-yargı) birliğinden ayrılmasına giden süreç, ardından parlamentonun güçlendirilmesi eğilimi zaman içerisinde çeşitli gelişmeler-ihhtiyaçlar-gerekçelerle tekrar farklı bir seyir göstererek kuvvetlerden yürütme erkinin ön plana çıkması-yürütmenin daha da güçlendirilmesi eğiliminin hâkim bir konuma geçmesiyle sonuçlanmıştır. Bu ön plana çıkışın arkasındaki en önemli nedenler: Savaş, savaş tehdidi, güvenlik, olağanüstü hâl, buhran gibi istisnai durumlardır. Çünkü bu gibi gelişmeler karşısında parlamentonun çeşitli gerekçelerle (parlamento bürokrasisi, parlamentonun seri hareket edememesi, alınacak kararların toplumsal-siyasal muhalefet nedeniyle alınamaması riski ya da bunların zamanında çıkarılamaması, süre vs.) gerekli adımları atamaması-çözüm üretememesi ayrıca yürütmenin de elinde belirtilen durumlar karşısında irade ortaya koyabilecek bir araca (KHK gibi) sahip olmayışı yürütmenin güçlendirilmesinin temel nedenleri olmuştur.

Belirttiğimiz bu gelişmeler karşısında üç erk arasındaki denge yürütme lehine bozulmuştur. Yani güçlü bir yürütme erki anlayışı ortaya çıkmıştır. Bozulan bu denge de yürütme önemli bir yönetsel araç olarak KHK'yı elde etmiştir. Yürütmenin ön plana çıkması ve güçlenmesinde ve bu güçlenmeye paralel olarak güçlü bir araca yani KHK'ya sahip olmasında birçok neden olmakla beraber bunlardan bazıları şu şekildedir (Soyaslan, 1994, s. 147-148; Yüzbaşıoğlu, 1996, s. 20-21; Kuzu, 1987, s. 79-84; Kuzu, 1985, s. 64; Kantar, 1976, s. 11-12):

- **Kuvvetler Arasındaki Dengenin Seyri:** Krallık rejimlerinden demokratik yönetim şekillerine geçişle beraber önceki yönetim sistemlerinde görülen kralların, padişahların ve diğer üst kademe yöneticilerin keyfi yönetim usulleri ortadan kalkmış ve demokratik usuller kurumsallaşmaya başlamıştır. Artık yasama ve yürütme erklerinin birbirlerinden ayrılması gerekliliği anlaşılmış ve bu ayırmda yürütmenin tüm idari işlemleri hukuk devletinin “kanuni idare ilkesi” gereği denetim altında olması sağlanmıştır. Erkler arasındaki dengenin kurumsallaşması ve bu türden bir geleneğin oluşması artık modern çağın gerektirdiği ihtiyaçları karşılayacak şekilde yeni bir dengenin oluş(turul)masını kaçınılmaz hale getirmiştir (Karahanoğulları, 1998, s. 44). Bu nedenle önceden anayasadan sonra en önemli tasarruf olan kanunların yerine, kanuna denk sayılan yeni bir hukuki-yönetimsel bir araç geliştirilmiştir ki bu da KHK’lar olmuştur (Soyaslan, 1994, s. 148).

- **Devletin Görevlerinin Artması:** 19’uncu yüzyıla kadarki süreçte siyasal-yönetimsel işler günümüze göre çok daha basit bir içeriğe sahip olup, sosyal ve ekonomik düzenin sağlanması, vergi ve asker konuları, genel olarak yapılmaması gereken kuralların belirlenmesi gibi hususlardan ibaretti (Kuzu, 1985, s. 64-65). Ancak 20’inci yüzyıldan itibaren üretim araçları, üretim ilişkileri değişmiş, insan ve insana dair ihtiyaçlar ön plana çıkmış, bilimsel ve teknolojik gelişme ve yenilikler artmıştır. Bu ve benzeri nedenlerle devlete ait görevlerin sayıca artması, sorumluluk sahasının genişlemesi her düzenlemenin kanunla yapılmasını ya da kanunla yapılmış her düzenleme için yeniden yeni bir kanun çıkartılmasını imkânsız hale getirmiştir ki bu durum KHK gibi bir aracın ortaya çıkmasında son derece önemli bir faktör olmuştur.

- **Devletin Ekonomik Alanda Giderek Artan Rolü:** Devletin ekonomi üzerinde artan rolü güçlü bir yürütmeyi dolayısıyla KHK gibi bir yönetimsel araca sahip olmayı gerektirmiştir. Çünkü 1929 krizi, I. ve II. Dünya Savaşı gibi insanlık tarihinin büyük olayları, refah devleti anlayışının oluşumu gibi birçok gelişme devletin ön plana çıkmasına yol açmıştır. Devletin bu şekilde ön plana çıkması yasama ve yürütme arasındaki dengeyi yürütme lehine bozarak yürütmenin daha da güçlenmesine neden olmuştur. Çünkü ekonomi gibi bazı önemli alanlar anbean izlenmeyi, kriz hallerinde hızlıca karar almayı, süratle çözüm üretmeyi ve bunları kararlıca uygulamayı gerektirir. Ancak böylesine teknik meselelerin parlamentoda görüşülüp, karara bağlanması ya da alınan kararlarda uzlaşma sağlanması çoğu zaman pek mümkün olmamaktadır. İşte bu gibi nedenlerle daha teknik ve portatif bir yapıya sahip güçlü bir yürütme erkine ve bu erkin KHK gibi güçlü bir araca sahip olmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Yasama erkinin yürütmeye göre daha yavaş hareket edişi ve bundan dolayı güçlü bir yürütmeye duyulan ihtiyacı Özkol'da (1969, 53) benzer bir şekilde aktarmaktadır:

“...Günü gününe izlenmesi ve süratle halledilmesi icabeden ve bünyeleri itibariyle çok karışık olan ekonomik sorunları muayyen prosedüre tâbi olan, sert kalıplar getiren ve günün ihtiyaçlarını daima geriden takibeden kanunlarla düzenlemek mümkün olamazdı. Böylelikle bir tarafta ekonomik alanların teknik nitelikli tedbirlerle düzenlenmesi gereği öte tarafta da plânlama faaliyetine parlamentonun pek az etki ederek ancak önüne gelen son şekle evet veya hayır diyebilmesi yasamayı iyice geri plâna itmiştir.”

“...Kısaca ifade edilecek olursa bir taraftan ekonomik, sosyal şartların baskısı diğer taraftan gittikçe gelişmekte bulunan Sosyalist Rus Ekonomisi, Kapitalist Parlemlenter Demokrasileri planlama ihtiyacına cevap verecek kuvvetli hükümetlere meylettirdi (Özkol, 1969, s. 53).”

Yukarıdaki ifadeden de anlaşılacağı üzere ekonomik meseleler yürütmeyi ön plana çıkarmakta ve KHK gibi yönetsel bir araç ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır.

- **Teknoloji ve Bilimsel Gelişmeler:** Bilimsel ve teknik gelişmeler karşısında yaşanan hızlı değişim-dönüşüm ve bu değişim-dönüşümün oluşturabileceği sorunları hızla çözebilmek için güçlü bir yürütmeye ve dolayısıyla KHK gibi bir araca ihtiyaç duyulmuştur (Serim, 1977, s. 822). Diğer bir ifadeyle bilimsel ve teknik gelişmelerin yarattığı ve yaratacağı muhtemel sorunları izlemek, değerlendirmek ve öngörmek için hızlı karar almaya ya da müdahalelere ihtiyaç duyulabilmektedir. Örneğin nükleer çalışmaların belirsizlikler içermesi ya da yüksek oranda kaza risklerini barındırması, ülke çapında yapılmaya çalışılan siber saldırılar ya da yayın yasağı gerektiren durumlar hızlı karar almayı ve müdahale etmeyi gerekli kılmaktadır. Bu tür hızlı gelişmeler karşısında acil karar alabilecek organ yüzlerce milletvekilinden oluşmuş parlamentolar değil sayıca daha az ve işlevsel bir yapıya sahip Bakanlar Kurulu ya da yürütmenin diğer kanatları olabilir (Kuzu, 1985, s. 64). Çünkü yürütme erkinin radyo, televizyon, internet, sosyal medya gibi kitle iletişim araçlarına ulaşma ve bunlardan haber alma ve ayrıca bunlara etki etme konusunda yasama organına göre daha etkin ve güçlü konumdadır (Özkol, 1969, s. 49; Kuzu, 1985, s. 64). İşte bu nedenler yürütme erkini ön plana çıkarmakta ve onun en önemli aracı olan KHK'ya ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır.

- **Teknik Bilgi, Uzmanlık ve İhtisas Gerektiren Konuların Varlığı:** Yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi ve KHK'ların ortaya çıkmasındaki bir diğer önemli neden teknik konuları düzenlemek ve bunlar hakkında karar almak bazen parlamentonun

bilgisi-uzmanlık alanının dışında olmasıdır. Diğer bir ifadeyle bazı konular teknik bilgi-beceri, ihtisas, uzmanlık alanı gerektirebileceğinden bunların bürokratlar ve ihtisas komisyonları tarafından yerine getirilmesi daha uygun olabilir ki bu yüzden bu tür düzenlemeler yasama organına değil yürütme organına bırakılmaktadır. Çünkü parlamento teknik konuların ve ihtisasa dayanan işlerin görüşüldüğü bir yerden ziyade siyasi bir kuruluşu, teşkilatlanmayı ifade etmektedir (Karahanoğulları, 1998, s. 44).

- **Hızlı karar Alma İhtiyacı:** Klasik devlet anlayışının adalet, güvenlik, vergi, askerlik gibi görece dar kapsamlı faaliyet alanlarına modern devlet anlayışıyla beraber sosyal güvenlik, eğitim, sağlık, kültür-sanat gibi birçok faaliyet alanının eklenmesi ve ayrıca bu alanlara ilişkin düzenlemelerin-değişikliklerin her birine yönelik yasa çıkarmada parlamentonun seri ve verimli hareket edemeyecek oluşu KHK'ların varlığına duyulan ihtiyacın bir diğer nedenidir.

- **Bürokratik Yapı ve Anlayış:** Parlamentonun, yürütme erkine göre sayıca oldukça kalabalık olması ve işleyişte çeşitli usullere tabi olması ve bu durumun alınacak kararlarda gecikmelere neden olması KHK gibi bir araca duyulan ihtiyacın bir diğer nedenidir. Yani parlamentoların teferruatlı işleyişi ve bu işleyişin bürokratik yapısı, yine savaş, buhran, terör olayları, iç çatışmalar vb. durumlar karşısında yasamanın hemen toplanamayacak oluşu gibi nedenler KHK gibi bir araca duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır.

Özetle yürütme erkinin ön plana çıkması ve dolayısıyla KHK gibi bir aracın ortaya çıkmasındaki nedenleri: Hız (zaman baskısı), uzmanlık, iş yükü, bilim ve teknolojiye yaşanan gelişmeler şeklinde sıralayabiliriz (Gözler, 2000a, s. 12-13; Kuzu, 1985, s. 64-65; Serim, 1977, s. 815). Buna göre yasama erkinin yürütmeye göre göre hem sayı hem de yapı olarak daha büyük olması, bunun yanında parlamentonun ağır işleyen usullere tabi olması ve yine bu usullere tabi bürokratik komisyonlara sahip olması, ayrıca mecliste yasal düzenlemelerle ilgili olarak maddeler üzerinde muhtemel tartışmaların-tıkanıkların olabilmesi gibi durumlar yasamanın yürütmeye göre daha yavaş işlemesine-ilerlemesine neden olmaktadır. Bu ve benzeri birçok sebepten dolayı KHK gibi bir araca ihtiyaç duyulmuştur.

Bir diğer ihtiyaç duyulma nedeni meclis gündeminin yürütmeye göre daha yoğun olabilmesi yani yasama erkinin iş yükünün yürütmeye göre daha fazla olması durumudur. Çünkü zaman zamanda görüleceği üzere meclis bazen geceleri bile faal olmaktadır. Örneğin Torba yasa düzenlemeleri günlerce ve sabaha kadar sürebilmektedir. Bu durum ise yasama erkinin iş yoğunluğunun yürütmeye göre daha fazla olduğunu göstermekte ve KHK gibi bir araca ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır.

Son olarak KHK'lara ihtiyaç duyulmasındaki bir diğer neden uzmanlıktır. Buna göre günümüzde ortaya çıkan sorunlar ya da konular geçmiş dönemlere göre daha karmaşık, bilimsel ya da teknik nitelikte olabilmekte bu durum ise belli bir düzeyde uzmanlık, hassasiyet ve dikkat gerektirmektedir. İşte bu türden sorunlar ve konular karşısında yoğun ve kalabalık olan parlamentonun gerekli uzmanlığı, hassasiyeti ya da dikkati ortaya koyamayabilecek oluşu KHK'lara ihtiyaç duyulmasının bir diğer nedenini oluşturmaktadır. Bu gibi durumlar karşısında yürütme erkinin kendisine bağlı birimlerde gerekli uzman kadroyu barındırması ve bunlara rahatlıkla ulaşabilecek konumda oluşu yürütme erkini uzmanlık ve hassasiyet içeren konularda yasama erkine göre daha avantajlı kılmaktadır.

2.2. Dünyada KHK Uygulaması

Bu başlık altında seçili bazı ülkelerde KHK uygulaması ele alınacaktır. Bu kapsamda ABD, İngiltere, Fransa, Almanya, İtalya gibi ülkelerde KHK'nın ortaya çıkış nedenleri, KHK'ların kullanım nedeni, alanı, sıklığı, KHK'ların denetimi gibi hususlara değinilecektir. Ülke seçiminde göz önünde bulundurulmuş husus: farklı yönetim şekilleri (başkanlık: ABD, yarı başkanlık: Fransa, parlamenter monarşi: İngiltere gibi) içerisinde KHK mekanizmasını ortaya koyabilmek ve ayrıca KHK gibi yürütme erkine ait araçların ortaya çıkışında ele alınacak ülkelerin (Anglosakson-kıta Avrupa geleneği) etkili olması yer almaktadır.

2.2.1. Amerika Birleşik Devletleri

Bildiğimiz üzere başkanlık sistemi ile yönetilen ABD'de yürütmenin ve devletin başında başkan yer almakta olup, bu konumu nedeniyle birçok yetki ve göreve sahiptir. ABD anayasasının 2'inci maddesinde de belirtildiği üzere *“Yürütme yetkisi, ABD Başkanı'na aittir. Görev süresi dört yıldır. Dört yıllık süre zarfında bir de Başkan Yardımcısı bulunacaktır.”* Yine anayasada başkana verilen yetki ve görevlerden bazıları şu şekildedir:

Başkan, *“...eyaletlerin askeri kuvvetlerinin başkomutanıdır, yürütme organına bağlı üst düzey görevlilerden iş ve işleyişle ilgili ya da herhangi bir konuda yazılı görüş isteyebilir, Senato'nun görüş ve onayı ile antlaşmalar yapabilir, kamu görevlilerini (büyükelçileri, konsolosları ve diğer üst düzey kişileri-diplomatları) atayabilir, yüksek mahkeme üyelerini Senato'nun görüş ve onayı ile atamalarını yapar, veto, kanunları uygulama vd.”* (ABD Anayasası Madde 2)

Görüldüğü üzere anayasal açıdan ABD başkanının çok sayıda önemli görev ve yetkisi bulunmaktadır. Başkan bu görevlerini “Executive Decrees”, “Executive Orders”

adı verilen yürütme-icra kararnamelemleri ile ya da “Proclamations”, “Administrative Directives”, “National Security Directives”, “Presidential Decision Memoranda” (Thurber, 2009, s. 196) gibi farklı adlara sahip yürütme işlemleriyle yerine getirmektedir. Bu anlamda kararnamelemler, başkanın idari işlemlerini yerine getirebilmesinin bir aracıdır. Aynı zamanda kararnamelemler başkanın sahip olduğu en güçlü araçtır. Çünkü başkan kamu politikalarını ve bu politikalara ait diğer işlemleri kararnamelemlerle yerine getirmektedir (Duncan, 2010, s. 333-334). Diğer bir ifadeyle kararnamelemler, anayasal olarak öngörülen politika oluşturma sürecinde başkan tarafından kullanılan stratejik araçlardır (Deering J. & Maltzman, 1999, s. 767). Ancak hemen belirtelim ki başkana birçok önemli görev veren ABD anayasasında kararnamelemlerle ilgili herhangi bir hüküm yer almamaktadır (Eroğul, 2008, s. 108; Gözler, 2016a, s. 39). Yani kararname Anayasal bir kurum değil ancak anayasanın başkana verdiği görev-yetkilerin sonucunda meşrulaşmış doğal bir araç olarak ortaya çıkmıştır.

ABD tarihine baktığımızda kararname kullanımı oldukça eski tarihlere kadar gitmekte ve kararnamelemlerin çok yaygın bir kullanıma sahip olduğunu görmekteyiz. Örneğin ülkenin numaralandırılmış en eski kararnamesi yani 1 sayılı kararname 1806 yılına aittir (Gözler, 2016a, s. 39). ABD'nin ilk başkanı George Washington görev yaptığı sürede sekiz kez kararname kullandığını görmekteyiz. Yine eski tarihli kararnamelemler arasında en ünlü olanı Abraham Lincoln tarafından çıkarılan köleliğin kaldırılmasına dair kararnamedir (Hasselbach, 2017). En çok kararname ABD'nin 32'inci başkanı Franklin Delano Roosevelt döneminde çıkartılmıştır. Bu yoğun kullanımın nedeni ise Roosevelt döneminde (4 Mart 1933-12 Nisan 1945) 1929 Büyük Burhan'ın etkilerinin hala devam ediyor olması, yine onun döneminde 2. Dünya Savaşının yaşanmış olması ayrıca Roosevelt en uzun süreyle ABD başkanlığında kalan kişi olması (2 dönemden daha fazla seçilen tek ABD başkanıdır, 4 kez başkan olmuştur. 1951 yılında ABD Anayasasında yapılan değişiklikle bir kişinin 2 dönemden fazla Başkan olmasının önü kapatılmıştır (Gözler, 2016a, s. 16)) gibi nedenlerdir. Roosevelt belirtilen nedenlerden dolayı başkanlık yaptığı dönemde 3721 başkanlık kararnamesi yayınlamıştır.

Yine aşağıda verdiğimiz tablodan da anlaşılacağı üzere ABD'de kararnamelemler özellikle 1900'lerden itibaren çok yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Bu yoğun kullanımın ardında yüzyılın başından itibaren devletler arası ilişkilerin daha da artması, devletlerin sosyal-siyasal ve ekonomik alana giderek daha fazla dahil olması yine bu yüzyılın başından itibaren savaşların yaşanması, güvenlik ve savunma kaygısı, 1929 Büyük Buhranın meydana gelmesi gibi olayların etkisi oldukça fazladır.

Örneğin Başkan Roosevelt döneminde 20.03.1933 tarihinde 1929 Büyük Buhranının olumsuz etkilerine karşı çıkarılan Ekonomi Yasası (Economy Act) ve yine bu dönemde New Deal programı kapsamında Securities Act of 1933, The Banking Acts of 1933, The Securities Exchange Act of 1934, The Public Utility Holding Company Act of 1935, The Wealth Tax Act of 1935 and The National Labor Relations Act of 1935 gibi kanunlar çıkartılmış ve başkan bu kanunlara dayanarak çok sayıda Başkanlık kararnamesi yayımlamak suretiyle birçok alan ve konuda düzenleme yapmıştır (Olson, 2001, s. 83-84). Başkan, bu kanunlardan “Ekonomi Yasasına” dayanarak işçilerin maaşlarından kesintiler yapılması, bütçe kesintisine gidilmesi, savaş gazilerine yapılan yardımlarda kısıntıya gidilmesi, bütçe açıklarını azaltmaya yönelik tedbirlerin alınması yönünde kararnameler çıkarmıştır.

Tablo 2: ABD Başkanları ve Kararname Sayıları (presidency.ucsb.edu, 2017)

Devlet Başkanı	Toplam Kararname	GENEL TOPLAM
George Washington	Toplam	8
John Adams	Toplam	1
Thomas Jefferson	Toplam	4
James Madison	Toplam	1
James Monroe	Toplam	1
John Quincy Adams	Toplam	3
Andrew Jackson	Toplam	12
Martin Van Buren	Toplam	10
William Henry Harrison	Toplam	0
John Tyler	Toplam	17
James K. Polk	Toplam	18
Zachary Taylor	Toplam	5
Millard Fillmore	Toplam	12
Franklin Pierce	Toplam	35
James Buchanan	Toplam	16
Abraham Lincoln	Toplam	48
Andrew Johnson	Toplam	79
Ulysses S. Grant	Toplam	217
Rutherford B. Hayes	Toplam	92
James Garfield	Toplam	6
Chester Arthur	Toplam	96
Grover Cleveland- I	Toplam	113
Benjamin Harrison	Toplam	143

Grover Cleveland- II	Toplam	140
William McKinley	Toplam	185
Theodore Roosevelt (1901-1909)	Toplam	1081
William Howard Taft	Toplam	724
Woodrow Wilson	Toplam	1803
Warren G. Harding	Toplam	522
Calvin Coolidge	Toplam	1203
Herbert Hoover	Toplam	968
Franklin D. Roosevelt	Toplam	3721
Harry S. Truman	1.Dönem:504	TOPLAM
	2.Dönem:403	907
Dwight D. Eisenhower	1.Dönem:266	TOPLAM
	2.Dönem:218	484
John F. Kennedy	Toplam	214
Lyndon B. Johnson	Toplam	325
Richard Nixon	1.Dönem:247	TOPLAM
	2.Dönem:99	346
Gerald R. Ford	Toplam	169
Jimmy Carter	Toplam	320
Ronald Reagan	1.Dönem:213	TOPLAM
	2.Dönem:168	381
George Bush	Toplam	166
William J. Clinton	1.Dönem:200	TOPLAM
	2.Dönem:164	364
George W. Bush	1.Dönem:173	TOPLAM
	2.Dönem:118	291
Barack Obama	1.Dönem:147	TOPLAM
	2.Dönem:149	276
Donald Trump ³¹	2017'de 55	TOPLAM
	2018'de 37	
	2019'da 25 (15.07.2019'a kadar)	

³¹ ABD Başkanlık karamameleri sayı, konu ve içerik için Bkz.:
<https://www.federalregister.gov/presidential-documents/executive-orders/donald-trump/2019>
(21.07.2019) (E.t.)

Daha önce de belirttiğimiz gibi ABD’de kararnamelerle ilgili olarak anayasal bir dayanak bulunmamaktadır. Yani kararnamelerin hangi şart ve durumlarda kullanılabileceği ile ilgili yasal ve anayasal bir usul bulunmamaktaydı. Ancak Başkan Truman döneminde yayımlanan bir kararname ile bu durum değişmiştir. Truman döneminde yayımlanan 10340 sayılı kararname ile ABD'deki tüm çelik fabrikalarına federal kontrol mekanizması getirildi diğer bir ifadeyle çelik fabrikalarına el koyulması yönünde kararname yayımlandı. Bunun üzerine ülke genelinde 650.000 çalışan greve gitti (Milliyet Gazete Arşivi, 1952, s. 7). 53 gün süren bu grev başta savunma sanayi (tank, mermi ve diğer askeri mühimmat) ve gıda sektörü (teneke konserve kutu üretiminin durma noktasına gelmesi nedeniyle) olmak üzere birçok alanda hayatı felç etmiş, ardından kararnamenin mahkemece iptal edilmesiyle Başkan Truman ve sendikalar arasında uzlaşuya varılarak grev son bulmuştur.

ABD Yüksek Mahkemesi, başkanın kararname yayımlayarak çelik fabrikalarına el koyma gibi bir yetkiye sahip olmadığını belirtmesiyle birlikte artık Başkanlık Kararnamelerinin belli bir usule tabi olması yönünde bir eğilim oluşmuştur. Oluşan bu eğilim, başkanlık kararnamelerinin sınırsız bir düzenleme yetkisine sahip olmadığı, başkanın mevcut yasalar ve anayasada başkana verilen yetkiler dahilinde çeşitli düzenlemeler yapılabileceği şeklinde olmuştur.

Burada değineceğimiz bir diğer husus ABD’de başkanlık kararnamelerine karşı bir denetim mekanizması olup-olmadığı varsa bu mekanizmaların neler olduğu hususudur. Hemen belirtelim ki ABD’de kararname kullanımı oldukça yoğun olmasına rağmen bu yoğunluğun karşısında da oldukça güçlü-etkili denetim mekanizmaları vardır. Diğer bir ifadeyle başkanlık kararnamelerine karşı kontrol-denetleme-dengeleme mekanizmaları geliştirilmiş olup, bunlar: Kongrede karşı düzenleme yapma ve yüksek yargıya taşıma şeklindedir. Bu denetim mekanizmalardan ilki Kongre’dir. Kongre başkanın çıkardığı kararnameye karşı yasal bir düzenleme atağı gerçekleştirebilir. Buna göre ya başkanın çıkardığı kararnamenin dayandığı yasal düzenlemeyi kısmen değiştirebilir ya tamamen ortadan kaldırabilir ya da konuya ilişkin yeni bir yasal düzenleme yapabilir. Diğer denetim mekanizması da Kongre’nin Başkanlık kararnamesini ABD Yüksek Mahkemesine götürmesiyle gerçekleşebilir. Ancak yüksek yargının kararnameleri bozması çok fazla karşılaşılan bir durum değildir. Mahkemenin bozduğu kararlar arasında en bilinenlerden biri yukarıda da bahsettiğimiz Truman döneminde demir-çelik fabrikalarına hükümetçe el koyulabilmesini ön gören başkanlık kararnamesidir (Duncan, 2010, s. 337). Bu kararnamenin bozulma gerekçesi de başkanın yetkilerini aştığı ve kongreyi by-pass ettiği şeklindedir. Mahkeme kararı ile askıya alınan

ve güncel olan bir diğer başkanlık kararnamesi ise Başkan Trump'ın 27.01.2017 tarih ve 13769 sayılı bazı Müslüman ülke vatandaşlarının ABD'ye girişine kısıtlama getiren kararnamesidir. Yüksek yargıç Ann Donnelly verdiği kararda telafisi güç zararların doğabileceği gerekçesiyle başkanlık kararnamesini askıya almıştır (www.bbc.com, 2017).

Başkanlık kararnamelerine karşı güçlü denetim yollarının bulunması nedeniyle ABD'de önemli konular hakkında alınacak kararlar ya kongre ile uzlaşarak başkanlık kararnamesi ile alınır ya da yasal bir düzenleme yapılması yoluna gidilir (Akdoğan, 2012, s. 56). Bu durum ABD'de çok fazla politik-yönetimsel krizin yaşanmasını önlemekte, uzlaşma kültürünün devamını sağlamakta, başkanlık kararnamelerinin belli bir sınırdan ve ölçüde tutulmasını sağlamakta ve ayrıca güçler ayrılığı ve dengesi ilkelerini daha da kurumsallaştırmaktadır.

Bu başlık altında değineceğimiz son husus ABD Başkanlık Kararnameleri ile Türkiye'de KHK uygulaması arasında bir karşılaştırma yapmak olacaktır. Yukarıda ele aldığımız ABD Başkanlık Kararnamesi uygulaması, ABD'nin kendine has yönetim tarzının bir sonucu olarak ortaya çıkmış bir araçtır. Çünkü ABD anayasası başkana çok geniş yetki-görevler vermekte başkanın ise bu yetki ve görevleri yerine getirebilmesi için bir araca ihtiyacı olmaktadır ki bu da doğal olarak başkanlık kararnamelerini ortaya çıkarmıştır. Bir diğer husus ABD'de başkanın kararname çıkarabilmesi için Türkiye'deki gibi yetki yasasına ihtiyacı bulunmamaktadır. Yani Başkanlık kararnamesi çıkartabilmek için Kongrenin yetki kanununa ihtiyaç duyulmamaktadır. Buna bağlı olarak ABD'de Başkanlık Kararnameleri onay için Kongreye de sunulmamaktadır. Yine ABD'de kararname uygulaması anayasal bir dayanağa sahip değilken Türkiye'de 1971'den bu yana KHK'ların anayasal bir dayanağı mevcuttur. Buradan hareketle bir diğer farklılık, ABD'de kararnamelerin anayasal bir dayanağı olmadığından başkanlık kararnameleri için anayasal bir sınırdan bulunmamaktadır. Türkiye'de ise olağan dönem KHK'lara sınır getirilmişken OHAL KHK'larına herhangi bir sınır getirilmemiştir. Olağan dönem KHK'larla kişi hakları ve ödevleri, temel haklar, siyasî haklar ve ödevler düzenlenememektedir.

Türkiye ve ABD'deki kararname uygulamasının benzer yönü hem başkanlık kararnamelerinin hem de KHK'lerin yürütme tarafından çıkartılıyor olması durumudur. Yine her iki kararname türü de yüksek yargının denetimine tabidir. Ancak Türkiye'de OHAL KHK'ları yargı denetiminin dışındadır.

Hemen belirtmek gerekirse 16 Nisan 2017 Anayasa Değişikliği sonrası KHK'ların yerini Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri (CBK) almıştır. Yeni sistemde yürütme tek başlı yani sadece yürütme=Cumhurbaşkanı şeklinde oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanı, yürütmeye ilişkin iş ve işlemlerini CBK ile yerine getirmekte ve bunun için tıpkı ABD'de olduğu gibi bir yetki yasasına ihtiyaç duymamaktadır. CBK ile kurul tipi düzenleme aracı olan KHK'lardan tekil karar alma aracı olan CBK'lara geçilmiş, bu nokta da daha güçlü bir yürütme erki oluşturulmuş ve yeni sisteme bu durum kurumsallaştırılmıştır. CBK'lara ilişkin ayrıntılı açıklama ileriki başlıklarda verileceği için bu başlık altında kısaca değinilmiştir.

2.2.2. İngiltere

İngiltere'nin politik ve yönetsel yaşamında çok eski dönemlerden bu yana kabul gören ve geçerli olan parlamento egemenliği teorisi mevcuttur. Bu teori, parlamentonun İngiliz anayasasına göre her çeşit kanunu yapma, değiştirme veya kaldırma hakkına sahip olduğunu ve parlamento dışında hiçbir kişi ya da kurumun parlamentoca çıkarılan kanunları ortadan kaldırma ya da değiştirme hakkı bulunmadığını ifade eder (Özbudun, 1968, s. 61-62). Diğer bir ifadeyle parlamento egemenliği teorisi yasama erkinin üstünlüğüne dayanan bir teoridir. Ancak her ne kadar teoride parlamento üstünlüğü teorisi kabul görse de uygulamada geçerli olan yürütme erkinin daha ön planda olduğudur (John, 2002, s. 140). Yani parlamentonun üstünlüğü zaman içerisinde yaşanan çeşitli gelişmelerle değişime uğramış ve esnekleşmiştir. Artık yürütme erkinin çeşitli gerekçelerle ön plana çıkması ve güçlendirilmesi yönündeki eğilim tüm dünyada olduğu gibi İngiltere'de geçerli olan bir eğilim haline gelmiştir. Kuşkusuz bu eğilimin arkasında yatan nedenler daha önce de bahsettiğimiz ve dünyada yürütmenin ön plana çıkmasına neden olan gerekçelerden farklı değildir. Bu doğrultuda I ve II. Dünya Savaşları, Büyük Buhran, gibi tarihin akışına yön veren gelişmeler ile devletlerin sosyal, siyasal ve ekonomik alanlarda giderek daha fazla söz sahibi olmaya başlaması, asayiş, kamu düzenini sağlama, güvenlik gibi durumlar İngiltere'de de yürütmenin ön plana çıkması, yasama yetkisinin devri ve dolayısıyla kararname kullanımının artmasına neden olmuş gelişmelerdir.

ABD'de olduğu gibi İngiltere'de de 1900'lü yılların başından itibaren daha yoğun şekilde kararname çıkartılmaya başlandığını görmekteyiz. Örneğin 1911 yılında "The National Insurance Act" (Sosyal Güvenlik Yasası), 1914 yılında çıkarılan "Defence of the Realm Act" (Milli Savunma Kanunu), 1925 Yılında çıkarılan "Gold Standard Act" (Altın Standartı Yasası), 1932 yılında çıkarılan "Import Duties Act" (İthalat Vergisi

Yasası), 1939 yılında çıkarılan “Emergency Powers (Defence) Act” (Acil Durum (Savunma) Yasası) gibi yasalar çıkartılmış, bu yasalarla hükümete kanun hükmünde kararname çıkartabilme yetkileri verilmiştir.

Örneğin yukarıda belirttiğimiz bu kanunlardan 1914 yılında çıkarılan Milli Savunma Kanunu, I. Dünya savaşının da etkisiyle hükümete çok geniş bir sahada KHK çıkarma yetkisi vermiş olup, hükümet bu KHK’larla bina, araç, arazilere el koyabilme, sansür getirme, sosyal kontrolü sağlama yetkileri elde etmiş ve bu yönde düzenlemeler yapmıştır (Cotter, 1953, s. 385). Yani bu kanun sadece savaş halini ve savaş ekonomisini düzenlemekle kalmıyor bunun yanında hükümete çok geniş yetkiler vererek parlamentonun ikinci plana düşmesini sağlıyordu. Bu kanunun bir değişik versiyonu da 2. Dünya Savaşı için 1939 yılında çıkarılan Acil Durum Yasasıdır. Bu yasa Nazi-Sovyet Saldırmazlık Paktına karşılık çıkarılmıştır. Yasa ile hükümete ülkede günlük yaşamın neredeyse her alanını düzenleyebilme yetkisi vermiştir (Jennings, 1940, s. 132). Bu kanunla hükümete güvenlik, savunma, gıda, nakliye ve savaşın seyrine ilişkin diğer önlemleri alma konusunda tam yetki verilmiştir. Ayrıca II. Dünya Savaşı döneminde çıkarılan yetki kanunlarıyla farklı bir uygulamaya da geçilmiştir. Daha önceki dönemlerde parlamento, yürütmeye yetki yasalarıyla yetki devretmekte ve yürütme de bu yasaya dayanarak çeşitli alanlarda kararname çıkarabilmekteydi. II. Dünya Savaşı ve sonrasında çıkarılan yetki kanunlarıyla artık yürütmenin kendi içinde de devirde bulunarak ve idari makamların kararname çıkarabilmesinin önü açılmıştır. “Sub-Delegation”(sonradan yetkilendirme) adı verilen bu durumda kabinenin çıkardığı kararnamelere “Regulation”, idari makamların aldığı kararlara “Orders” ya da “By-Law” denilmiştir (Daver, 1961, s. 31). Buradaki temel fark kabinenin çıkardığı kararnamelerle kanunları askıya almak ya da değiştirmek mümkün iken idari makamların kararnameleri ile böylesi düzenlemeler yapmak mümkün değildir.

Yine kararname çıkarma sayısı açısından baktığımızda özellikle 2. Dünya Savaşı ve sonrasında sayının daha da arttığını görmekteyiz. Örnek vermek gerekirse savaş yıllarında çıkarılan kanun sayısı yıllık ortalama 60 civarında iken çıkarılan KHK sayısı 2000’i geçmektedir (Serim, 1977, s. 816-817). Ancak burada bir hususu da dile getirmek gerekir. İngiltere’de savaşın bitmesiyle beraber hükümetin yetki kanunlarına dayanarak çıkardığı kararnameler kaldırılmıştır. Fakat daha sonraki dönemde ekonomik güçlüklerin yaşanması nedeniyle 5 yıl süreyle hükümete tekrar kararname yetkisi verilmiştir (Daver, 1961, s. 31-32).

İngiltere’de kararname uygulamasına geçmeden önce kararnameleri çıkararak ve karmaşık bir yapıya sahip yürütme erkine değinmek gerekir. İngiltere’de yürütme erki

Kraliyet (Crown), Özel Konsey (Privy Council), Bakanlar Kurulu (Government), Başbakan (Prime Minister), Kabine (Cabinet) ve son olarak yürütmenin yönetim aygıtı olarak Kamu Yönetiminden (Civil Service) meydana gelmektedir (Karasu, 2013, s. 163).

Kraliyet (Crown), sembolik olarak yürütmenin ve devletin başı konumundadır. Ancak sembolik konumuna rağmen Kraliyet'in parlamentonun toplantıya çağırılması, başbakanı atama, kanunların son onay merci (1708'den bu yana veto bulunmamakta) olmak gibi bazı ayrıcalıkları bulunmaktadır (Eroğul, 2008, s. 23).

Özel Konsey (Privy Council), İngiltere'nin en eski kurumları arasında yer alır. Bir tür danışma meclisi gibi olmakla beraber bazı yargısal işlemleri yürütme, devlet nişanı-ünvanlarını verme (Eroğul, 2008, s. 24), yardım kurumlarının yönetimini sürdürme gibi görevleri bulunmaktadır (Karasu, 2013, s. 164). Çoğunluğu politikacılardan oluşan, üyeliği ömür boyu olan bu konseyin 600'den fazla üyesi olup, bu üyeler eski bakanlardan, hali hazırda bakanlık yapan kişilerden, yargı mensuplarından ve akademisyenlerden oluşmaktadır. Son olarak konseyin işlerini yürüten bir de Privy Council Office bulunmaktadır (privycouncil.independent.gov.uk, 2017).

İngiltere'de yürütmenin bir diğer ayağını Bakanlar Kurulu (Government) oluşturmaktadır. İngiltere sayı, işleyiş ve yapı olarak ülkemizden oldukça farklı bir Bakanlar Kuruluna sahiptir. Çünkü İngiltere'de Bakanlar Kurulu çoğunluğu milletvekilinden oluşmakla beraber bakanlar, devlet bakanı, bakan yardımcıları ile birlikte 100'den fazla üyeye sahiptir (Karasu, 2013, s. 164-165). Günümüzde bu dağılım 1 Başbakan + 22 Bakan (Cabinet Ministers) + 95 Diğer Bakanlar (Other Ministers) olmak üzere 118'dir (GOV.UK, 2017).

İngiltere'de Bakanlar Kurulunda üç tür bakan bulunmaktadır. Cabinet Ministers, Non-Cabinet Minister ve Junior Minister. Cabinet Ministers, 22 kişi olup kabineyi oluşturan bakanlara verilen addır. Non-Cabinet Minister, Bakan olmakla beraber kabinede yer alan ve genelde çok büyük yapıya-örgütlenmeye ve fazla göreve sahip bakanlıkların bir bölümünden sorumlu bakanlardır. Bu bakanlara Minister Of State adı da verilmektedir. Junior Minister ise Under Secretary Of State ya da Parliamentary Secretary adı da verilen bu bakanlar daha çok Cabinet Ministers'da yer alan bakanlarla meclis arasındaki bağı kuran, meclisle olan ilişkilerini yürüten bakanlardır (Eroğul, 2008, s. 27). Yani bu gruptakiler, bakan olmakla beraber kabinedeki en kıdemsiz bakanları oluşturmaktadır. Son olarak, İngiliz Bakanlar Kurulu ülkemizdeki gibi belirli aralık ve gündemlerle toplanan bir işleyişe de sahip değildir. Görüldüğü üzere İngiltere'de yürütme erki Türkiye'dekinden hem farklı bir yapıya hem de farklı bir işleyişe sahiptir.

Yürütme içerisinde yer alan bir diğer ve en güçlü halka başbakan ve onun seçtiği bakanlardan meydana gelen kabinedir. İngiliz siyasal sisteminde en güçlü kurum olarak Kabineyi en güçlü siyasi figür olarak ise Başbakanı gösterebiliriz (Bayraktar Durgun, 2015, s. 45). Kraliçe, çoğunluğu elde etmiş olan partinin başkanını, Başbakan olarak atar. Başbakan ise sayıları 100'ün üzerinde olan hükümet üyelerini belirler. Hemen belirtelim ki İngiltere'de hükümet ve kabine değişik bir anlam ifade etmektedir. Çünkü bütün bakanlar hükümet üyesi olmakla beraber bunlardan yalnızca bir bölümü (22 tanesi) kabine üyesidir. Diğer bir ifadeyle kabine hükümetin içindeki çekirdek kadrodur diyebiliriz. Yani hükümet kabineyi içeren ve ondan yaklaşık 5 kat daha fazla sayıya sahip birimdir (Eroğul, 2008, s. 26).

Tablo 3: İNGİLTERE’de Yürütme Erki				
Kraliyet (Crown)	Başbakan ve Kabine (Prime Minister and Cabinet)	Özel Konsey (Privy Council)	Bakanlar Kurulu (Government)	Kamu Yönetimi (Civil Service)
Yürütmeye ait Düzenleyici Bazı Araçlar: Delegated Legislation, Secondary Legislation, Regulation, Order, Bye-Laws...				

Yukarıda kısaca değindiğimiz İngiliz yürütme erkinin birçok halkası olduğunu görmekteyiz. Yürütme erkinin bu çok başlılığı nedeniyle İngiltere’de yürütmeye ait farklı adlar altında farklı işleyişe sahip düzenleyici araçlar vardır. Yani tıpkı ABD’de yürütmeye ait işlemlerde farklı adlar kullanıldığı gibi İngiltere’de yürütmenin yaptığı düzenleyici işlemlere farklı adlar verilmiştir. Kısaca bu farklı araçlara değinecek olursak şunları söyleyebiliriz:

Genel anlamda ülkemizdeki KHK’nın İngiltere’deki karşılığı “Delegated Legislation” ya da “Secondary Legislation” adı verilen kurumlardır. Bunların dilimizdeki karşılığını “Devredilmiş-Yetkilendirilmiş Yasama” ya da “İkincil-Tali Yasama” şeklinde belirtebiliriz. Delegated Legislation- Devredilmiş-Yetkilendirilmiş” ya da “Secondary Legislation- İkincil-Tali Yasama” kanunlarla, yürütme erkine düzenlemelerde bulunabilme yetkisinin verilmesi durumunu ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle Delegated Legislation (Delege edilen ya da ikincil mevzuat, ikincil yasama) genellikle mevcut bir parlamento yasasından alınan yetkilere göre yürütme tarafından yapılan ayrıntılı değişikliklere denilmektedir (parliament.uk, 2017).

Yürütmeye ait diğer düzenleyici araçlar ise: “Subordinate Legislation: Alt Yasama (mevzuat)”, “İndirect Legislatition: Dolaylı Yasama (mevzuat)”, “Administrative Quai-Legislation: İdari Yasama(mevzuat)”, “Regulation: Tüzük”, “Order:Karar”, “Framework Legislation-Çerçeve Yasama (mevzuat), “Special Procedure Orders-Özel Usule Tabi Kararlar”, “Bye-Laws: Talimatname, Yönetmelik” şeklinde olup tüm bu farklı isimlendirmelerin ortak yönü yürütmenin kural koymasını karşılayan terimler olmasıdır (Karahanoğulları, 1995, s. 211; Serim, 1977, s. 819; Asimow, 1983, s. 253). Farklı adlar altında saydığımız bu araçların mantığı, normalde yasama yetkisi, parlamentoya ait bir yetki iken bu yetkiyi parlamento “delegate” (devretme-vekil tayin etme) ettiği zaman artık yürütme erkine verilmiş bir düzenleme yapma yetkisinin ortaya çıkmasına dayanmaktadır.

İngiltere’de parlamentonun çıkardığı kanunların yetki vermesi halinde bakanlıklar, yerel yönetim birimleri ve meslek kuruluşları yukarıda farklı adlarla belirttiğimiz düzenleyici araçları çıkartabilirler (Serim, 1977, s. 814). Örneğin düzenleme yapma yetkisi veren bu kurumlardan, kabinenin yaptığı-çıkardığı kararlara: Regulation denmekte iken kabinenin yetki devrine dayanarak diğer idari makamlara verdiği ve bu makamların çıkardığı düzenleyici işlemlere: Orders ya da By-law denilmektedir (Daver, 1961, s. 31). Bunlardan hükümetin çıkardığı kararlara kanunlarda değişiklik yapmak mümkün iken diğer idari birimlerin çıkardığı kararlara değişiklik yapmak mümkün değildir.

Yine yukarıda farklı adlarla yürütmeye kural koyma-düzenleme yapma yetkisi veren işlemler kendi aralarında da birtakım farklılıklara sahip olduğunu söyleyebiliriz. Örneğin bunlardan bazıları parlamentonun onayına tabi iken bazıları onaya tabi değildir. Yine bu düzenleyici araçlardan bazıları 20 gün içinde bazıları ise 40 gün (genelde süreler 20-40 gün arası değişmekte) içinde parlamentoya sunulması gerekmekte yani sunulma süresi açısından farklılıklara sahip olmaktadır.

Yürütmenin düzenleme yapabilme yetkisini ifade eden Delegated Legislation ile KHK arasında doğrudan bir benzerlik kurmak pek mümkün olmayıp, eğer bu ikisi arasında bir bağ-benzerlik kurulacaksa “KHK’nın Delegated Legislation’un istisnai bir versiyonudur, diyerek bu bağı-benzerliği kurabiliriz (Karahanoğulları, 1998, s. 212)”. Çünkü İngiliz hukukunda daha önce de farklı adlarla belirttiğimiz düzenleme araçlarının her biri ile kanunlarda değişiklik yapmak mümkün değildir. Bunlardan değişiklik yapabilen düzenleme araçlarının KHK’ya benzediğini söyleyebiliriz.

Son olarak İngiltere’de KHK’ların denetimi hususuna değinecek olursak şunları söyleyebiliriz. İngiltere’de kararnamelerin siyasal ve yargısal olmak üzere iki tür

denetimi mevcuttur. Bunlardan siyasal içerikli denetim, parlamentonun kademeli gerçekleştirdiği denetimini ifade etmektedir. KHK'lar ilk önce 1944 yılında Avam Kamarasına bağlı olarak kurulan bir komisyonda incelenir ve bu komisyon KHK'lar hakkında parlamentoya bilgi verir. Parlamento dilerse komisyonun raporlarını da dikkate alarak KHK'lara onay verebilir ya da vermeyebilir. İngiltere'de Parlamento'ya gönderilen kararnamelerin 40 gün içerisinde görüşülmesi gerekmekte ve parlamentonun her iki kanadının da onayını alması gerekmektedir.

Bir diğer denetim türü ise yargısal denetimdir. İngiltere savaş döneminde çıkarılan kararnamelere karşı bile yargı yolunu kapatmamıştır. Diğer bir ifadeyle İngiltere'de kararnameler olağan dönemde olsun olağanüstü hal dönemlerinde olsun yargı denetimine tabidir.

2.2.3. Fransa

Fransa konumuz açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu önem hem Türk idare teşkilatında Fransa'nın önemli bir yere sahip olmasından hem OHAL'in-sıkıyönetimin dolayısıyla da kararnamelerin tarihsel kökeninin Fransa'ya dayanmasından (Agamben, 2008, s. 19-20) hem de Fransız KHK uygulamasının diğer kıta ülkeleri için bir örnek teşkil etmesinden kaynaklanmaktadır.

OHAL'in-sıkıyönetimin anayasal kökeni Fransa'ya dayanmaktadır. Buna göre Fransız Kurucu Meclis'inin 8 Temmuz 1791 tarihli kararıyla OHAL-sıkıyönetimin hali düzenlenmiştir. Bunun yanında anayasanın-anayasal düzenin askıya alınması şeklindeki düzenleme 22 Kasım 1801 yılında anayasaya dahil edilmiştir (Agamben, 2008, s. 20). Yine bir diğer düzenleme 1814 yılında yapılmış olup buna göre, egemene "yasaların uygulanması ve devletin güvenliği için gerekli düzenlemeleri yapma ve kararları alma" yetkisi verilmiştir. 1848 tarihli anayasada ise OHAL'in-sıkıyönetimin hal-durum-şartlarının bir yasa ile belirlenebileceği, dolayısıyla bu konuda söz sahibi olanın parlamento olduğuna karar verilmiştir. Ancak 1849 tarihli bir yasa ile OHAL'in-sıkıyönetim ilanının parlamento ya da devlet başkanı tarafından ilan edilebileceği şeklinde bir düzenleme yapılmış fakat bu düzenleme III. Napolyon iktidara geldikten sonra 1852 anayasası döneminde değiştirilerek, OHAL'in-sıkıyönetim ilan etme yetkisini tamamıyla devlet başkanına verilmiştir (Agamben, 2008, s. 20-21). Dolayısıyla Fransa'da yürütme erki yasama erki karşısında tarihsel süreç içerisinde güçlü bir konum elde etmiştir. Yasama ve yürütme ilişkilerine kısaca değindikten sonra OHAL'in-sıkıyönetimin dolayısıyla KHK'nın Fransa tarihi açısından kısa bir geçmişine bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

Fransa'da, 1789 Fransız Devriminde sonraki süreçte 5 kez cumhuriyet ilan edilmiş ve bu süreçte yeni anayasalar yürürlüğe koyulmuştur. Birinci Cumhuriyet 1791-1804 (Price, 2012, s. 158), İkinci Cumhuriyet 1848-1852 (Price, 2012, s. 205), Üçüncü Cumhuriyet, 1870-1940 (Price, 2012, s. 225), Dördüncü Cumhuriyet 1946-1958 (Price, 2012, s. 333) ve Beşinci Cumhuriyet 4 Ekim 1958'den günümüze kadar (Price, 2012, s. 351)... Belirtilen dönemlerde yapılan anayasalar yürütmeyi farklı şekillerde konumlandırmış ve KHK konusunda farklı anlayışlar sergilemiştir.

Örneğin ilk kez Birinci Cumhuriyet döneminde sıkıyönetim-OHAL uygulaması dolayısıyla da kararnameler anayasaya dahil edilmiştir (OHAL, hükümet yetkilerinin kapsamının genişletilmesi ve yürütmeye KHK gibi bir araca başvurabilme imkanı sağlaması açısından oldukça önemlidir). Buna göre devletin güvenliğine ilişkin herhangi bir tehdit oluşursa ya da ayaklanma gibi krizler yaşanırsa hükümet tarafından çıkarılacak bir kararname ile anayasa askıya alınabilir, sivil otoriteye verilen tüm yetkiler askerî erkana geçebilirdi. Savaş zamanı askeri otoriteye yetkilerin devredilmesi ve buna bağlı olarak anayasal normların askıya alınması zamanla OHAL adını alarak kararnamelerin kurumsallaşmasını sağlamıştır (Agamben, 2008, s. 11-12).

1848-1852 yılları arası İkinci Cumhuriyet döneminde mevcut anayasa güçlü bir yürütme erki ortaya koymakla beraber devletin başına muazzam bir otorite vermekteydi. III. Napoléon Fransa Cumhurbaşkanlığı yapmış, sonrasında (1851'de) darbeyle cumhuriyeti yıkarak imparatorluğunu ilan etmiş ardından da sıkıyönetim-OHAL ilan etme yetkisini devlet başkanına devredilmesini sağlamıştır (Agamben, 2008, s. 21). Ortaya çıkan ayaklanmalar ve savaşlar neticesinde 1876 yılına kadar kalıcı bir şekilde OHAL şartları hüküm sürmüş ve parlamento açık olsa da adeta askıya alınmış, çıkarılan yasalar daha çok yürütmeye yetki devir yasalarından ibaret hale gelmiştir (Agamben, 2008, s. 21).

Üçüncü Cumhuriyet (1870-1940) anayasası erklerden her ne kadar parlamentoyu (senatoyu) ön plana çıkarıp, güçlü bir yapıya sahip kılssa da (Arsel, 1954, s. 110-120) I. Dünya Savaşı boyunca savaşa katılan ülkelerin çoğu kalıcı bir OHAL ile yönetilmiştir (Agamben, 2008, s. 21). Örneğin Üçüncü Cumhuriyet döneminin Cumhurbaşkanlarından Poincare tüm ülkenin sıkıyönetim-OHAL içerisinde olduğuna yönelik bir kararname çıkartarak savaş boyunca parlamentonun askıda olmasına, tüm yetkilerinde kendisinde toplanmasına yönelik bir adım atmıştır. Yine parlamentonun tekrar aktif hale geldiği dönemde ise parlamento hükümet kararnamelerini onaylama mekanizması olmaktan öteye geçmemiştir. II. Dünya Savaşı döneminde Üçüncü Cumhuriyet'in önemli siyasi figürlerinden olan Pierre Laval'da ikinci kez başbakanlığa geldiği dönem olan 1935-1936

yılları arasında ekonomik nedenlerden kaynaklı sorunlar için beş yüz kadar KHK çıkarmıştır (Agamben, 2008, s. 22). Özetle bu dönemde Avrupa demokrasilerinde hükümet kararnamelemleri olağanüstü yönetim şekline dönüşmüştür (Agamben, 2008, s. 21). Diğer bir ifadeyle yüzyılın başından itibaren yaşanan çeşitli sosyal-siyasal-ekonomik-yönetsel gelişmeler Avrupa’da kararname yoluyla yasamayı olağan hale getirmiş yani parlamentoları gölge parlamentolar haline çevirmiştir.

Dördüncü Cumhuriyet dönemi 1946 Anayasası’nın 13’üncü maddesi: “Kanun yapmak sadece ve sadece meclisin görev ve yetkisindedir, meclis bu hakkı devredemez”, şeklinde bir hüküm ortaya koyarak yürütmenin KHK gibi bir araca sahip olmasının önünü kapatmışken, Beşinci Cumhuriyet dönemindeki 4 Ekim 1958 Tarihli Anayasa’nın 38’inci maddesi, “Hükümet, programını uygulamak amacıyla sınırlı bir süre için, normalde yasanın düzenleme alanına giren önlemleri kararname ile almak konusunda Parlamentodan izin isteyebilir.” diyerek yürütmeye KHK çıkarma yetkisi vermiştir.

Yukarıda da görüldüğü üzere savaşlar, buhranlar, güvenlik kaygısı ve diğer krizler hükümete yetki devredilmesini ve KHK çıkarılmasını adeta bir zorunluluk haline getirmektedir. Yani daha önceki dönemlerde yaşanan büyük sıkıntılar ve deneyimler bir şekilde KHK ya da benzeri bir aracı anayasaya dahil etmeyi ve onlara başvurmayı zorunlu hale getirmiştir. Diğer bir ifadeyle her ne kadar Beşinci Cumhuriyet öncesindeki anayasalarda yasama yetkisinin doğrudan devredilemeyeceği belirtilse de tıpkı yukarıda ele aldığımız diğer ülkelerde KHK’nın ortaya çıkmasını ve kullanımını zorunlu hale getiren gelişmeler Fransa’da da gerçekleşmiş ve yasamanın yürütmeye yetki devretmesine neden olmuştur. Örneğin 1914 yılında I. Dünya Savaşının patlak vermesi, yine 1914-1918 yılları arasında Fransa’nın müthiş bir ekonomik dar boğaz yaşaması, 1929 yılında Büyük Buhran’ın yaşanması, 1939-1945 yılları arasında 2. Dünya Savaşının yaşanması, 1950’li yıllardan itibaren Fransa’nın Cezayir krizi ile yüzleşmesi gibi gelişmeler kararname mekanizmasını adeta bir zorunluluk haline getirmiştir.

Yaşanan bu gelişmeler karşısında meclisler kanunları hızlıca çıkaramamış bu yüzden hızlı kararlar alabilmek, ekonomik, sosyal, askeri, güvenlik içerikli tedbirleri yürürlüğe koyabilmek için meclis tarafından alınan kararlarla yürütmenin düzenleme yapabileceği alanlar genişletilmiştir. Bu yöndeki değişiklik 1948 yılında alınan bir kararla gerçekleşmiştir. Buna göre anayasada açıkça kanunla düzenlenebileceği belirtilen alanların dışında kalan konular ile bu alanlarda daha önce çıkarılmış kanunların yürütme organı tarafından düzenlenebileceği hüküm altına alınmıştır (Oytan, 1977, s. 580).

Kısacası Fransa’da yaşanan çeşitli gelişmeler KHK gibi bir aracın doğmasına ve sık şekilde kullanılmasına neden olmuştur. Örneğin 1935 yılında “Pleins Pouvoirs” yani

KHK çıkarabilmek için hükümete tam yetki veren kanunlar yayımlanmış hükümet bu kanunlara dayanarak sadece 1935 yılında 584 “Decret-Loi” yani KHK çıkarmıştır (Oytan, 1977, s. 547).

Tıpkı ABD ve İngiltere’de olduğu gibi Fransa’da yürütmenin KHK çıkarabilmesi, düzenleyici işlemlerde bulunabilmesi için çeşitli araçlar mevcuttur. Bunlar, “Pleins Pouvoirs: KHK çıkarabilmek için hükümete tam yetki veren kanun”, “Delegation Legislative: Yasama Yetkisinin Devredilmesi”, “Delegation de Pouvoirs: Yetki Devri”, “Delegation des Metieres: Konu Devri”, “Decret-Loi: Kanun Hükmünde Kararname” şeklindedir (Oytan, 1977, s. 547).

Fransa’da KHK anayasal bir kurumdur ve anayasada ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Fransa’da hükümetler programlarını uygulayabilmek için, sınırlı bir süreliğine yasayla alınabilecek bazı önlemleri KHK ile almak konusunda parlamentodan müsaade isteyebilir. Ancak Fransa’da hükümet her konuda KHK çıkaramaz. Hangi konuların yasayla düzenlenebileceği anayasada tek tek sayıldığından sayılan bu konuların KHK ile değiştirilmesi mümkün değildir. Anayasada sayılan ve KHK ile düzenleme-değişiklik yapılamayacak konular şunlardır: Medeni haklar, kamusal özgürlüğü temin eden güvenceler, basın bağımsızlığı-özgürlüğü, savunma-güvenlik nedeniyle vatandaşların kendilerine ve mallarına getirilen yükümlülükler, evlilik, veraset, cürüm ve suçlarla ilgili konular ile bunlara yönelik cezalar, af, yargı düzenine ve yargıçlara ilişkin düzenlemeler, para basımı, vergi matrah-oran-tahsil işlemleri, devletin sivil ve askeri memurlarına tanınan temel güvenceler, özelleştirme-kamulaştırma işlemleri (Fransız Anayasası Madde 34)... Sayılan bu konular mutlak suretle kanunla düzenlenebilecek konulardır.

Fransa’da Bakanlar Kurulu, KHK çıkarmadan önce Danıştay’ın görüşünü alır. Diğer bir ifadeyle hükümet ancak Danıştay’ın görüşü alınmak şartıyla KHK çıkartılabilir. Çünkü anayasanın 37’inci maddesi gereği Danıştay’ın görüşünün alındığı kararnameler ile kanunlarda değişiklik yapmak mümkündür. Yine 13. madde gereği KHK’lar Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır. KHK’lar yayımlandıkları tarihte yürürlüğe girerler ancak süresi içinde parlamentoya onanması için sunulmayan KHK geçersiz hale gelir. Parlamenteoya sunulma süresi yetki yasasının öngördüğü süredir.

Fransa’da bütçeyle, vergiyle ve mali işlerle ilgili konularda KHK’nın ayrı bir yeri bulunmaktadır. Çünkü normalde mali işlerle ilgili hususların düzenlenmesi kanunlarla olmaktadır. Ancak meclis, bir yasa tasarısını meclise sevk edilişinden itibaren 40 gün içinde ilk görüşmeyi yapıp karara bağlayamazsa, Hükümet Senatoya başvurur. Senato 15 gün içinde bir karar verir ve bu karar sonucunda Parlamento, 70 gün içinde hala bir karar

alamazsa, yasa tasarısındaki hükümler kararname ile yürürlüğe koyulabilir. Benzer şekilde bütçeye ilişkin gelir kaynakları ve giderlerin uygulanması ile ilgili mali yasalar süresi içinde çıkarılmazsa Hükümet Parlamenteoya başvurarak vergi tahsilâtı için izin ister ve kararname yoluyla düzenlemeler yapılır.

Fransa'da KHK ile ilgili bir diğer ayrıksı durum da sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemelerdir. Normalde sosyal güvenlik finansmanı ile ilgili düzenlemeler kanunla düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak meclise sevk edilen tasarının verildiği tarihten itibaren 20 gün içinde ilk oturumu yaparak karar vermez ise, hükümet Senatoya başvurur ve Senato da bu başvuruyu 15 gün içinde sonuçlandırır. Bu karar üzerine meclis 50 gün içinde bir karar vermez ise, sosyal güvenlik ile ilgili düzenlemeler kararname ile yürürlüğe koyulabilir (Fransız Anayasası Madde 47-1).

Son olarak Fransa'daki KHK uygulaması ile Türkiye'de KHK uygulamasını karşılaştıracak olursak şunları söyleyebiliriz. Hem Fransa'da hem de Türkiye'de KHK anayasal bir temele sahip olup anayasalarda KHK'lar detaylıca düzenlenmiştir. Her iki ülkede de KHK çıkartılabilmesi için meclis olurluğu vardır.

Fransa'da KHK'lar Türkiye'dekinden farklı olarak Danıştay'ın incelemesinden geçmek zorundadır. Yine Fransa'da KHK ile düzenlenemeyecek konular-alanlar spesifik olarak tek tek sayılmışken Türkiye'de ise sadece temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasî haklar ve ödevler KHK ile düzenlenemez şeklinde belirtilmiştir. Ayrıca Fransa'da KHK'ların kaç gün içerisinde meclise sunulması gerektiği yetki yasasında net olarak belirtilmişken Türkiye'de KHK'ların meclise getirilmesi konusunda net olarak bir süre belirtilmemiştir. Bu anlamda Fransa'da sınır ve alanı daha net bir KHK mekanizması mevcutken, Türkiye'de KHK mekanizmasının belirsizlikler içeren boyutları mevcuttur.

2.2.4. İtalya

Batı ülkeleri arasında en yoğun KHK kullanan ülkelerden biri de İtalya'dır. Bu yoğun kullanımı kabaca iki dönem altında ele alabiliriz. İlk dönem I. Dünya Savaşından II. Dünya Savaşının bitimine kadarki dönem iken ikinci yoğun kullanım dönemi 1970'lerin ortalarından günümüze kadarki dönemdir. İlk dönemde yoğun KHK kullanımının ardında yatan nedenler tıpkı ele alınan diğer ülkelerde olduğu gibi savaş ve savaşa bağlı olarak askeri, ekonomik ve güvenlik gibi nedenlerdir. Bu dönemde çok fazla KHK kullanılmasının bir diğer nedeni de 1920'lerden 1940'ların ortalarına kadar yaşanan Faşist yönetim anlayışından kaynaklanmıştır. Normal şartlarda anayasa, hükümetin KHK çıkartabilmesi için parlamentonun bir yetki yasası çıkarması gerektiğini ve ayrıca acil durum-mutlak zorunluluk gibi hallerin varlığının olması gerektiğini belirtmiştir. Ancak

faşist dönemde parlamentoların adeta pasifize olması onay mekanizmasını da gereksiz hale getirmiştir (Agamben, 2008, s. 28).

KHK kullanımının adeta yasama faaliyetinin yerini alacak şekilde yoğunlaştığı bir diğer dönem 1970'lerin ortalarından sonraki dönem olmuştur. Bu yoğun kullanımın en önemli nedeni ise İtalya'da 1920'lerden 1940'ların ortalarına kadar yaşanan Faşist yönetimin olumsuzlukları neticesinde takip eden dönemlerde yasamanın yani temsiliyetin ön plana çıkarılmasıdır. Diğer bir ifadeyle Faşizm dönemi sonrası 1947'de yapılan anayasada temel kaygı Faşizm döneminin olumsuz yön ve etkilerinin tekrarlamasını önlemek olmuş, dolayısıyla yürütme yerine yasama-temsiliyet ön planda tutulmuştur (Vincent & Kreppel, 1998, s. 175-177). Fakat temsiliyetin ön plana çıkarılması koalisyon hükümetlerini dolayısıyla siyaseten istikrarsızlıkları ortaya çıkarmış, bunun sonucunda da parlamentoda yasa yapım sürecinde aksaklıklar ve gecikmeler yaşanmış, bu gecikme ve aksaklıkları bertaraf edebilmek için çok yoğun bir şekilde KHK çıkarılmıştır (Akdoğan, 2012, s. 57). Yani İtalyan anayasası Faşist rejime tepki olarak temsiliyeti dolayısıyla parlamentoyu ön plana çıkarma eğilimi içinde olsa da bu durum dolaylı yoldan yürütmeyi ön plana çıkararak yoğun KHK kullanımına neden olmuştur.

Fransa'da olduğu gibi İtalya'da da KHK ("Decreto Legislativo"- "Decreto Legge") anayasal bir kurumdur ve ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. İtalyan anayasası KHK'yı olağan ve olağanüstü hâl KHK'sı şeklinde düzenlemiştir. Buna göre olağan dönem KHK çıkarılacaksa hükümetin bu KHK'yı çıkartabilmesi için mutlak suretle meclis tarafından verilmiş bir kanun yapma yetkisine ihtiyacı vardır. Yani "sadece sınırlı bir süreliğine ve belirli amaçlar için, ilkeler ve kriterler belirlenmedikçe, hükümete yasama görevini yerine getirme yetkisi verilmeyeceği" belirtilmiştir (İtalyan Anayasası Madde 76). Ancak aciliyet içeren bir durum varsa hükümet yetki yarasını beklemeden de düzenleme yapabilir. Fakat hükümetin acil durumu göz önünde bulundurarak yaptığı bu düzenlemenin de geçerli hale gelebilmesi- yasallaşabilmesi-meşru olabilmesi için meclisin onayına ihtiyaç vardır. Hükümetin acil durum karşısında çıkardığı KHK, meclis tatilde olsa bile sırf bu düzenlemenin onaylanması için 5 gün içinde toplanır (İtalyan Anayasası Madde 77). Eğer meclis toplanmazsa ya da hükümetin aldığı bir tedbir içerikli KHK bir şekilde yayımlandığı tarihten itibaren 60 gün içinde kanunlaştırılmazsa, yapılan düzenleme hükümetin bu düzenlemeyi yaptığı tarihten itibaren yürürlükten kalkmış sayılır (İtalyan Anayasası madde 77). Yani hükümetin acil durumu göz önünde bulundurarak çıkarmış olduğu KHK, meclis tarafından onaylanmazsa hiç çıkarılmamışçasına etkisiz hale gelir. Esasında bu durum hükümetin parlamentodan bağımsız hareket etmesini, parlamentonun işlevsizleştirilmesini önlemek ve çıkarılan

KHK'ların denetimden kaçırılmasının önüne geçmek için düşünülmüş bir tür fren-denge mekanizması düzenlemesidir.

İtalya'da KHK ile ilgili söyleyebileceğimiz bir diğer farklı husus Cumhurbaşkanının da KHK çıkarabilmesi hususudur (İtalyan Anayasası madde 87). Buna göre kanunları yayımlamak, KHK ve yönetmelik çıkarmak Cumhurbaşkanının anayasal yetki-görevleri arasındadır. Ayrıca KHK'lar hem Başbakan hem de Cumhurbaşkanı tarafından imzalanır. Bunun yanında İtalya'da KHK'ların denetimi tıpkı Türkiye'de olduğu gibi Anayasa Mahkemesinin denetimine tabidir (İtalyan Anayasası madde 134).

Son olarak KHK açısından İtalya ve Türkiye'yi karşılaştıracak olursak şunları söyleyebiliriz. Her şeyden önce Türkiye'de önceki sistemde KHK çıkarmak Bakanlar Kuruluna tanınmış bir yetki iken (yeni sistemde, CBK, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılmakta) İtalya'da Cumhurbaşkanı da KHK çıkartabilmektedir. İtalya'da KHK'ların onay için maksimum 60 günü varken Türkiye'de KHK'ların meclis tarafından onaylanmasına ilişkin belirli bir süre öngörülmemiştir. Benzerlik açısından bakıldığında her iki ülkede de KHK'ların yasal denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır. Her iki ülkede de hükümetlerin KHK çıkarabilmesi için yetki yasasına ihtiyaç vardır. Yine aynı şekilde OHAL KHK'sı çıkarabilmek için yetki kanununa ihtiyaç yoktur.

2.2.5. Almanya

Almanya'da KHK'nın tarihsel arka planı 1800'lere, Prusya Devleti döneminde kadar gitmektedir. Bu dönemde aciliyet halinde ya da OHAL gibi durumlarda krala "Majestatrecht" adı verilen "Hükümlerlik Hakkı" verilmiş olup, bu hakla krala kanunları ve kararnameleri değiştirebilecek hükümler verebilme imkânı sağlanmıştır (Daver, 1961, s. 75). Yine bu dönemde gerçekleşen bir diğer önemli gelişme 1850 yılında kabul edilen Prusya Anayasasında ayaklanma-buhran-OHAL gibi durumlar karşısında krala anayasa hükümlerini askıya alabilme ve yeni düzenlemeler yapabilme yetkisi verilmesi durumudur (Flanz, 1956, s. 115-116).

Almanya'nın I. Dünya Savaşını kaybetmesi üzerine 1918 yılında Alman Monarşisi lağvedilmiş yerine Weimar Cumhuriyeti ilan edilmiştir. Diğer bir ifadeyle savaştan yenik çıkan Almanya'da savaşın hemen ardından meclise dayalı cumhuriyet ilan edilmiştir. Yeni anayasanın hazırlandığı kentin adı Weimar olması nedeniyle ilan edilen cumhuriyetin adı Weimar Cumhuriyeti adını almıştır. Ancak bu cumhuriyet aynı zamanda kendi yıkıcısını da yaratmıştır. Çünkü Adolf Hitler 1933 yılında Weimar

Cumhuriyeti anayasası hükümlerine göre Şansölye olarak atanmış ve bu anayasanın 48'inci maddesini kullanarak kendi iktidarını inşa etmiştir. Gidişatın özeti demokrasiden diktatörlüğe doğru bir dönüşüm şeklinde olmuştur.

I. Dünya Savaşından mağlup şekilde ayrılan Almanya, savaşın ve buna bağlı olarak yaşanan ağır ekonomik, sosyal, siyasal yıkımın tüm etkilerini Weimar Cumhuriyeti döneminde yaşamıştır. Almanya savaş tazminatı nedeniyle ödemelerde güçlük çekmiş, bu güçlükten çıkmak için para basmış, bunun sonucunda da para değersizleşmiş, enflasyon artmış, insanlar yoksullaşmış, grevler artmış hem sağ hem de sol kesimden cumhuriyete karşı tepkiler-ayaklanmalar oluşmuştur (Fulbrook, 2014, s. 159-161). Ayrıca yine bu dönemde 1929 Büyük Buhranın yaşanması Weimar Cumhuriyeti'ni oldukça yıpratmış ve Hitler'in iktidara yürümesinin önünü açmıştır. Çünkü Alman ekonomisi bu dönemde dışarıdan gelen kısa vadeli borçlarla, özellikle de ABD'den gelen yatırım ve kaynaklarla çevriliyordu. 1929 Krizinin yaşanmasıyla beraber ABD ekonomisi çökünce buna bağlı olan Alman ekonomisi de çökmüş, 1929'da 1,3 milyon olan işsizlik 1933'e gelindiğinde 6 milyona ulaşmıştır (Fulbrook, 2014, s. 169). Bu toplumsal ve ekonomik kriz hali Naziler'in, yükselen işsizliği kontrol altına alamayan yerleşik partilere radikal bir alternatif olarak görülmesine neden olmuş, bu yüzden Hitler hem işsizlerden hem de statü kaybından ve komünistlerin iktidarı ele geçirmesinden korkan orta sınıf seçmenlerden büyük destek kazanmıştır (Storer, 2015, s. 91).

Tüm bu gelişmeler karşısında toplumun hem sağ kesiminden hem de sol kesiminden Weimar Cumhuriyetine karşı tepkiler olmuştur. Sağ kesim otoriter-ırkçı-tek kişi rejime yönelmişken, sol kesim ekonomik krizler ve toplumsal huzursuzluklar yüzünden devrimci eylemlere yönelmiş bu nedenle toplumsal yapıda büyük gerilimler ve çatışmalar yaşanmıştır.

Bu gerilim hattı içerisinde yerleşik partilere radikal bir alternatif olarak görülen Adolf Hitler'in Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi (NSDAP) 1930'da yapılan seçimlerde oy patlaması yaşayarak ikinci parti olarak seçildi. Ardından 1933 yılında yapılan seçimlerde ise oyların %43,9'unu aldı ve kendi otoriter iktidarını kurabilmeyi sağlayacak olan izin yasasını meclisten geçirdi. Bu yasayla beraber Hitler, Weimar Anayasasının 48'inci maddesini devreye sokmuş ve artık meclis onayını almaksızın her yasa (KHK) çıkarabilecek bir güç elde etmiştir (Fulbrook, 2014, s. 174-176).

Weimar Anayasasının 48'inci maddesi aslında KHK ile ilgili bir maddedir. Hitler bu maddeyi kendi rejiminin inşası için kullanmıştır. Çünkü KHK'nın meclis ile bağıni koparmış, KHK'ların meclis tarafından denetimine blokaj uygulamış ve adeta yasa yapıcı konumuna gelmiştir.

Weimar Anayasasının 48'inci maddesi, federe devletler anayasal yükümlülüklerini ihmal ederse, kamu düzeni bozulur ya da ciddi bir tehditle karşılaşır devlet başkanı kamu düzeninin yeniden tesis edilmesine yönelik önlemler alabilir, hak ve özgürlükleri askıya alabilir (Kolb, 2005, s. 19) şeklinde bir hükme sahiptir. Diğer bir ifadeyle ilgili madde şu şekildedir: “Alman Reich (imparatorluk, krallık, devlet)’ında güvenlik ve kamu düzeni ciddi olarak bozulur ya da tehdit edilirse, Reich başkanı, gerekirse silahlı kuvvetlerin yardımıyla, güvenliğin ve kamu düzeninin yeniden tesisini için gerekli önlemleri alabilir ve bu amaçla temel hakları bütünüyle ya da kısmen askıya alabilir (Agamben, 2008, s. 24).”

Bu madde, maddenin sağladığı yetkilerin kullanımı konusunda net sınırların bulunmaması ya da belirlenmemesi nedeniyle 1930'lardan itibaren çok yoğun bir şekilde kullanılmış ve adeta olağan yasama şeklini almıştır (Sevinç, 2014). Örneğin Weimar Cumhuriyeti döneminde, Brüning hükümetinden (30 Mart 1930-30 Mayıs 1932) başlamak üzere 250'den fazla OHAL ilan edilmiş ve ard arda KHK'lar çıkartılmıştır (Agamben, 2008, s. 24). Yine hükümetin kararname çıkartımı-kullanımına baktığımızda 1930'da 5, 1931'de 44, 1932'de 60'a yükselmişken Reichstag'ın yani Alman parlamentosunun yasa yapımı aynı şekilde düşüşe geçerek 1930'da 94, 1931'de 41, 1932'de 13' olmuştur (Lee, 2005, s. 20). Yani parlamentoyla yürütme erki arasında ters orantılı bir hakimiyet seyri söz konusu olmuştur. Son olarak 1934 yılında çıkarılan bir kararname ile daha da ileri gidilerek yürütme organına anayasada değişiklikler yapma yetkisi de verilmiştir (Özkoç, 1953, s. 134). Yani son aşamada gelinen nokta hükümete tabiri caize anayasa hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi olmuştur. Özetle Almanya'da I. Dünya Savaşı sonrasında hem Hitler'in iktidara gelebilmesinin hem de yoğun şekilde KHK kullanılabilmesinin sosyal, siyasal, ekonomik ve hukuki ortamı oluşmuştur.

Almanya ve dünyanın çok acı bir şekilde deneyimlediği Hitler döneminin ardından Almanya'da 1949 yılında yeni bir anayasa yapılmış ve kabul edilmiştir. Bu anayasa Bonn Anayasası olup, bu anayasaya göre Almanya'da KHK'ya değinecek olursak şunları söyleyebiliriz:

Yeni anayasada, yürütmenin KHK çıkarması konusunda oldukça tedbirli davranılmıştır. Bunun en önemli nedeni Weimar Anayasası döneminde yasama yetkilerinin devrinin kötüye kullanılmasıdır. Weimar Anayasası, yasama yetkilerinin devri konusunda çok fazla hüküm ve sınıra sahip değildi ki bu husus zamanla KHK kullanımının suistimal edilmesiyle sonuçlanmıştır. Yeni anayasada bu durum göz önünde bulundurulmuş olacak ki anayasanın ilk halinde neredeyse hiçbir şekilde yürütmeye

kanun gücünde düzenleme yapma yetkisi verilmemiş daha sonraki süreçte ise anayasada 1960 yılında yapılan değişiklikle hükümete olağan ve olağanüstü hallerde KHK benzeri araçlarla bazı düzenlemeler yapma yetkisi verilmiştir (Kuzu, 1985, s. 314-315). Bu anlamda Almanya’da yürütme erkine verilecek yetkilerin çok sınırlı amaçlarla ve geçici bir önlem olarak verildiği (Singh, 1985, s. 19) söylenebilir.

Alman anayasasına baktığımızda yürütme erkine düzenleme yapabilmesi için iki araç tanımlanmış olup, bunlar KHK (Verordnung mit Gesetzeskraft) ve tüzüktür (Kent , 2011, s. 492). Bu araçlardan KHK kavramı anayasada yalnızca bir yerde geçmekte olup o da mülteci ve sürgün edilenlerle ilgili düzenleme yapan 119’uncu maddedir. Bu maddeye göre: “Mülteci ve sürgün edilenler konularında Federal Hükümetin, federal bir yasa çıkarılıncaya kadar, özellikle bunların eyaletlere dağıtımı konusunda, Federal Konseyin onayına bağlı bir yasa kuvvetinde kararname çıkarabilir”, şeklinde düzenleme yapılmak suretiyle hükümete KHK çıkarma yetkisi verilmiştir.

Yürütme erkine düzenleme yapabilmesi için verilen diğer araç tüzükler olup, bunlar bildiğimiz anlamdaki tüzüklerden farklı bir yapıya sahiptir. Çünkü Alman Anayasasında belirtilen tüzükleri hukukçular idari tüzük (“Verwaltungsverordnung”-“Ordonance Administrative”) ve hukuki tüzük (“Rechtsverordnungen”-“Ordonance Juridique”) olmak üzere iki farklı şekilde yorumlanmıştır (Güneş, 1965, s. 53). Buradan hareketle Alman anayasanın yürütmeye 3 türlü düzenleme yetkisi verdiğini söyleyebiliriz: 1- İdarenin kendi yetkileri doğrultusunda çıkarabildiği idari tüzükler, 2- İdarenin, yasamadan aldığı bir yetki kanununa dayanarak çıkarabildiği hukuki tüzükler (yani KHK benzeri) 3- Anayasanın özel olarak belirttiği bazı konularda çıkarılabilen KHK’lar (Özkoç, 1953, s. 137; Oytan, 1977, s. 573).

İlk olarak ele alacağımız idari tüzük, yürütmenin meclisten yetki yasasına ihtiyaç duymaksızın idarenin kendi iç örgütlenmesine yönelik düzenlemeler yapabilmek için çıkardığı tüzüklerdir. Bunlar idarenin örgütlenmesi, personeli ve kendi iç işleyişine ilişkin çıkarılan tüzüklerdir. İkinci sırada yer alan hukuki tüzükler ise çıkarılabilmesi için yetki kanununa ihtiyaç duyulan, ayrıca bu yetki kanununda içerik, amaç, kapsamın belirtilmesi zorunluluğu taşıyan tüzüklerdir. Görüldüğü üzere bu tüzükler KHK benzeri bir yapıya sahiptir. Çünkü hukuki tüzüklerle kanunlarda değişiklik yapılabilmekte, genel hukuk kuralları ve ilkeleri çıkarılabilmektedir (Oytan, 1977, s. 574). Hukuki tüzük anayasanın 80’inci maddesinde yer almış olup, yetki kanunuyla “Federal Hükümete, federal bir bakana veya eyalet hükümetlerine, tüzük çıkarma yetkisi verilebilir”, şeklinde düzenlenmiştir. Yetki yasasında, Türkiye’de olduğu gibi verilen yetkinin amaç, konu, kapsamı belirtilmesi gerekmektedir. Yine bu maddeye göre, posta ve telekomünikasyon,

devlet demiryollarının ilgili ücretler, demiryollarının yapımı ve işletilmesini düzenleyen tüzükler Federal Konseyin onayına bağlıdır, şeklinde şerh düşülmüştür. Ayrıca Federal Konsey, kendi onayına bağlı olan konularda, hükümete tüzük çıkartması için tasarılar sunabilir. Alman anayasasına göre, tüzükler, tüzüğü çıkaran makam tarafından imzalanıp, onaylanır aksi belirtilmediği takdirde de Resmî Gazetede yayımlanır.

Üçüncü olarak 2. Dünya Savaşı dönemi düşünülerek oluşturulan ve bugün pek fazla uygulama alanı bulunmayan spesifik bir durum için Alman anayasası yürütmeye özel olarak KHK çıkarma yetkisi vermiştir. Örneğin daha önce de belirttiğimiz üzere Anayasanın 119'uncu maddesinde mülteci konumuna düşenler ve sürgün edilenlerle ilgili konularda Federal Hükümet Federal Konseyin (Bundesrat) onayına bağlı olmak şartıyla KHK çıkartabilir. Hemen belirtelim ki anayasada yer alan mülteci ve sürgün maddesi 2. Dünya Savaşı sırasında sürgün edilenlerin tekrar Almanya'ya geri dönebilmelerine yönelik bir madde olup, Federal Hükümet bu türden bir KHK çıkarması için ayrıca özel bir kanunla yetki almasına gerek yoktur.

Almanya'da KHK'larla ilgili bir diğer husus OHAL konusudur. Alman Anayasanın 115'inci maddesi olağanüstü hali düzenlemiş olup, OHAL'de kabul edilen tüzükler, yürürlükte buldukları sürece, kendilerine aykırı olan hukuki düzenlemeleri uygulamadan kaldırır. Ayrıca bu tüzükler OHAL'in sona ermesinden altı ay sonra yürürlükten kalkarlar.

Son olarak Almanya ve Türkiye açısından KHK'yı karşılaştıracak olursak şunları söyleyebiliriz. Her iki ülkede de KHK'lar Anayasa Mahkemesinin denetimine tabidir. Alman anayasası KHK'yı çok dar bir şekilde düzenlemişken Türkiye'de anayasa KHK'yı ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir. Almanya'da idari tüzükler ve Anayasanın 119'uncu maddesinde belirtilen durumlar için yetki yasasına ihtiyaç yokken hukuki tüzükler için yetki yasasına ihtiyaç vardır. Ancak Türkiye'de olağan dönemde KHK çıkarabilmek için yetki yasasına ihtiyaç vardır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE OTORİTER DEVLETÇİLİĞİN KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER ÜZERİNDEN İNŞASI

3.1. Türkiye'de Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması

Bu başlık altında ve takip eden başlıklarda Türkiye'de KHK'ların tarihsel olarak gelişimi ele alınacaktır. Bu kapsamda ilk önce 1876 Kanun-i Esasi'den 1982 Anayasasına kadarki anayasalarda KHK ve benzeri araçlara değinilecek ardından 1972 yılından 2018 yılına kadar ki KHK'lar belli bir sistematik içerisinde ve ayrıca neoliberal politikalar ve onun uzantısı olan otoriter devletçilik kuramı dahilinde ele alınacaktır.

3.1.1. 1876 Kanun-i Esasi

Türkiye'nin anayasa tarihine bakıldığında KHK mekanizmasına benzer bir müesseseyi ilk kez “*Muvakkat Kanun*” adıyla 1876 Kanun-i Esasi'de görmekteyiz. Benzer diyoruz çünkü günümüzdeki KHK mekanizmasına benzeyen yönleri bulunmakla beraber farklılaşan yönleri de sahiptir. Hemen belirtmek gerekirse Kanun-i Esasi'den önceki dönemlerde de Osmanlı padişahları tarafından çıkarılan kararnameler mevcuttu ancak Barkan (1946, s. 713)'ın da belirttiği gibi Osmanlı padişahları, imparatorluktaki en yüksek otorite olarak, askeri, idari, mülki ve dini yetkilerle, yasama, yürütme ve kısmen de yargı kuvvetlerini kendinde toplamış olduklarından padişah tarafından kararname adı altında çıkarılan düzenlemeler esasında tam anlamıyla birer kanun niteliğindeydiler. Çünkü güçler ayrılığının ve meclisin olmadığı bir yerde çıkarılan hukuki düzenlemelerin kanun hükmünde kararname olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Bu yüzden Kuzu (1985, s. 234)'nun da belirttiği gibi bu dönemde “*adına kararname denen kanunlarla*” işlemler yürütülmüştür.

Günümüzdeki anayasa sistematığına benzer nitelikteki ilk yazılı anayasa olan 1876 Kanun-i Esasi'nin yürürlüğe girmesiyle beraber daha önceki uygulama(lar)dan farklı olarak Meclis-i Ayan ve Meclis-i Mebussan şeklinde ikili bir meclis oluşturularak yasama ve yürütme erklerinin birbirinden ayrılması sağlanmıştır. Bu gelişmeler kapsamında yine yürütme erkine “*Muvakkat Kanun*” çıkarma yetkisi verilmiştir. Muvakkat kelime anlamı olarak “*geçici*” anlamına gelmektedir. Geçici kanun çıkarma yetkisi 1876 Kanun-i Esasi'nin 36'ncı maddesinde şu şekilde yer almıştır:

“*Meclisi Umumi mün'akit olmadığı zamanlarda Devlet bir muhataradan veya emniyeti umumiyeyi halelden vikaye için bir zaruret mübreme zuhur ettiği ve bu bapta vaz'ına lüzûm görünecek kanunun müzakeresi için Meclisin celp ve cem'ine vakit müsait*

olmadığı halde Kanunu Esasi ahkâmına mugayir olmamak üzere Heyeti Vükela tarafından verilen kararlar Heyeti Mebusanın içtimaile verilecek karara kadar iradei seniye, muvakkaten kanun hüküm ve kuvvetindedir (Gözler, 2000a, s. 16).”

Bu madde meclisin toplanamadığı durumlarda, toplanıp bir araya geleceği zamanda kadar yürütmenin, geçici olarak ve Kanun-i Esasi'ye aykırı olamayacak şekilde kararlar alabileceğini ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle (Sezer, 2004, s. 687):

- Meclisin toplantıda olmadığı bir anda
- Devleti bir tehlikeden, kamu güvenliğinin veya kamu yararının zarar görmesinden korumanın kaçınılmaz bir zorunluluk haline gelmesi durumunda,
- Bu kaçınılmazlığa ilişkin çıkarılması gereken bir kanunun görüşülmesi, meclisin çağırılması ve toplanması için yeterli zaman ve ortamın bulunmadığı durumlarda,
- Heyet-i Vükela (Meclis-i Vükela= O dönemki yürütme erki) kararlar alabilir
- Alınan bu kararlar Kanun-i Esasi'ye aykırı olmamak şartıyla,
- Heyet-i Mebusan'ın toplanması sonucu alınacak karara kadar
- Padişah buyruğu ile geçici olarak yasa hükmünde ve gücündedir.

Görüldüğü üzere tarihsel açıdan KHK'nın 1876 Kanun-i Esasiye kadar götürülmesindeki nedenler, Muvakkat Kanun'un tıpkı KHK gibi hükümet tarafından çıkarılması, yine KHK'da olduğu gibi Muvakkat Kanun'un da kanun gücünde sayılması yani Muvakkat Kanun ile meclis tarafından çıkarılan kanunlar değiştirilebilmesi ve son olarak tıpkı KHK gibi Muvakkat Kanun'un da anayasa ve kanunlara aykırı olmaması gibi nedenlerdir. KHK ve Muvakkat Kanun'un birbirlerinden ayrılan yönlerine değinecek olursak şunları söyleyebiliriz: Muvakkat Kanun tanımdan da anlaşılacağı üzere daha çok OHAL KHK'sına benzemektedir. Ayrıca Muvakkat Kanun Padişah'ın oluruna dayanmaktadır. Son olarak Muvakkat Kanun, Heyet-i Mebusan'ın tekrar toplanıp karar almasına kadar geçerlidir.

Osmanlı Devleti döneminde çok sayıda Muvakkat Kanun çıkartılmıştır. Bunun nedeni Osmanlı'nın son dönemlerinde sürekli savaş ve buhranların yaşanması, meclisin toplanmaması ve uzun süre kapalı olmasıdır. Bu nedenle Muvakkat Kanun varlık amacının dışında bir kullanıma sahip olmuştur. Örneğin il idaresi ve il özel idarelerinin genel yapısını düzenlemek amacıyla 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati çıkartılmıştır. Geçici olarak çıkarılan bu kanun hiç de geçici olmamış ilk önce 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı kanunla Türkçeleştirilip eklemeler-değişiklikler

yapılmış, ardından da 2005 yılında 5302 sayılı kanunla tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

Burada değineceğimiz bir diğer husus KHK'ların ortaya çıkışı ile ilgili ileri sürülen kuramsal yaklaşımlar ışığında yazılı ilk anayasamız olan Kanun-i Esasiyi değerlendirmek olacaktır. KHK mekanizmasının ortaya çıkmasının gerekçelerini açıklayan görüşlerden “Kuvvetli İcra Eğilimi Yaklaşımı”, Kanun-i Esasi'nin ilk halinde varlığını oldukça fazla hissettirirken, Kanun-i Esasi'de 1908 yılında yapılan değişikliklerle beraber bu yaklaşımın gerilediğini söyleyebiliriz.

KHK'nın varlığını açıklamaya yönelik “Kuvvetli İcra Eğilimi” yaklaşımına göre bilimsel ve teknolojik gelişmelerin yarattığı sorunlar, olağanüstü haller ve bu halin yarattığı kalıcı etkiler, devletin ekonomik sahaya müdahalesi, teknik konular ve ihtisaslaşma, kuvvetler arasındaki dengenin seyri gibi nedenler yürütmenin daha ön planda olması yönündeki düşünceyi güçlendirmiş ve bu doğrultuda yürütmeye KHK gibi önemli bir yetki sağlanmıştır.

Kanun-i Esasi dönemini “Kuvvetli İcra Yaklaşımı” çerçevesinde ele aldığımızda şunları söyleyebiliriz: Kanun-i Esasi'nin ilk halinde her ne kadar meclisli bir yapı bulunsa da meclisin yetkileri oldukça kısıtlıydı. Bu anlamda kuvvetli icra eğilimi Kanun-i Esasi'nin ilk halinde önemli bir yere sahiptir. Öyle ki meclis asli fonksiyonu olan yasa yapım işini Şurayı Devlet eliyle yürütmekteydi ve çıkarmak istediği yasal düzenlemeler dahi yürütme erkine yani padişahın iznine tabiydi. Diğer bir ifadeyle meclis bir konuda düzenleme yapmak isterse ilk önce padişahın izin almak durumundaydı. Yine padişahın, meclisi feshetme, istediği zamanda toplantıya çağırma, meclis üyelerinin her birinin ayrı ayrı padişaha bağlılık yemininde bulunması, hükümetin siyaseten meclise değil de padişaha karşı sorumluluk içinde bulunması gibi durumlar çok güçlü bir yürütme eğilimi içinde olduğunu gösteren uygulamalardır (Soysal, 1997, s. 23-24). Bu uygulamalar yürütmenin kendi içinde (padişah) aşırı bir güç yoğunlaşmasına da sahip olduğunu göstermektedir. Yani yazılı ilk anayasamız olan Kanun-i Esasi'nin ilk halinde yürütmeyi güçlü tutma eğilimi ve bu doğrultuda güçlü bir merkezîyetçilik anlayışı mevcuttur.

Kanun-i Esasi'de 1908 yılında yapılan değişikliklerle beraber artık dengeler meclis lehine gelişme göstermiş ve KHK mekanizmasını açıklayıcı yaklaşımlardan olan Kuvvetli İcra Eğilimi yaklaşımı geri plana düşmüştür. Çünkü 1908 yılı değişiklikleri ile beraber, hükümetin artık padişaha değil meclise karşı sorumlu olması sağlanmış, padişahın meclisi feshetme yetkisi sınırlandırılmış, padişahın kanunları yayımlama yetkisi kaldırılmış, meclis üyelerinin yeni kanun teklifi veya kanunlarda bir değişiklik yapabilmesi için aranan padişah oluru şartı kaldırılmıştır. Görüldüğü üzere kuvvetli icra

eğilimi ve bunu tesis edecek mekanizmalar Kanun-i Esasi'de 1908 yılında yapılan değişikliklerle önemli oranda azaltılmıştır.

3.1.2. 1921 Anayasası

Anayasalarımız arasında en kısa anayasa olan 1921 Anayasası aynı zamanda öngördüğü sistem açısından da diğer tüm anayasalarımızdan farklı bir yere sahiptir. Çünkü anayasanın oluşturduğu sistem “*Meclis Hükümeti*” sistemidir. Bildiğimiz üzere meclis hükümeti sisteminde yasama, yürütme ve kısmen de yargı (İstiklal Mahkemesi üyeleri meclis üyeleri arasından seçilmesi nedeniyle) meclisin şahsiyetinde toplanmaktadır. Bu üç erki kendi şahsiyetinde toplaması yüzündendir ki hükümetin de adı Büyük Millet Meclisi Hükümeti şeklinde olmuştur. Aynı zamanda bu duruma 1921 Anayasasının 3'üncü maddesinde de yer verilmiştir. Bu madde Türkiye, TBMM tarafından idare edilir ve hükümetin adı TBMM hükümetidir, şeklindedir. Çok kısa bir şekilde dönemin genel seyrine bakacak olursak öne çıkan bazı gelişmeler şu şekildedir:

23 Nisan 1920'de TBMM açılmış, meclis başkanı olarak Atatürk seçilmiştir. Meclisin açılışından hemen 2 gün sonra 25 Nisan 1920'de alınan bir kararla Kuvvet-i İcra yani yürütme erki kurulmasına karar verilmiştir. Yürütme erkinin oluşturulması ise 3 nolu kanunla 2 Mayıs 1920'de gerçekleşmiştir (TBMM, 2017). Oluşturulan hükümet 11 üyeden meydana gelmiş ve meclisin başkanı olan Atatürk aynı zamanda hükümetin de başına seçilmiştir. Görüldüğü üzere bu dönemde her ne kadar meclis hükümeti sistemi benimsenmiş olsa da aynı zamanda 11 üyeli bir de hükümet oluşturulmuş ve yürütme görevi bu 11 kişi arasında paylaştırılmıştır.

Hemen belirtmek gerekirse KHK'ların ilk versiyonu olarak kabul edilen Muvakkat Kanun uygulaması 1876 Kanun-i Esasi'de yer almasına rağmen 1921 Anayasasında ve takip eden diğer anayasalarda yer almamıştır. Bu nedenle hükümetin elinde 1921 Anayasası döneminde KHK ve benzeri bir müessese bulunmamaktadır. Bu anayasa döneminde oluşan bu boşluk, hükümete istisnai ve geniş yetkiler tanınarak doldurulmuştur. Yani meclis kanunla istisnai ve geniş bir düzenleme sahasını hükümete bırakmakta, hükümette bu alanlarda adeta yasama organı gibiymişçesine kararlar alabilmektedir. Bu duruma örnek olarak Atatürk'e 05.08.1921 tarihinde 144 sayılı kanunla Başkomutanlık Yasası ile verilen ve 3 kez uzatılan (30 Ekim 1921, 4 Şubat 1922, 6 Mayıs 1922 ve son olarak 20 Temmuz 1922'de Mustafa Kemal'in başkomutanlık yetkisi TBMM tarafından süresiz uzatılmıştır.) yetkiler örnek olarak verilebilir.

Bu yasayla beraber oldukça geniş bir sahada karar alma ve uygulama yetkisi Atatürk'e bırakılmıştır. Esasında bu durum sonraki başlıkta yer alacak olan kuramsal

açıklamalarda göreceğimiz ve KHK'ya açıklık getiren kuramsal yaklaşımlardan *Delegation (Delegasyon) Teorisinin* uygulamaya yansımış haline güzel bir örnek niteliğindedir. Çünkü "*Delegation (Delegasyon)Teorisinde*", meclisin yasama yetkisini yürütme organına devretmesi söz konusudur. Başkumandanlık Yasasında da meclise ait ve meclis tarafından yürütülen birçok yetki yürütmeye diğer bir ifadeyle yürütmenin başında yer alan Atatürk'e devredilmiştir. Örneğin Atatürk, Başkumandanlık Yasasındaki yetkilerine dayanarak Tekalif-i Milliye emirlerini (Millî Vergi Emirleri, Ulusal Yükümlülük Emirleri) uygulamaya koymuştur. Bu emirler kapsamında alınan kararlardan bazıları şu şekildedir: Tüm silah ve cephane orduya teslim edilecek, her aile bir askeri giydirecek, daha sonra ödenmek koşuluyla yiyecek ve giyecek maddelerinin %40'ına el koyulacak, daha sonra geri ödenmek kaydıyla ticaret erbabının elindeki her türlü giyim eşyasının %40'ına el konacak, her türlü makineli aracın %40'ına el konacak, binek hayvanlarının ve taşıt araçlarının %20'sine el konacak, sahipsiz bütün mallara el konacak, tüm demirci, dökümcü, nalbant, terzi ve marangoz gibi iş sahipleri ordunun emrinde çalışacak, halkın elindeki araçlar bir defa olmak üzere 100 km'lik mesafeye ücretsiz askeri ulaşım sağlayacak (Tural, 1995, s. 540-541; Tezcan, 2005, s. 135-136).

Görüldüğü üzere bu emirlerden çoğu vergi yükümlüğü, özel mülkiyet, çalışma hayatı gibi önemli konuları düzenlemektedir. Ancak bilindiği üzere vergi ve benzeri mali yükümlülükler doğrudan yasamanın görev ve yetkisi dahilinde düzenleme yapılabilecek alanlardır. Bu yüzden Başkumandanlık Yasası ile yasama yetkisi yürütme erkine devredilmiştir diyebiliriz ki bu durum KHK mekanizmasını açıklayıcı kuramlardan *Delegation (Delegasyon)Teorisiyle* uyusmaktadır.

I. TBMM (23 Nisan 1920-11 Ağustos 1923) dönemindeki KHK benzeri uygulamalara (kanunlarla yürütmeye yetki verilmesi ve yürütmenin yasamaya ait işleri aldığı kararlarla uygulamaya koyması) değinmeye devam edeceğiz olursak şunları söyleyebiliriz (Kuzu, 1985, s. 252; Denizhan, 2006, s. 88; Daver, 1961, s. 117-120; Gözler, 2000a, s. 18; Esen, 2008, s. 143-146):

Kanunlarla yürütmeye geniş düzenleme yetkisi veren uygulamalardan bir diğeri 29 Nisan 1920'de çıkarılan ve 12 Nisan 1991'de (Özal Döneminde) yürürlükten kaldırılan 2 sayılı kanun olan Hıyanet-i Vataniye Kanunu'dur. 14 maddelik bu kanuna göre, Meclisin meşruiyetine karşı gerek sözlü gerek yazılı ve gerekse de eylemli muhalefet ve fesatlıkta bulunanlar vatan haini sayılmaktadır. Bu hükme aykırı hareket edenler asılarak idam edilecektir. Yargılama süreci en fazla 20 gün (madde 7) olarak belirlenmiştir. Mahkemenin verdiği kararlara karşı temyiz yolu kapanmıştır yani karara karşı itiraz mekanizması bulunmamaktadır.

Bu kanunun yürütme erki ile olan bağıını, Hıyanet-i Vataniye Kanunu kapsamında yargılama yapacak olan İstiklal Mahkemesi üyelerinin meclis ve hükümet üyelerinden oluşuyor olmasıyla kurabiliriz. Yani Hıyanet-i Vataniye Kanunu ile beraber yasama, yürütme ve yargıya ait yetkiler aynı kişilerin elinde toplanmasına olur verilmiştir.

Kanunlarla yürütmeye geniş düzenleme yetkisi veren uygulamalardan bir diğeri 11.09.1920 tarihli ve 21 sayılı kanun olan Firariler Kanunu'dur. Hıyanet-i Vataniye Kanununun tam anlamıyla istenilen ihtiyaçlara cevap verememesi nedeniyle Firariler Kanunu çıkartılmıştır. Ardından da Firariler Kanununa dayanılarak 31.07.1922 tarihinde 249 sayılı kanunla İstiklal Mahkemeleri (Daver, 1961, s. 120) kurulmuştur. Saydığımız tüm bu kanunlar yürütme erkinin olağanüstü hallerde yasama erkine ait görev ve yetkileri üstlenebilmesini sağlamaktaydı. Çünkü gerektiğinde istiklal mahkemelerinin nerede kurulacağına yürütme erki karar verebiliyor ayrıca bunların nasıl işleyeceğini ve mahkeme üyelerinin kimlerden oluşacağını yine yürütme erki belirleyebiliyordu (Gözler, 2000a, s. 18). Yani 21 sayılı kanun olan Firariler Kanunu ve 249 sayılı İstiklal Mahkemeleri Kanunuyla yasamaya ait birçok önemli yetki yürütme erkine bırakılmaktaydı.

Özetle hükümet şeklinin meclis hükümeti şeklinde olmasına ve kanunları yapmak meclisin tekelinde olmasına rağmen topyekûn savaş, seferberlik, olağanüstü hâl şartları içinde olunması yürütme organına, yasamaya ait yetkilerin devredilmesine neden olmuştur. Bu durum çalışmanın kuramsal bölümünde ele aldığımız ve KHK mekanizmasına açıklık getiren kuramsal yaklaşımlardan “Zaruret (zorunluluk) Hali ve Zaruret Hakkı, Meşru Müdafaa Teorisi ve Delegation (Delegasyon), Delegalisation, Declassement Teorileriyle” ile yakından ilişkilidir. Çünkü meclis ya bazı yasama yetkilerini yürütme organına devretmiş (*Delegation*) ya da belli konuların meclisin yasama alanının dışına çıkarmıştır (*Delegalisation*). Ancak belirtmek gerekir ki bu dönemde yürütme erki tarafından alınan kararlar KHK değil KHK benzeri uygulamalardır. KHK benzeridir çünkü yürütme erki tarafından yasamaya ait birtakım yetkiler kullanılmaktadır. KHK'dan farklıdır çünkü yürütme erki tarafından alınan kararların anayasal dayanağı, meclis tarafından verilen bir yetki kanunu ve alınan kararların daha sonradan meclis onayına sunulması gibi hususlar bulunmamaktadır (Kuzu, 1985, s. 256; Daver, 1961, s. 119).

3.1.3. 1924 Anayasası

1924 Anayasası, 1921 Anayasasından farklı olarak karma sisteme geçişi öngörmüştür. Yani kısmen meclis hükümeti sistemine ait kimi özellikleri sergilerken kısmen de parlamenter rejime ait bazı özelliklere yer vermiştir. Ancak her ne kadar karma sistemi öngörse de bu anayasa döneminde de kuvvetlerin mecliste toplanması esası benimsenmiştir (Kuzu, 1985, s. 257-258; Daver, 1961, s. 121; Yılmaz, 2010, s. 138). Yine bu anayasada göze çarpan bir diğer farklılık anayasanın OHAL ve sıkıyönetime ilişkin maddelere yer vermesidir. Bu kapsamda 1924 Anayasasının 86'ncı maddesi şu şekildedir:

“Harb halinde veya harbi gerektirecek bir durum baş gösterdiğinde veya ayaklanma olduğunda yahut vatan ve Cumhuriyete karşı kuvvetli ve eylemli bir kalkışma olduğunu gösterir kesin belirtiler görüldüğünde Bakanlar Kurulu, süresi bir ayı aşmamak üzere yurdun bir kesiminde veya her yerinde sıkıyönetim ilan edebilir ve bunu hemen Meclisin onamasına sunar. Meclis sıkıyönetim süresini, gerekirse uzatabilir veya kısaltabilir. Meclis toplanık değilse hemen toplanmaya çağrılır. Sıkıyönetim süresi ancak Meclisin kararıyla uzatılabilir.”

Sıkıyönetimle ilgili olarak belirteceğimiz bir diğer husus sıkıyönetim ilanında Cumhurbaşkanının herhangi bir etkisinin olmadığı hususudur. Çünkü anayasanın 45'inci maddesi “Bakanlar, Başbakanın reisliği altında Bakanlar Kurulunu meydana getirir”, şeklindedir.

1924 Anayasasının sıkıyönetime ilişkin geniş içerikli bir maddeye sahip olması yürütme erkinin KHK benzeri düzenlemelere başvurmasına da olur vermiştir. Bu dönemde yaşanan bazı olaylar, bu olaylar sonucunda ilan edilen sıkıyönetim ve çıkarılan kanunlarla yürütmeye birçok düzenleme yapma yetkisi verilmiş olup, bunlardan bazıları şu şekildedir (Esen, 2008, s. 149-150; Daver, 1961, s. 121-130):

1925 yılında Şeyh Sait isyanının çıkması ile sıkıyönetim ilan edilmiş, ardından da hükümet İstiklal Mahkemelerinin kurulmasına karar vermiştir. Yine aynı yıl 3 maddelik Takrir-i Sükûn yasası çıkarılmış, bu yasayla da hükümete ve Cumhurbaşkanına geniş yetkiler verilmiştir. Örneğin bu yasayla hükümete iki yıl süreyle gazete, parti kapatma yetkisi verilmiş (hükümet bu yetki kapsamında 1925'te Terakkiperver Cumhuriyet Fırkasını kapatmıştır) yine idam kararlarının meclis tarafından onaylanması usulünün kaldırılarak bu yetkinin sahadaki komutanlarca yerine getirilmesi sağlanmıştır. Bu dönemde yaşanan bir diğer hadise Menemen Olayı olup, bu gelişme karşısında da hükümet geniş çaplı kararlar almıştır.

1924 Anayasasının geçerli olduğu dönemde yaşanan, sıkıyönetim ilan edilmesine ve hükümete geniş yetkiler verilmesine neden olan diğer gelişmeler ve yasal düzenlemeler ise şunlardır: II. Dünya Savaşı, 1928 yıl ve 1211 sayılı Seferberlik Kanunu, 1930 yıl ve 1593 sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1930 yıl ve 1567 Sayılı Türk Parasını ve Kıymetini Koruma Kanunu, 1934 yıl ve 2510 sayılı İskan Kanunu, 1935 yıl ve 2884 sayılı Tunceli İli İdaresi Kanunu, 1939 yıl ve 3634 sayılı Milli Müdafa Mükellefiyetleri Kanunu, 1940 yıl ve 3780 sayılı Milli Korunma Kanunu, 3828 sayılı 1940 yıl ve 3828 Sayılı Olağanüstü Hal Dolayısıyla Bazı vergi ve Resimlere Zam Hakkında Kanun, 1942 yıl ve 4277 sayılı Askeri Ceza Kanununda yapılan düzenlemeler, 1942 yıl ve 4327 sayılı OHAL’de Haksız Mal İktisab Edenler Hakkında Kanun, 1942 yıl ve 4305 sayılı Varlık Vergisi Kanunu, 1943 yıl ve 4429 sayılı Toprak Mahsulleri Vergisi Kanunu, 6-7 Eylül 1955 tarihinde yaşanan karışıklık ve saldırılar ve ardından OHAL ilan edilmesidir.

Yukarıda belirtilen kanunlardan bazıları hükümete doğrudan kararname çıkarma yetkisi vermesi nedeniyle konumuz açısından oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu yüzden bu düzenlemelerin ayrıca ele alınması gerekmektedir. Bu yasal düzenlemeler 1567 Sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun (TPKKK) ve 2870 sayılı Milli Korunma Kanunudur. Bu kanunlar hakkında şunları söyleyebiliriz (Esen, 2008, s. 149-150; Gözler, 2000a, s. 19-20; Kuzu, 1993, s. 256-260; Denizhan, 2006, s. 91-93; Daver, 1961, s. 121-126):

1567 Sayılı Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun (TPKKHK):

Bu kanun 1929 Büyük Buhranının etkilerini bertaraf etmek amacıyla çıkarılmıştır. Bu kapsamda kanun ekonomik sahada hükümete düzenleme yapma yetkisi vermiş olup, bu yetki *Türk Parasını Kıymetini Koruma Kararları* adı altındaki bir kararname ile yürürlüğe koyulmuştur. Hükümet bu kararname ile yasa düzeyinde düzenlemeler yapabiliyordu ki bu düzenlemeler KHK mekanizmasını açıklayıcı kuramlardan ***Delegasyon Teorisi*** ile yakından ilişkili bir durumdur. Çünkü TPKKK ile meclis kendisinin düzenleme yapabileceği bir alanda düzenleme yapabilme yetkisini hükümete vermiştir. Yine KHK’nın varlığını açıklamaya çalışan kuramsal yaklaşımlardan “*Önceden Onay Teorisi*” ile TPKKHK arasında bir ilişki kurabiliriz. Çünkü *Önceden Onay Teorisinde* meclis, yürütmeye kanun gücünde işlem yapması için yetki veriyor ve bu yetkiye dayanılarak yürütme erki tarafından yapılan tüm düzenlemeler tekrar meclis onayına ihtiyaç duymadan doğrudan yürürlüğe giriyordu. Teorinin ileri sürdüğü bu yaklaşım TPKKHK’da aynen geçerlidir. Çünkü Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun da yürütmeye kanun gücünde düzenleme yetkisi vermekte ve yürütme de bu

yetkiye dayanarak düzenlemeler yapmakta ancak bu düzenlemeler tekrar meclis onayına tabi olmadan doğrudan doğruya yürürlüğe girmektedir.

Son olarak Türk Parasını Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanuna dayanarak çıkarılan Türk Parasını Kıymetini Koruma Hakkındaki Kararnameler ile KHK'lar arasında benzerlik ve farklılıklara değinecek olursak şunları söyleyebiliriz (Gözler, 2000a, s. 19-20), (Kuzu, 1985, s. 261):

TPKKHK-KHK her ikisi de genel, soyut ve objektif hukuk kuralları ortaya koymakta, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmakta ve yine TBMM tarafından verilen bir yetki kanununa dayanılarak çıkartılmaktadır. Bu benzerliklerin yanında farklılıklar da mevcuttur. Örneğin KHK'lar anayasal dayanağa sahipken TPKKHK'da bu söz konusu değildir. KHK'lar meclisin onayına tabi iken TPKKHK'da meclis onayı yoktur (Önceden Onay Teorisi). TPKKHK'nın denetimi Danıştay tarafından yapılırken KHK'ların denetimi Anayasa Mahkemesi tarafından yapılmaktadır.

3780 sayılı Milli Korunma Kanunu:

Hükümete doğrudan kararname çıkarma yetkisi veren bir diğer düzenleme olan Milli Korunma Kanunu, 1939-1945 yılları arasında kapsanmış olan II. Dünya Savaşının olası etkilerine karşı çıkartılmıştır. Bu dönemde savaşa giren-girmeyen tüm ülkeler savaştan etkilenmesi nedeniyle hem ekonomik hem de güvenlik eksenli önlemler almıştır (Tuncer, Arıemre, & Ak, 1955, s. 1). 18.01.1940 tarihinde çıkartılan 3780 sayılı Milli Korunma kanununa dayanılarak 19.02.1940 tarihinde 2/1877 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla OHAL ilan edilmiştir. Kanunu konumuz açısından değerlendirecek (yani kanunun Bakanlar Kuruluna geniş çaplı istisnai yetkiler veren bazı maddelerine değinecek) olursak şunları söyleyebiliriz.

Bu kanuna göre ekonomi ve güvenlik söz konusu olduğunda Bakanlar Kurulu OHAL ilan edebilir. Kanunda OHAL'i gerektiren durumlar ise genel ve kısmi seferberlik hali, devletin savaşa girmesi durumu ve diğer ülkelerin birbirleriyle savaşmasının Türkiye'yi de etkilemesi şeklinde belirtilmiştir (madde 1). Bu kanunda Bakanlar Kurulunun, OHAL ilan edebilmesi için aldığı OHAL kararını TBMM'ye sunması gerekmektedir (madde 3). Ancak kanuna dayanarak çıkartılan kararnamelerin meclisin onayına sunulmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Yani bu kanunun daha önce ele almış olduğumuz "*Önceden Onay Teorisi*" mantığına dayandığını söyleyebiliriz.

Kanun hükümete gerektiğinde vatandaşlara maden ve sanayi işletmeleri (madde 9) ile zirai işlerde (madde 38) mecburi iş yükümlüğü getirebilmek, halkın ve milli

müdafanın ihtiyacı olan her şeye el koyabilmek, bunları amaçlar doğrultusunda ve ihtiyacı olanlara karşılıksız verebilmek (madde14), tüzel kişilerin veya gerçek kişilerin ellerinde bulunan madenleri işletebilmek (madde 16), un fabrikalarına ve değirmenlerine ve diğer sanayi ve maden müesseselerine el koyabilmek(madde18), ithalat ve ihracata yönelik oran belirleyebilmek(madde 29), taşınmaz kiralarna yönelik tespitlerde bulunmak (madde 30), piyasada her türlü spekülâtif hamlelerde bulunmayı yasaklamak (madde 32), konutlarda arama yapma gibi yetkiler (madde 65) vermiştir. Bu maddeler göstermektedir ki Milli Korunma Kanunu hükümete çok geniş ve istisnai yetkiler vermiştir. Çünkü normalde kanunla düzenlenmesi gereken birçok konu bu kanunla beraber hükümete devredilmiştir. Bu durum kuramsal açıklamaları yapacağımız bölümde yer alan kuramlardan “Delegation-Delegalisation Teorileri” ile yakından ilgilidir. Bildiğimiz üzere bu teorilerden ilki hükümete KHK çıkarma yetkisi verirken diğeri belli konuların meclisin yasama alanı dışına çıkarılmasını içermektedir. Milli Korunma Kanunu ile de birçok alanda düzenleme yapma yetkisi geçici bir süreliğine hükümete verilmiştir. Örneğin vergi düzenlemesi yapmak meclise ait iken bu kanunla meclisin düzenleme alanından çıkartılarak hükümete verilmiştir.

Son olarak Milli Korunma Kanunu’na dayanarak çıkartılan kararnameler ile KHK arasındaki ortak ve farklı yönleri ortaya koyacak olursak şunları söyleyebiliriz (Gözler, 2000a, s. 19-20):

Benzer yönler açısından baktığımızda gerek KHK’lar gerek Milli Korunma Kanunu (MKK) ve gerekse de Türk Parasının Kıymetini Koruma Hakkındaki Kanun (TPKKK)’a dayanılarak çıkartılan kararnameler Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılır. Yine bu kararnamelerin çıkarılabilmesi için TBMM tarafından verilen yetkiye ihtiyaç vardır. Ayrıca bu kararnameler genel, soyut ve objektif hukuk kuralları şeklindedir. Farklı yönlerine değinecek olursak: KHK’lar normlar hiyerarşisinde kanunlara denk sayılırken MKK ve TPKKK’ya dayanarak çıkartılan kararnameler kanunların altında yer almaktadır. Daha önce de bahsettiğimiz üzere KHK’lar meclise onay için sunulurken MKK ve TPKKK’da böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Yine bildiğimiz üzere KHK’ların hukuksal denetimi anayasa mahkemesince yapılırken MKK ve TPKKK’ya dayanarak çıkarılan kararnamelerin denetimi Danıştay tarafından yapılmaktadır. Son olarak KHK’lar anayasal bir temele sahipken MKK ve TPKKK’ya dayanılarak çıkartılan kararnamelerin anayasal bir temeli bulunmamaktadır.

3.1.4. 1961 Anayasası

1961 Anayasasına kadarki anayasalarda sistem gereği (1921 ve 1924 Anayasaları: Meclis Hükümeti sistemi) hükümetlerin arkasında güçlü bir parlamento olduğundan yürütme erki de güçlü olmuş, bu yüzden ki 1961 Anayasasına kadar KHK gibi bir araca pek ihtiyaç duyulmamıştır (Gözler, 2000a, s. 20). Ancak bu durum 1961 Anayasası ile değişmiştir. Çünkü 1961 Anayasasında yürütme organı biraz daha güçsüz ve geri planda bırakılmıştır. Zaten bu anayasaya karşı oluşan tepkilerin ve bu doğrultuda 1971’de değişiklik yapılmasının nedeni de yürütme erkinin zayıflığı tezi olmuştur (Tanör, 1994, s. 56). Bu zayıflık 1961 Anayasasının oluşum aşamasında ileri sürülen iki ön tasarıdan (İstanbul Üniversitesi Hukuk ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tasarıları) yürütmeyi daha zayıf bir konumda dizayn eden İstanbul Üniversitesi tasarısının baz alınmasından kaynaklanmaktaydı (Gözler, 2000b, s. 82-83). Bu tasarıda iktidar çeşitli organlar arasında bölüşülmüş ve ayrıca Millî Savunma, Millî İktisat Şurası, Türkiye Millî Bankası, üniversiteler, TRT, müzeler, millî kütüphane, devlet konservatuarı, opera ve tiyatrolar gibi çok sayıda özerk kurul-kurum oluşturulmuştur. Tasarı bu haliyle yürütme organını oldukça geri plana itmekte ve zayıflatmaktaydı (Gözler, 2000b, s. 83; Tanör, 2017, s. 371). Bu zayıflık hali 1961 Anayasasında, 1971 yılında bir dizi değişiklik yapılmasına neden olmuştur ki bunlar arasında KHK’ların anayasaya eklenmesi konumuz açısından belki de en önemli değişikliklerdendir.

Anayasa değişikliğinin birçok nedeni olmakla beraber konumuz açısından yani KHK açısından 1961 Anayasasında yapılan değişikliğin gerekçelerine baktığımızda şu hususları belirtebiliriz: Parlamenter rejimlerde yasama faaliyetlerinin belli kurallara uymayı gerektirmesi, bu gerekliliğin belli bir zamana ihtiyaç duyması ve bu ihtiyacın ise zamansal gecikmeleri ortaya çıkarması gibi nedenler KHK gibi bir aracın Anayasaya dahil edilmesine neden olmuştur. Diğer bir ifadeyle KHK’nın anayasa eklenmesinin gerekçesi şu şekilde belirtilmiştir:

“Parlamenter rejimlerde, kanun yapmak belli usullere uymayı gerektirdiğinden, bu durumun zaman aldığı ve gecikmeler meydana getirdiği bir gerçektir. Değişen iktisadi ve sosyal şartların bir gereği olarak, bazı hukuk kurallarının bu usuller dışında yürürlüğe koyulabilmesi çağdaş devlet anlayışının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasanın 5’inci maddesi hükmünün (Yasama yetkisi Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.) prensibini bozmamak ve herhalde önceden yasama meclisince esasları bir kanunla tespit edilmiş sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla hükümete kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmesi ve bu yetkiyi düzenleyen hükmün TBMM’nin genel olarak görev ve yetkilerini belirleyen 64’üncü maddesine eklenmesi uygun görülmüştür (Öztürk, 1975, s. 123; Tan, 1984, s. 33).”

Ancak burada hemen belirtelim ki KHK’nın Anayasaya eklenme gerekçesi olan hızlı kararlar alabilme ve seri düzenlemeler yaparak ekonomiyi daha iyi hale getirme gibi

gerekçeler KHK'nın anayasaya eklenmesinden sonraki süreçte çoğu zaman gerçekleşmemiştir. Çünkü KHK'lar çıkış gerekçelerine uygun olarak kullanılmamıştır. Örneğin 1972-1980 yılları arasındaki 10 yıllık süreçte sadece 34 KHK çıkartılmıştır. Çıkarılan bu 34 KHK'nın 18 tanesi personel ile ilgili KHK'lar olmuştur. Yani hızlı karar almayı gerektiren alanlarda değil de üzerinde daha sıkı-uzun uzun düşünülmesi gereken personel konusunda KHK'lar çıkartılmıştır. Bu anlamda Türkiye'de KHK'ların büyük oranda ortaya çıkış gerekçelerinden daha farklı amaçlarla ve alanlarda çıkarıldığını söyleyebiliriz.

KHK gibi bir aracın 1961 Anayasasına girip-girmemesi konusunda mecliste çeşitli görüşler ileri sürülmüş ve çeşitli tartışmalar yaşanmıştır. Bazı milletvekilleri mecliste çoğunluğa sahip partinin zaten yasaları kolayca meclisten geçirebileceği hususunu ileri sürerek KHK müessesesinin gerekli olmadığını belirtmiştir. Bazı milletvekilleri ise dünyada ki birçok ülkede KHK veya benzeri bir aracın anayasalarda yer aldığını belirterek KHK'nın anayasada yer alması gerektiğini ileri sürmüştür (Kuzu, 1985, s. 292).

Yukarıda belirtilen gerekçeler, tartışmalar ve görüşler ışığında 20.09.1971 Tarih ve 1488 sayılı Kanunla KHK müessesesi 1961 Anayasasının 64'üncü maddesinde yapılan değişiklikle anayasaya dahil edilmiştir. 1961 anayasasının 64'üncü maddesi şu şekildedir:

“...Türkiye Büyük Millet Meclisi kanunla, belli konularda Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararnameler çıkarmak yetkisi verebilir. Yetki veren kanunda, çıkarılacak kararnamelerin amacı, kapsamı ve ilkeleriyle bu yetkiyi kullanma süresinin ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümlerinin açıkça gösterilmesi ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğunun belirtilmesi lâzımdır.

Bu kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün yürürlüğe girerler. Ancak, kararnamede yürürlük tarihi olarak daha sonraki bir tarih de gösterilebilir. Kararnameler, Resmî Gazetede yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

Yetki kanunları ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulan kararnameler, Anayasanın ve yasama meclisleri içtüzüklerinin kanunların görüşülmesi için koyduğu kurallara göre, ancak, komisyonlarda ve genel kurullarda diğer kanun tasarı ve tekliflerinden önce ve ivedilikle görüşülüp karara bağlanır.

Yayımlandıkları gün Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulmayan kararnameler, bu tarihte, Türkiye Büyük Millet Meclisince reddedilen kararnameler bu kararın Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Değiştirilerek kabul edilen

kararnamelerin değiştirilmiş hükümleri, bu değişikliklerin Resmî Gazetede yayımlandığı gün yürürlüğe girer.

Anayasasının ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel hak ve hürriyetler ile dördüncü bölümünde yer alan siyasî haklar ve ödevler kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez. Anayasa Mahkemesi, bu kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu da denetler.”

1961 Anayasasının bu maddesinden hareketle KHK ile ilgili olarak şunları söyleyebiliriz:

KHK, yürütme organına ait bir tasarruf olmasına rağmen 1961 Anayasası KHK’yı yasama bölümü içerisinde düzenlemiştir. Bu şekildeki bir düzenlemeyle her ne kadar KHK ıkarma yetkisi hükümete ait olsa da yasama yetkisinin her zaman meclise ait olacağının bir nev-i mesajı verilmiştir.

Yine 1961 Anayasası, 1982 Anayasasından farklı olarak sadece olağan dönem KHK’na yer vermiş yani OHAL KHK’na bu anayasada yer verilmemiştir.

21 yıl geçerli olan 1961 Anayasası döneminde 4 kez yetki yasası ve 34 kez de KHK ıkartılmıştır.

1961 Anayasasında yetki kanununun amacı, kapsamı ve ilkeleri, yetkiyi kullanma süresi ve yürürlükten kaldırılacak kanun hükümleri ve kanun hükmünde kararnamede de yetkinin hangi kanunla verilmiş olduğu hususlarının açıkça belirtilmesi gerektiğinin altı çizilmiştir.

1961 Anayasasında KHK’ya her konuda değil belli konularda başvurulabileceği belirtilmişken, 1982 Anayasasında böyle bir sınırlamaya yer verilmemiştir. Yani 1961 Anayasası hükümete sınırsız-her alanda kullanılacak genişlikte bir KHK anlayışı öngörmemiştir. 1982 Anayasasına da bu şekilde bir sınır getirilmesi için akademisyen ve milletveili olan Cahit Tutum bir önerge vermişse de bu talep dikkate alınmamıştır (Kuzu, 1985, s. 323). Bu anlamda 1961 Anayasasında KHK ile her konunun düzenlenmesine uygun bakmayan anlayış, 1982 Anayasasında değişmiş ve aşağı-yukarı her konuda KHK ıkarılabilmeyi uygun gören bir anlayışa dönüşmüştür. 1982 Anayasasının yürürlüğe girmesinden sonraki süreçte her alanda ve kapsamı çok geniş şekilde 500’den fazla KHK ıkartılması bu dönüşümü çok net şekilde göstermektedir.

1961 Anayasasında Bakanlar Kurulunun istifası veya yasama döneminin sona ermesi gibi durumlarda belli bir süre için geçerli olan yetki yasasının durumuna ilişkin herhangi bir açıklama bulunmamaktaydı. Yani yetki yasası hükümetin istifası halinde sonradan gelecek olan hükümet döneminde de geçerli mi yoksa geçersiz mi? İşte bu

durum 1961 Anayasasında net değildi. Bu belirsizliğe 1982 Anayasa'sında son verilmiş ve yetki yasasının hükümetlerle sınırlı olamayacağı şeklinde bir karar oluşturulmuştur.

1961 Anayasasına göre yetki kanununda hangi kanun hükümlerinin yürürlükten kaldırılacağı gösterilmesi gerekmektedir, 1982 Anayasasında böyle bir zorunluluğa yer verilmeyerek yürütme erkine daha geniş bir serbesti sağlanmıştır. Bir diğer farklılık ise 1961 Anayasasında KHK, 1982 Anayasasında olduğu gibi çok detaylı şekilde düzenlenmemiştir.

Yukarıda yaptığımız açıklamalardan da anlaşılacağı üzere KHK 1971 yılında hukuksal ve yönetsel yaşantımıza dahil olmuştur. Bu dahil oluştta, günümüzde artık bazı kararların çabucak alınması ve ilgili dönemde yaşanan gelişmeler gerekçe olarak gösterilmiştir. 1970'li yıllar ve devam eden süreçte Türkiye ve dünyada yaşanan bu baş döndürücü gelişmeler KHK gibi bir yönetsel aracın varlığını zorunluluk olarak ortaya koymuştur. Çünkü bu döneme baktığımızda arda arda toplumsal, siyasal, ekonomik gelişmeler ve krizler yaşanmaktadır. Örneğin Şubat 1969'da ABD'nin 6. Filosunu protesto için toplanan gençlik örgütlerinin miting düzenlemesi ve bu miting yürüyüşünde çatışmaların ve ölümlerin yaşanması, 1970 yılında işçilerin sendika seçme ve sendika değiştirme özgürlüğünü elinden alan 274 sayılı İş Kanunu ile 275 sayılı Toplu İş Sözleşmesi, Grev ve Lokavt (sendikalar) Kanununun çıkarılmasına binaen TÜRK-İŞ ve DİSK'in katılımlarıyla yaklaşık 100.000 işçinin gösterilerde bulunması ve bunun üzerine Bakanlar Kurulu İstanbul, Kocaeli ve Gebze'yi kapsayacak şekilde 60 gün süreyle sıkıyönetim ilan etmesi, 12 Mart 1971 tarihinde Muhtıra verilmesi ve 12 Mart 1971-13 Ekim 1973 tarihleri arasında geçerli olacak olan "12 Mart Rejimi"nin oluşturulması, 1973 yılının sonlarına doğru petrol karteli OPEC'in petrolün varil fiyatını dörde katlaması, 1974'te Kıbrıs Müdahalesi, ABD ambargosun yaşanması, Temmuz 1974-Eylül 1975 Tarihleri arasında sıkıyönetim ilan edilmesi, 1977-1978 yılında Petrol Krizinin Türkiye'yi vurması (Demirel'in 70 sente muhtacız açıklaması), yine 1978 yılında Türkiye'nin Moratoryum bildirmesi (borçları ödeyememe), 1978-1979 temel gıda maddelerinin karaborsaya düşmesi, son olarak şiddet olaylarının artması nedeniyle 1978-1980 yılları arasında sıkıyönetim ilan edilmesi bu dönemde ülkede yaşanan bazı gelişme ve krizlerdir. İşte bu tür olaylar karşısında yürütme erkinin daha hızlı hareket edebileceği gerekçesiyle ve anayasal sınırlar aşılmamak kaydıyla yürütmeye KHK gibi önemli bir araç ihdas edilmiştir.

3.1.5. 1982 Anayasası

Yürütme erkinin güçlendirilmesi eğiliminin adeta zirve yaptığı ve bu kapsamda KHK'nın en ayrıntılı şekilde düzenlendiği 1982 Anayasası konumuz açısından oldukça önemlidir.

Hemen belirtelim ki 1982 Anayasasında KHK'ya, 1961 Anayasasına göre daha güçlü bir konum verilmiştir. Bu güçlü konuma giden ilk düzenleme MGK'nın 12.01.1982 Tarih ve 64 Sayılı kararıyla 1961 Anayasasının KHK'yı düzenleyen 64'üncü maddesini değiştirilmesiyle gerçekleşmiştir. Değişikle beraber yetki kanununun, çıkarılacak KHK'ların ilkelerini ve yürürlükten kaldıracağı kanun hükümlerini açıkça göstermesi zorunluluğu kaldırılmıştır. Bu durum yürütme erkinin elini güçlendirmiş ve yürütmeye KHK'lar konusunda daha geniş bir serbesti sağlamıştır. Bunun yanında yine bu değişiklikle cezalara ve vergilere ilişkin hususlarda KHK ile düzenleme yapılabilmesinin önü açılmıştır. Bu düzenleme daha sonra 1982 Anayasasının 167'inci maddesine şu şekilde girmiştir.

“Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır; piyasalarda fiili veya anlaşma sonucu doğacak tekelleşme ve kartelleşmeyi önler. Dış ticaretin ülke ekonomisinin yararına olmak üzere düzenlenmesi amacıyla ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine vergi ve benzeri yükümlülükler dışında ek malî yükümlülükler koymaya ve bunları kaldırmaya kanunla Bakanlar Kuruluna yetki verilebilir.”

Anayasada yer alan bu madde Sağlam (1984, s. 262)'in deyiimiyle adeta üçüncü bir tip KHK çıkarma olanağı sağlamıştır. Çünkü ilgili maddede Bakanlar Kurulunca yapılacak olan düzenlemelerin hukuki olarak mahiyeti belirtilmemiş olmakla beraber, işlemi yapacak olanın Bakanlar Kurulu olması işlemin hukuki mahiyetini KHK olarak okunması gerektiği düşüncesini akla getirmektedir (Özbudun, 1986, s. 233).

1961 Anayasasından farklı olarak, 1982 Anayasasında olağan dönem ve olağanüstü dönem KHK'sı olmak üzere iki tür KHK'ya yer verilmiştir. Bu kapsamda 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği öncesinde Anayasanın 91'inci maddesi olağan dönem KHK'lar, 119, 120, 121/3, 122/2 ve 122/3'üncü maddeleri ise sıkıyönetim ve olağanüstü hal durumlarını ve bu hallerde çıkarılabilecek KHK'lar düzenlenmiştir.

Anayasaya değişikliği öncesindeki sistemde Başbakanın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan olağan dönem KHK'lar ile siyasi haklar ve ödevler (Türk vatandaşlığı, seçme-seçilme, hizmete girme gibi) ile temel haklar (yaşam hakkı, inanç) ve kişi hakları ve ödevleri (kişinin dokunulmazlığı, zorla çalıştırma yasağı, özel

hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı gibi) alanlarında düzenleme yapılamamaktaydı. Yani 1982 Anayasası olağan dönem KHK'lara konu bakımından sınır getirmiştir. Yine bu anayasa KHK çıkarılabilmesi için meclisten bir yetki yasasının varlığını şart koşmuş ve ayrıca bu yetki yasasında çıkarılacak olan KHK'nın amaç-kapsam-ilke-kullanım süresi ve süresi içerisinde birden fazla KHK çıkarılıp çıkarılmayacağını gösterilmesi gerektiğini belirtmiştir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından farklı olarak Bakanlar Kurulunun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin bitmesi durumunda KHK çıkarılabilmesi için daha önce verilen yetkinin sona ermeyeceğini belirtmiştir.

Yine 2017 Anayasa değişikliği öncesinde 1982 Anayasası: Tabii afet, ağır ekonomik bunalım, şiddet olaylarının artması, kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması nedenleriyle Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunun, süresi 6 ayı geçmemek şartıyla OHAL ilan edebileceği ve bu şartlar altında çeşitli düzenlemeler yapabilmek için OHAL KHK'sı çıkarabileceğini belirtmiştir. 2017 değişikliği öncesinde anayasada sıkıyönetim hali ve bu halde çıkarılabilecek KHK'lara ilişkin hükümler bulunmaktaydı. Buna göre anayasal düzeni, anayasanın verdiği hür demokrasi ortamını, temel hak ve hürriyetleri ortadan kaldırma girişimi, savaş hali, ayaklanma ve devletin bekasına yönelik eylemlerin varlığı gibi OHAL ilanını gerektiren şartlardan daha ağır şartların varlığı halinde Cumhurbaşkanının başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından süresi 6 ayı geçmemek şartıyla sıkıyönetim ilanına gidileceği ve KHK'lar çıkartılabileceği belirtilmiştir.

Ancak hemen belirtmek gerekirse ileriki başlıklarda daha ayrıntılı değineceğimiz üzere 17 Nisan Anayasa değişikliği ile beraber sıkıyönetim kaldırılmış olup, sıkıyönetime ilişkin şart ve gerekçeler OHAL'in ilanı şartları olarak kabul edilmiştir. Ayrıca OHAL ilan etme yetkisi Cumhurbaşkanına geçmiş, KHK'lar ise yerini CBK'lara bırakmıştır.

3.2. 1970'lerden Günümüze Türkiye'de Kanun Hükümünde Kararnameler

Bu bölüm ve takip eden bölümlerde Türkiye'nin yaklaşık yarım asırlık KHK rejimi ele alınacaktır. KHK'larla yaşanan değişim-dönüşüm süreci çalışmanın birinci bölümde yer verilen ve çalışmanın kuramsal çerçevesini oluşturan otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımları üzerinden ortaya koyulacaktır. Bu kapsamda Türkiye'de yaşanan gelişmeler ışığında, Türkiye'nin 1972 yılından günümüze kadar ki KHK'ları belirli dönemlere ayrılarak, bu ayırım içerisinde devlette yaşanan değişim-dönüşüm otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımları üzerinden açıklık getirilecektir.

Çalışmada KHK'ların neoliberal politikaların ve onun inşacıları olan otoriter devletçiliğin bir aracı haline gelerek devlette yaşanan değişim-dönüşümün adeta asli aracı

haline geldiği ileri sürüldüğünden bu bölümde ele alınacak başlıklar, bu iddiayı ispatlayacak şekilde oluşturulacak ve ele alınacaktır. Bu kapsamda çalışmada ilk önce Türkiye'nin yaklaşık 50 yıllık KHK'ları belirli dönemlere ayrılacaktır. Ardından bu ayırım içinde krizlerin ve kriz ortamının getirilerinin KHK'ları nasıl neoliberal politikalar dolayımında devleti değişim-dönüşüme uğratabilmenin işlevselleştirilmiş bir aracı haline getirdiği hususu, Poulantzas'ın otoriter devletçilik ve Schmitt, Agamben, Fraenkel'in (bu kuramcılardan hareketle ortaya koyulacak olan) istisnai devlet yaklaşımlarından hareketle ortaya koyulacaktır.

Burada bir soruya açıklık getirecek olursak: "KHK dönemselleştirmeleri nasıl ve hangi parametreler dikkate alınarak yapılacaktır?" Hemen belirtmek gerekirse çalışmada belli bir dönem KHK'ları ya da belli hükümetlere ait KHK'lar ele alınmadığından yani 1972'den günümüze kadarki tüm KHK'lar ele alındığından şüphesiz dönemselleştirme yapmaya önayak olacak parametre(ler) tespit etmek oldukça zorlaşmaktadır. Ancak çalışmanın kuramsal çerçevesi dikkate alındığında ve tüm KHK'lar incelendiğinde dönemselleştirme için bazı önemli parametreler tespit edilebilmektedir.

İlk olarak çalışmanın kuramsal ayağını oluşturan ve Poulantzas'ın ortaya koyduğu otoriter devletçilik kuramı bir parametre olarak kullanılabilir. Bu parametre kapitalizmin evreleriyle-kırılma noktalarıyla ilgilidir. Kapitalist ekonomik sistem sermaye çevrimini sağlayamadığı durumlarda krize girmekte ve bu krizi-kırılma hattını yeni birikim rejimleriyle (paradigma değişimi-evre ile) aşmaya çalışmaktadır (Törenli, 2011, s. 81). Daha öncede belirttiğimiz üzere Poulantzas 70'li yılların sonlarına doğru kapitalizmin yeni bir evreye girdiğini ve bu evrenin neoliberal evre olduğunu ortaya koymaktadır. Oluşturduğu otoriter devletçilik kuramını da bu evre üzerine bina etmektedir. Bu durum KHK'ları neoliberal dönem öncesi KHK'lar ve neoliberal dönem sonrası KHK'lar olarak iki ana başlığa ayırarak incelememize yardımcı olacak ilk parametredir.

Hemen yeri gelmişken, kapitalizmin evreleştirilmesi ve bu evrelerin neler olduğu konusuna kısaca değinecek olursa şunları söyleyebiliriz (Haspolat, 2012, s. 23; Gülalp, 1993, s. 111-113; Aslan O. E., 2012, s. 20; Oğuz, 2006, s. 156-157). Kapitalizm ortaya çıkışından günümüze statik bir ilerleyiş sergilememiş tam aksine süreç içerisinde çeşitli değişimler geçirerek günümüze kadar gelmiştir. Bu değişim çoğu kez kapitalizmin üzerine yükseldiği sermayenin birikim rejiminin kriz(ler)e girmesiyle (ve buna bağlı olarak üretim biçiminin değişmesiyle) gerçekleşmiştir. Dolayısıyla krizle yüzleşen kapitalizm ölmemiş tekrar tekrar kendini dirilterek ve fakat her dirilmede farklı birikim rejimi inşa ederek günümüze kadar gelmiştir. İşte kapitalizmin dönemselleştirilmesi de genelde her yeni birikim rejimi inşa ettiği dönemler baz alınarak gerçekleştirilmiştir. Bu

kapsamda kapitalist devletin, kapitalizmin farklı aşamalarına denk düşen, farklı üretim biçimleri ve birikim stratejileri çerçevesinde bugüne kadar üç temel biçim aldığını söyleyebiliriz (Haspolat, 2012, s. 23). Bunlar:

- **Kapitalizmin rekabetçi aşamasını içeren 1775-1875 dönemi:** Bu dönem ilkel kapitalist dönem olup, sanayi burjuvazisinin ekonomik hegemonyası altında ‘gizli elin’ piyasayı düzenlediği bir büyüme modeli dönemidir.

- **Tekelci aşamasının müdahaleci dönemini içeren 1875-1975 dönemi:** Bu dönem Finans-kapitalin hegemonyası altında devlet müdahaleciliğinin farklı düzeylerinin ve biçimlerinin uygulandığı bir müdahaleci büyüme modelini ifade etmektedir.

- **Tekelci aşamasının 1975 sonrası dönemini kapsayan günümüz kapitalizm dönemi:** Bu dönem finans burjuvazisinin hegemonyasında yürütülen devletin düzenleyici bir rol ile yapılandırıldığı neoliberal bir büyüme modelini tanımlayan dönemdir.

Yapılan bu dönemselleştirmeden ilki manifaktür³² üretim biçimine ve birikim stratejisi olarak serbest piyasacılığa denk düşen liberal devlete; ikincisi, Fordist³³ üretim biçimine ve birikim stratejisi olarak müdahaleciliğe denk düşen müdahaleci devlete (Keynesyen refah devleti³⁴, ithal ikamecilik gibi); üçüncüsü ise, esnek (Post-Fordist) üretim biçimine ve neoliberal birikim stratejisine denk düşen neoliberal devlet/otoriter devletçiliktir (Haspolat, 2012, s. 23). Aslında bu dönemselleştirmelerden her bir birikim stratejisinin, kapitalist ekonominin yeni bir sermaye birikimine yönelik olarak yeniden yapılanmasına işaret ettiğini görmekteyiz (Haspolat, 2012, s. 23). İşte Poulantzas’ın “otoriter devletçilik” olarak adlandırdığı kuramsal yaklaşım da kapitalizmin son evresi olan neoliberal döneme denk gelmektedir.

KHK’ları dönemselleştirmede kullanabileceğimiz ikinci parametre ise tüm KHK’lara baktığımızda ortaya çıkmaktadır. Buna göre Türkiye’de çıkarılan tüm KHK’lar incelendiğinde KHK kullanımının tek başına iktidar olmuş hükümetlerin koalisyon

³² Kapitalizmin ilkel halinin üretim biçimi olarak tanımlanabilir. Kapitalizmin ilk aşamasının üretim şekli çok sayıda işçinin bir araya gelmesine ve bazı mekanik araçlar ile el emeği üzerinden üretimin gerçekleştirilmesine dayanmaktaydı.

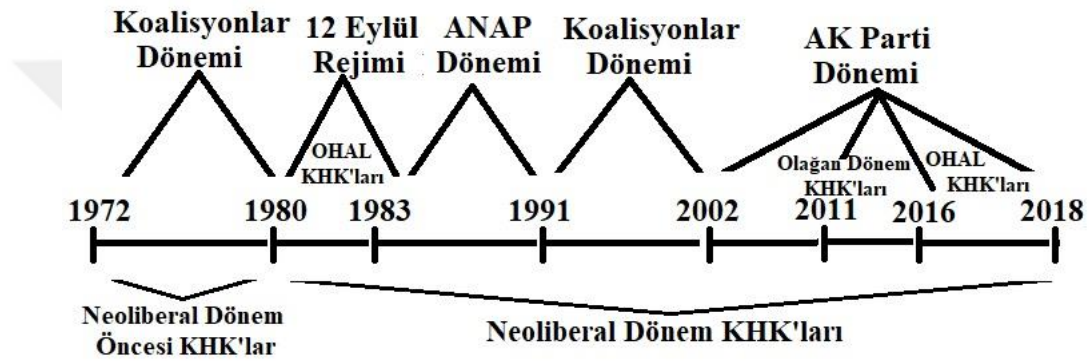
³³ Belirli bir üretim modeli ile belirli bir tüketim modelini uygun bir devlet müdahalesi aracılığıyla uyumlu hale getiren bir düzenleme tarzı olarak Fordizm: Teknolojik ve örgütsel açılardan kitlesel-standart mallar üretmek üzere tasarlanmış, genellikle yarı vasıflı ya da vasıfsız işgücünün Taylorist yöntemlerle kontrol edildiği, montaj hattı esasına göre işleyen büyük ölçekli sanayi işletmelerine dayanan sistemi (Özkazanç, 2010, s. 19) ifade eder. Fordizm için bkz. (Dikmen, 2015, s. 86-130), (Aglietta, 1979), (Jessop, 1990d)

³⁴ Refah Devleti: Batıda 2. Dünya Savaşı sonrasında gelişen ve 1970’lerin sonlarına doğru çözülmeye başlayarak yerini yeni sağa bırakan bir dizi siyasi, sosyal-kültürel ve ekonomik pratikler bütünü (Özkazanç, 2010, s. 17). Emek ve sermaye, Refah devleti ile beraber yüksek ücretler ile yüksek tüketim kültürünü uyumlulaştırmıştır.

hükümetlerine göre daha yoğun ve sık KHK kullandığını görmekteyiz. Bu kapsamda ikinci dönemselleştirme parametresi hükümetler ekseninde KHK'ların dönemselleştirilmesidir. Buradan hareketle çalışmada KHK'lar, neoliberal dönem öncesi ve sonrasında, tek başına iktidar olmuş hükümetler ile koalisyon dönemi hükümetlerine ait KHK'lar şeklinde dönemselleştirilecektir.

Üçüncü olarak KHK'ları yukarıda verdiğimiz iki dönemselleştirme parametresi altında, kendi içerisinde de olağan dönem KHK'lar ve OHAL KHK'ları şeklinde de ayırarak ele almak mümkündür.

Belirtilen parametreler doğrultusunda yapılan dönemselleştirmeyi şu şekilde şematize edebiliriz.



3.2.1. 1970'ler: Neoliberal Dönem Öncesi KHK'lar

Türkiye'de KHK'ların ele alınacağı bu ve takip eden başlıklar altında KHK'ları dönemselleştirmede kullanacağımız parametreler doğrultusunda (neoliberal dönem öncesi ve sonrası KHK'lar şeklindeki ayırmadan hareketle) ilk önce 1970'li yıllardaki KHK'lar ele alınacaktır. Bu kapsamda 70'li yıllarda yaşanan gelişmeler ve krizler karşısında devletin yaşamış olduğu değişim-dönüşüm süreçleri ve KHK'ların bu süreçte olan etkileri otoriter devletçilik kuramı doğrultusunda ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

3.2.1.1. 1970'li Yıllar: Türkiye ve Dünya

Türkiye ve Dünya 1970'li yıllarda çok önemli gelişmelere şahitlik etmiştir. Bu gelişmeler ülkeleri ekonomik, siyasal, sosyal, yönetsel olarak etkilemiştir. Bu kapsamda hem dünya hem de Türkiye'de yaşanan gelişmelere kısaca değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

Dünyadaki gelişmelere baktığımızda 70'li yıllar yoğun şekilde askeri darbe ve darbe girişimlerinin yaşandığı bir dönem olarak karşımıza çıkmaktadır. 13 Kasım 1970 tarihinde Suriye'de Hafız Esad, 12 Mart 1971'de Türkiye'de yaşanan askeri muhtıra, 11 Eylül 1973 Tarihinde Şili'de Augusto Pinochet ve 1976 yılında Arjantin'de iktidarlar

askeri darbelerle ele geçirilmiştir. 1973 yılında İsrail ve Mısır-Suriye savaşının meydana gelmesi ve bu savaşta Arap ülkelerinin yenilmesi, 15 Ağustos 1971 tarihinde Başkan Richard Nixon'un altına bağlı dolar sistemi olan Bretton Woods sisteminden vazgeçildiğini (yani küresel kapitalizmin güncel işleyişinde artık paranın değerini belirleyecek bir çapadan vazgeçilmiştir (Yeldan, 2014, s. 32)) ve doların serbest piyasaya bırakıldığını açıklaması, bu açıklamaya bağlı olarak 1973 yılında 1. Petrol Krizinin yaşanması (OPEC'in petrol fiyatlarını 4 katına çıkarması), 1975 yılında Vietnam Savaşının sona ermesi ve bu savaşın ağır ekonomik faturalarının doğrudan ABD'ye ve dolaylı olarak da dünyaya yansması, yine bu savaşın kaybedilmesiyle küresel hegemonik güç olan ABD'nin prestijini kaybetmesi, 1974'te Watergate Skandalının ortaya çıkması ve bunun sonucunda ilk kez bir ABD başkanın istifa ederek görevden ayrılması, 1978 yılından itibaren Türkiye'nin de aralarında bulunduğu bazı ülkelerin (Türkiye, Brezilya, Meksika) moratoryum (borç ödeyememe) ilan etmesi, 1979 yılı İran İslam Devriminin gerçekleşmesi gibi gelişmeler 10 yıllık sürecin ne kadar yoğun bir dönem olduğunu gözler önüne sermektedir.

70'ler Muhtırayla başlayıp (12 Mart 1971) darbeyle biten (12 Eylül 1980) bir dönem olarak Türkiye'de de baş döndürücü gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Kırdan kente göçün en hızlı olduğu, gecekondulaşmanın hat safhaya eriştiği, Avrupa'ya işçi göçünün yoğunlaştığı, Kıbrıs Harekatının yaşandığı, istikrarsız hükümet dönemlerinin³⁵ en yoğun olduğu (ortalama Hükümet ömrü 9 ay), en ağır ekonomik krizlerin yaşandığı, enflasyonun zirve yaptığı³⁶ ve bu duruma bağlı olarak borçların ödenemediği ve yine bu durumla ilişkili olarak İMF ile daha ağır şartlarda anlaşmaların yapıldığı, cari açığın ve dış ödemeler dengesindeki güçlüklerin daha da arttığı, öğrenci olaylarının ve işçi eylemlerinin yoğunlaştığı, temel tüketim mallarının karaborsaya düştüğü bir dönem olmuştur. Özellikle dönemin ikinci yarısından itibaren Türkiye'nin ticari ilişki içinde olduğu ülkelerde de (stagflasyon krizi) işsizlik, enflasyon ve ekonomik bunalımın baş göstermesi dış kaynak teminini zorlaştırmış, ihracat gelirlerini azaltmış ve yine Türkiye'ye yurtdışından gelecek olan işçi döviz gelirlerinin azalmasına sebep

³⁵ 1970'lerden 1980'lere 13 Hükümet değişikliği yaşanmıştır. Bunlar 31.Hükümet: Süleyman Demirel (03/11/1969-06/03/1970), 32.Hükümet: Süleyman Demirel (06/03/1970-26/03/1971), 33.Hükümet: Nihat Erim (26/03/1971-11/12/1971), 34.Hükümet: Nihat Erim (11/12/1971-22/05/1972), 35.Hükümet: Ferit Melen (22/05/1972-15/04/1973), 36.Hükümet: Mehmet Naim Talu (15/04/1973-26/01/1974), 37.Hükümet: Bülent Ecevit (26/01/1974-17/11/1974), 38.Hükümet: Sadi Irmak (17/11/1974-31/03/1975), 39.Hükümet: Süleyman Demirel (31/03/1975-21/06/1977), 40.Hükümet: Bülent Ecevit (21/06/1977-21/07/1977), 41.Hükümet: Süleyman Demirel (21/07/1977-05/01/1978), 42.Hükümet: Bülent Ecevit (05/01/1978-12/11/1979), 43.Hükümet: Süleyman Demirel (12/11/1979- 12/09/1980).

³⁶ 1977 yılında %28.30, 1978 yılında %49.60, 1979 yılında %56.50, 1980 yılında %116.60 ile Türkiye tarihinin en yüksek enflasyon seyri yaşanmıştır.

olmuştur. Petrol fiyatlarının artması enerji-girdi maliyelerinin artmasına, Kıbrıs hareketinin yapılması savunma harcamalarının artmasına, ambargonun uygulanması dış yardım ve kaynakların kesilmesine, cari açığın artması dış ödemelerin yapılamamasına, dış ödemelerin yapılmaması yeni ancak bu kez kısa vadeli ve daha maliyetli borç kaynağına yönelmeye neden olmuştur (Kepenek, 2014, s. 192). Kısa vadeli borçlanmalar ise uluslararası örgütlerle şartları daha ağır anlaşmalara mal olmuştur.

Kısaca genel görünümünü verdiğimiz 70’li yıllar içerisinde yaşanan bu gelişmeleri daha geniş bir perspektifte ve çalışmanın tezi doğrultusunda “Kriz-KHK-Devletin değişim-dönüşümü” sarmalı içerisinde ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz.

3.2.1.2. 70’li Yıllarda 70 Cent’e Muhtaçlığa³⁷ Giden Süreç, Kaotik Bölüşüm İlişkileri ve Neoliberalizasyon

Türkiye 1960’lardan 1970’lerin sonlarına kadar dışa kapalı-korumacı bir ekonomi politikası olan ithal ikameci bir ekonomi programını benimsemiştir. Ancak 70’lerde adeta tavan yapan ve her kesimi etkileyen çeşitli krizler artık ekonomide ithal ikameci ekonomi politikalarının yürütülemeyeceğini açık ve acı bir şekilde göstermiştir. Diğer bir ifadeyle her ne kadar Türkiye’de neoliberal yapısal dönüşüm ve buna uyum süreci 24 Ocak 1980 kararları ile başladığı belirtilse de bu sürecin öncesinde ekonominin liberalizasyonunu yani dışa kapalı-korumacı bir ekonomi politikası olan ithal ikameci bir ekonomi programından çıkmayı adeta zorunluluk haline getiren önemli bazı gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelere kısaca baktığımızda şunları söyleyebiliriz.

Petrol fiyatları petrol karteli olan OPEC’in kararıyla 1974 ve 1979 yıllarında 2 kez aşırı şekilde (4 kat artış) yükselmiştir. Bu artışın getirdiği ihracat fazlası kazanç batılı ülke (özellikle de ABD) bankalarına yatırılınca ortaya petro-dolar sistemi çıkmıştır. Bu sistemin mantığı, petrol fiyatlarının artışına bağlı olarak elde edilen muazzam birikimin bankalarda adeta atıl durumda olması nedeniyle, bu atıl petro-dolarların aralarında Türkiye’nin de bulunduğu dünya üzerindeki az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bazı şartlar karşılığında kredi şeklinde fonlanması esasına dayanmaktadır. Peki bu sistemde hangi şartlar altında kredi sağlanmaktaydı? Türkiye bu kredilere neden ve nasıl talip olmuştur? ve ayrıca daha sonra bu kredilere nasıl bağımlı hale gelmiştir?

Hemen belirtmek gerekirse bu soruların cevapları kuşkusuz 1970’li yıllarda Türkiye ve dünyada yaşanan baş döndürücü gelişmelerde saklı olup, bu gelişmeleri şu

³⁷ Süleyman Demirel’in 1977 yılından itibaren dış ticaret açığındaki artış ve büyük döviz darboğazına bağlı olarak ülke tarihinin en büyük kriz ortamına girilmesi nedeniyle ülke durumunu yorumlamak için kullandığı deyim.

şekilde verebiliriz: 1- Bretton Woods Sisteminin çökmesi, 2- 1974 ve 1979 yıllarında OPEC petrol krizinin yaşanması ve bu iki gelişmeye bağlı olarak 3- finansal genişleme-serbestleşme talebinin-baskısının oluşması, 4- Kıbrıs Ambargosu, 5- Siyasi istikrarsızlıklar. Bu gelişmeleri kısaca ele aldığımızda şunları söyleyebiliriz.

Bretton Woods sisteminin çöküşü: 1971 yılında ABD dış ticaret açığının zirve yapması, Vietnam'da yürütülen savaş nedeniyle bütçe açıklarının artması, Vietnam savaşının kaybedilmesine bağlı olarak dünyadaki ABD hegemonyasının sarsılması, altın stoklarının önemli ölçüde erimesi, Federal Almanya'nın Bretton Woods sisteminden vazgeçmesiyle Bretton Woods sistemi çökmüştür (Tekeli , 2014, s. 117). Bretton Woods sisteminin çökmesi, küresel kapitalizmin güncel işleyişinde artık paranın değerini belirleyecek bir çapadan vazgeçilmesi (Yeldan, 2014, s. 32) anlamına gelmektedir ki bu durum spekülasyon para hareketlerini, riske bağlı hareketleri ve sermayenin daha serbest dolaşımını da beraberinde getirmiştir. Çünkü Bretton Woods sistemi ABD dolarını altına, diğer ulusal paraları ise ABD dolarına bağlayarak oluşabilecek spekülasyon para hareketleri ile risk ve belirsizlikleri (zamanla başarısız olsa da) bertaraf etmeye çalışmıştır. Diğer bir ifadeyle Bretton Woods sistemi, çok büyük spekülasyon hareketlerin büyük zararlara neden olabileceği düşüncesinden hareketle sabit kur rejimi ve sermaye kontrolü temelleri üzerine inşa edilmiş ve böylece finans piyasalarındaki dalgalanmaların uluslararası krize yol açmasının önüne geçmeyi amaçlamıştır (Somçağ, 2007, s. 21). Ancak bu sistemin çökmesiyle neoliberal paradigmanın temel savunuları için uygun ortam oluşmuş ve sermaye artık nereye kârlı görürse o coğrafyaya doğru akacağından spekülasyon para hareketleri, risk ve belirsizlikler oluşturulacak yeni sistemin temel özellikleri arasında yer almıştır.

Bretton Woods sisteminin çöküşünün ardından³⁸ yaşanan bir diğer önemli gelişme ise OPEC krizi ve bunun tetiklediği diğer gelişmelerdir. Buna göre 1973 yılında Arap-İsrail savaşının yaşanması, bu savaşta ABD'nin İsrail'e destek vermesi ve bunun sonucunda petrol üreticisi Arap ülkeleri (OPEC) günlük petrol üretimini düşürerek petrol ambargosu uygulamasıyla petrol fiyatları 4 kat artmıştır³⁹. Petrol ambargosu ister az gelişmiş ülke (AGÜ), ister gelişmekte olan ülke (GOÜ), isterse de gelişmiş ülkeler (GÜ)

³⁸ Bretton Woods sisteminin çöküşüyle beraber ülkeler bir bir belirli aralıklarla esnek kur sistemine geçmiştir. Örneğin ilk geçiş yapan ülkeler 1973 yılında Kanada, Almanya, İsviçre ardından 1974 yılında ABD, 1979 yılında İngiltere ve daha sonraki 3 yıl içerisinde Japonya, Fransa, İtalya, İspanya ve Portekiz geçiş yapmıştır. İlginçtir ki Türkiye (1989 yılında 32 Sayılı Kararla) kendisinden daha gelişmiş bazı ülkelere göre sermaye kontrollerini daha erken kaldırmıştır (Somçağ, 2007, s. 25-26).

³⁹ OPEC Kriziyle beraber Türkiye ekonomisinde dış ticaret açığı çok kısa bir sürede 769 Milyon Dolardan 2,3 Milyar Dolara çıkmış, buna bağlı olarak ülkede çok fazla miktarda kısa vadeli borçlanma yapılmış, daha sonraki süreçte bu borçlar ödenemeyerek Moratoryum ilan edilmiş, bunun sonucunda Türkiye IMF ile masaya oturmak ve İthal İkameci Programdan vazgeçmek zorunda kalmıştır.

olsun tüm dünyayı etkileyen önemli bir gelişme olmuştur. Çünkü petrol fiyatlarındaki muazzam artışa bağlı olarak elde edilen kazanç yani petro-dolarlar Avrupa ve ABD bankalarında değerlendirilmek istenince bu bankalarda önemli miktarda parasal birikim meydana gelmiştir.⁴⁰ Bankalar atıl konumda duran bu petro-dolarları kredi şeklinde sisteme dahil etmek istemiş ancak dönemin Keynesyen ekonomi politikalarının kontrolcü ve korumacı anlayışı bu istemi engellemiştir (Yeldan, 2014, s. 34). Bu nedenle ilk etapta, ilk hedef az gelişmiş (AGÜ) ve gelişmekte olan ülkeler (GOÜ) olmuştur. Ancak bunun için de bir engel vardı, o da aralarında Türkiye'nin de bulunduğu bazı ekonomilerin ithal ikameci yani içe dönük-korumacı bir ekonomik program izlemesiydi. İthal ikameci ekonomik program, sermaye akışkanlığını, dışa açılmayı ve serbestleşmeyi korumacılık, sıkı denetim ve kısıtlamalar nedeniyle engellemekteydi. Bu nedenle sistemin kredi imkanlarından faydalanmak isteyen ülkelere en başta sunulan şart finansal serbestleşmenin gerçekleştirilmesi, kredi, sermaye ve ithalat kısıtlamalarının kaldırılması, yani neoliberal politikaların yavaş yavaş devreye alınması olmuştur (işte tam da bu noktada çalışmanın temel ayağı olan KHK'lar devreye girerek neoliberal politikaların aracı hale gelmeye başlamıştır. Örneğin parasal sınırları belirleme yetkisi, ithalata yönelik düzenleme yetkisi KHK ile Bakanlar Kuruluna verilmiştir). Tüm bu gelişmeler Türkiye'yi tek bir şeye itiyordu o da petro-dolar sisteminin sunduğu şartları kabul ederek bir an önce sıcak paraya kavuşmak. İşte Türkiye ve Türkiye gibi olan AGÜ ve GOÜ'ler petro-dolar sistemi üzerinden yeni dünya düzeni olan neoliberal politikalara bu şekilde dahil olmaya başlamıştır.

Peki Türkiye neden bu kredilere talip olmuş ve daha sonra bağımlı hale gelerek süreç içerisinde moratoryum ilan etmek durumunda kalmıştır? İlk olarak ithal ikameci ekonomi programının artık uygulanamaz hale gelmiş olması mevcut süreç için oldukça önemli bir gelişmedir. Çünkü 70'lerin ikinci yarısıyla beraber kapitalizmin finans-kapitalin hegemonyası altındaki müdahaleci evresinin (Fordist aşama, refah devleti aşaması, Keynesyen ekonomi politikalarının hâkim olduğu aşama) ortaya koymuş olduğu üretim-birikim rejimi sınırlarına ulaşmış ve kapitalizm artık yeni bir evre için sancılar içine girmiştir. İşte bu sancılar Türkiye'de de baş göstermiş ve buna Türkiye'deki ekonomik, sosyal ve siyasal boyutlarda yaşanan krizler, Kıbrıs Ambargosu, petro-dolar kredilerinin düşük faizli olması gibi nedenler de eklenince Türkiye'nin bu kredilere başvurmaktan başka çaresi kalmamıştır. Bu nedenleri biraz daha açacak olursak:

⁴⁰ Petro-dolara bağlı olarak oluşan bu parasal birikim 70'li yıllarda yaşanan finansal genişleme talep ve baskısının oluşmasında önemli bir etkiye sahiptir.

Ekonominin önceki dönemlerde ithal ettiği malların kısmen veya tamamen ülke içinde üretilmesine "ithal ikamesi" denir (Ertüzün, 1976, s. 153). Bu ekonomi politikası Türkiye de dahil birçok GOÜ ve AGÜ tarafından dış ödeme güçlüklerinin yaşanması, kalkınmaya duyulan gereksinim, savaş hali ve savaşın getirdiği yıkım, dışa bağımlılığı azaltma gibi birçok nedenden dolayı benimsenmiş ve hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu sistem Türkiye’de 70’lere gelindiğinde zayıflıklar göstermeye ve başarısız olmaya başlamıştır. Çünkü bu sistemde yerli sanayi devamlı olarak devlet tarafından korunmakta, bu ise bir yandan ülke içinde zayıf, verimsiz, rekabet gücü yetersiz, sırtını devlete yaslamış ve sadece belli-bazı alanlara yönelmiş sanayi kollarının (montaj⁴¹, imalat gibi) oluşmasına neden olmakta, bir yandan da bu duruma bağlı olarak devletin kamu açıklarını ve borçlarını arttırmaktadır. Ayrıca bu sistemde devlet tarafından koruma altında olan sanayi kolları zamanla ithal mallara daha muhtaç hale gelmiştir. Çünkü kısıtlı döviz rezervlerinin büyük bir kısmını kullanan imalat-montaj sanayi ürettiği ürünü ihracat yoluyla tekrar dövize çevirememiş bu noktada korumacı bir yapıda olan yani ithal ikameci program uygulayan devlet her seferinde borçlanarak sanayi kollarının döviz ihtiyacını karşılamaya çalışmıştır. İthal ikameciliğin belirttiğimiz bu kronik sorunlarına ek olarak tarım ihracat gelirlerinin azalması, Kıbrıs ambargosu, yurt dışında çalışan vatandaşların ülkeye getirdikleri dövizde azalma olması ve OPEC krizinin etkileri eklenince Türkiye 70’li yıllarda 70 cent’e muhtaç hale gelmiştir. İşte böyle bir ortamda Türkiye’nin petro-dolar sisteminden gelecek krediden ve bu sistemin dayattığı neoliberalizasyon politikalarına uymaktan başka şansı yok gibiydi. Peki bu kredilerin temini sonrasında neler yaşandı?

Kolay şekilde temin etme fırsatı bulunan bu sıcak para ile Türkiye 70’li yılların ikinci yarısının başlarında sanal bir büyüme ve refah ortamı yaşamıştır. Ancak bu durum GOÜ’leri zamanla önü alınamaz bir borç batağına götürmüş ve adeta dış kaynağa bağımlı bir hale getirmiştir ki bu nedenle 70’lerin sonlarına doğru aralarında Türkiye’nin de bulunduğu çeşitli ülkeler moratoryum⁴² ilan etmiştir. Özetle 1975-1977 yılları arasındaki süreçte petro-dolar kredilerinden faydalanabilmenin şartı olan finansal serbestleşme adımları esasında hem 1978-1981 krizinin ortaya çıkmasına hem de bu kriz sonrası IMF

⁴¹ Montaj sanayi adını bir tür sanayi yapılaşmasına olanak veren “montaj Talimatnamesinden” almaktadır. Ayrıca Montaj sanayi: radyo, pikap, ses cihazları, buz dolabı, kamyon, traktör-cip gibi araç parçaları ithal edilip yurt içinde birleştirilen ve ancak bir kısmı yurt içinde üretilebilen sanayi kolunu ifade eder (Ekzen, 2016, s. 72-73).

⁴² Bir ülkede, savaş durumu ya da benzeri olağanüstü dönemlerde, devletin ödeme süresi gelmiş borçlarını yasayla erteleme, karşı tarafa bir ödeme planı önermesi durumu

ve Dünya Bankası anlaşmalarında en ağır politikaları üstlenen ülkelerden biri olmamıza neden olmuştur (Kazgan, 2014, s. 14).

Tabi bu noktaya gelişi sadece ekonomi üzerinden okumak çok gerçekçi olmaz. Çünkü bu dönemde ekonomiye ek olarak siyasal istikrarsızlıklar, toplumsal çatışmalar ve bölüşüm ilişkilerinde de çatlaklar yaşanmaktaydı ve bu gelişmeler mevcut durumu daha da kötüleştirmekten başka bir işe yaramıyordu. Tüm bu yaşanan gelişmelere bağlı olarak Türkiye yeni bir ekonomik sisteme geçmek ve uluslararası örgütlerin taleplerine olur vermek zorunda kaldığı bir boşluğa düşmüştür. Yeni sistem diyoruz çünkü sermaye artık ithal ikamecilik gibi korumacı duvarların olmadığı, kârlı coğrafyalara akabileceği bir sistem oluşturacaktır. Bu sistem artık önüne çıkan hukuksal, yönetsel ve ekonomi temelli engelleri (dolayısıyla devleti) İMF, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütler eliyle tümünden bir değişim-dönüşüme uğratarak kendini güvenceye alacak, kârlılığını daha da arttıracak bir ortam oluşturacaktır. İşte bu engelsiz sermaye akışkanlığını sağlama adına oluşturulan ve kârlılık temeli üzerine yükselen yeni sistemin adı neoliberalizm olacaktır. Artık ulusal ekonomi politikalarından küresel ekonomi politikalarına yani ithal ikamecilikten, ihracata dayalı ve serbest piyasacı ekonomi politikalarına geçiş yaşanacaktır (Tutan, 2014, s. 70).

70'li yılları ele alırken değinilmesi gereken bir diğer önemli husus bölüşüm ilişkileridir. Çünkü 70'li yıllarda yaşanan gelişmelere ve 80'li yıllarda yaşanacak olan değişim-dönüşüm sürecine etki eden belki de en önemli parametrelerden biri de dönemin bölüşüm ilişkileri olmuştur. Bu dönemde bölüşüm ilişkilerinin tarafları olan emek ve sermayenin, bölüşüm ilişkisinin bir diğer tarafı olan devlet karşısındaki güçlü konumu bir değişim-dönüşüm yaşamıştır. Çünkü dönemin sonlarına doğru girilecek olan birikim rejimi krizi, devletin ve emek kesiminin günah keçisi olarak gösterilmesine, buna bağlı olarak da neoliberal politikaların yükselmesine ve sermaye lehine olan yeni bölüşüm ilişkilerinin oluşturulmasına neden olmuştur.

Bölüşüm ilişkisi, ülkedeki toplam gelirin emek ve sermaye gibi guruplar arasındaki bölüşümünü, bu bölüşüm ilişkisi içinde siyasal iktidarların konumunu ifade etmektedir. Bölüşüm ilişkilerini etkileyen-belirleyen birçok önemli unsur var olmakla birlikte bunlardan bazıları: sosyal güvenlik sistemindeki iyileştirmeler, kamu istihdamında artış, kırsal kesimde yaşayan halka hazine topraklarından pay verme (Şenses, 2014, s. 58), çalışma şart ve saatleri, kârlılık oranı, rant, faizler, ücret ve maaşlar, emeğin örgütlülüğü, sendikal haklar, vergiler, sübvansiyonlar, teşviklerdir.

Bölüşüm ilişkileri açısından 70'li yıllara baktığımızda hem emek hem de sermaye kesiminin güçlü olduğu ve bu iki kesimin dönemin ilk zamanlarında görece daha az çatışma içinde olduğu ancak özellikle dönemin ikinci yarısından itibaren önemli çatışmaların yaşandığını görmekteyiz. Bu dönemde her iki kesim kendi içinde yapılanmaktadır. Bir yanda sermaye kesimi kendi örgütlenmelerini kurarken (TÜSİAD 1971'de, Türk Hür Teşebbüs Konseyi 1976) bir yanda meslek odaları TOBB, TİSK, TESK, TZOB çeşitli faaliyetler yürütüyor bir yanda ise emek kesimi (TÜRK-İŞ 1952, DİSK 1967, HAK-İŞ 1976) örgütlenme faaliyetlerini sürdürerek grev-lokavt gibi eylemlerde bulunuyordu (Barboros & Erdölek, 2014, s. 178).

Bu dönem kapitalizmin ikinci aşaması olan finans-kapitalin hegemonyası altında devlet müdahaleciliğinin farklı düzeylerinin ve biçimlerinin uygulandığı bir müdahaleci büyüme modeline yani ithal ikameci modele-Keynesyen ekonomi anlayışına-refah devleti anlayışına denk gelmektedir. Bu açıdan bakıldığında devlet oldukça aktif, müdahaleci, koruyucu, sınırlandırıcı ve ön planda olan bir konumdadır. Yani sermaye-sanayi-emek kesimleri dönemin ekonomi profiline uygun olarak müdahaleci-aktif devletin kanatları altındadır. Esasında bu tablo Türkiye'de 70'li yılların karmaşık bölüşüm ilişkilerinin de özünü bizlere vermektedir. Çünkü bu karmaşık ilişkilerin arka planında bir yanda devamlı yaşanan siyasal istikrarsızlıklar nedeniyle iktidara talip olanların popülist politikalar izlemesi (yüksek oranlı maaş zamları, sübvansiyonlar vs) ve buna bağlı olarak da devletin baskı grupları karşısında özerkliğini kaybetmesi, bir yanda da ithal ikamecilik nedeniyle sanayi kesimine verilen ayrıcalıkların bir koşula bağlanmamış olması ve buna bağlı olarak sanayi kesiminin taleplerinin artması yer almaktadır (Şenses, 2014, s. 65). Dolayısıyla dönemin ekonomi-politik yapısı (ithal ikameci ekonomi program) nedeniyle bir yanda sanayi-sermayedar kesimi güçlü iken bir yanda da siyasal istikrarsızlıklar sonucu izlenen popülist politikalar ve örgütlülük nedeniyle de emek kesimi gücünü ve taleplerini kabul ettirebilmektedir. Emek ve sermaye arasındaki bu görece denklik hali, kısmi çatışmazlık durumu devletin her iki kesimin taleplerini karşılayabildiği sürece devam etmiştir. Diğer bir ifadeyle herkesi belli ölçülerde hoşnut kılınmaya çalışıldığı bu sistem ve dönem 1977 yılındaki bunalım konjonktürüne kadar sürmüş ve bu noktadan sonra popülist iktisadi ve sosyal politikalar güç blokları (emek-sermaye-devlet) arasında ciddi çatışmalara-sorunlara neden olmuştur (Boratav, 2010, s. 125-126). Çünkü devlet artık sanayi-sermaye kesimine destek verememekte, döviz ve ithal girdilerini karşılayamamaktadır. Buna ek olarak emek kesimi cephesinde ise enflasyon-devalüasyon-kriz nedenleriyle sürekli eriyen maaşların artışı talep edilmektedir. Dolayısıyla güç blokları arasındaki görece çatışmazlık hali

çatışmaya dönmüş ve bu süreç Türkiye’de kapitalizmin yeni bir evreye geçişine, yeni bir birikim rejimi ve üretim biçiminin inşa edilmesine kadar devam etmiştir.

İthal ikameciliğin bölüşüm ilişkileri ile olan ilişkisine biraz daha açıklık getirecek olursak: İthal ikameci ekonomide sanayi kesimi devlet destekli bir karaktere sahiptir. Devlet, destek kapsamında bir yandan kur garantisi vermekte bir yandan da KİT’ler aracılığıyla özel sektöre düşük fiyatlara mal sağlamaktaydı. Bu ise bir yandan kamu açıkları-enflasyona bir yandan da bölüşüm ilişkilerine etki etmekteydi. Bu duruma istikrarsız siyasal yapı, çok sayıda partinin hükümet ya da hükümet ortağı olabilmek için bir yandan popülist politikalara yönelmesi bir yandan da halkın politikacılardan daha fazla talepte bulunabilmesi eklenince bölüşüm ilişkileri daha da karmaşık bir hale getirmekteydi. Çünkü böyle bir ortamda güçlü örgütlülüğe sahip işçiler sendikalar aracılığıyla, tarım kesimi ziraat odaları aracılığıyla oy potansiyellerini ortaya koyarak önemli kazanımlar elde edebilmiştir (Şenses, 2014, s. 58). Peki 70’lerin son çeyreğine kadar nasıl ve neden hem sermaye kesimi hem de emek kesimi güçlü bir şekilde taleplerini ortaya koyabiliyor, karşılık alabiliyordu? Bu iki kesim arasında bölüşüm ilişkileri boyutunda görece denklik-çatışmazlık hali nasıl sağlanıyordu?

Bu dönemde özel sektörün yatırım için talep ettiği krediler ithal ikameci ekonomi program gereği devlet tarafından (TCMB) sürekli desteklenmekteydi. Devlet güvencesinde olmanın verdiği yüksek kar oranları nedeniyle ücret artışlarına özel sektör pek fazla ses çıkarmamaktaydı. Çünkü ücret artışları iç pazarın büyümesine katkı sağlayarak talebi de arttırmaktaydı. Diğer bir ifadeyle ithal ikameci ekonomi programında iç pazarın genişliği ve canlılığı hayati derecede önemli olup, ücretler bireysel kapitalist için bir maliyet unsuru olmakla beraber aynı zamanda sermaye için yeniden üretim sürecini sürükleyen bir talep unsurudur (Boratav, 2010, s. 124). Ancak ne zamanki devlet dar boğaza düşüp destek verememeye başladı o zaman yüksek ücretler ve diğer talepler göze batmaya ve dolayısıyla bölüşüm ilişkilerinde görece denklik hali bozularak çatışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Diğer bir ifadeyle TCMB, yurt dışında emtia fiyatları yükselmesine rağmen hem özel sektöre kur garantili destek vermekte (yani düşük maliyetli ara mal sağlıyordu) hem de hazine, KİT, tekel gibi kamu kurumlarına kurum ve görev zararları, yatırımlar, ödemeler ve bütçe açıkları için plansız, siyasi tercihlere göre kredi sağlamaktaydı (Tutan, 2014, s. 76). Bu durum bir yandan rezervlerin azalmasına bir yandan da piyasaya sürekli para girişi olduğundan enflasyonun artmasına neden oluyordu. Süreç içerisinde döviz darboğazı oluşunca içerde geliştirilmeye çalışılan sanayi kollarının ihtiyaç duyduğu sermaye malı talebi için yapılmak istenen ithalat neredeyse imkânsız hale geldi. Bölüşüm ilişkilerinin diğer kanadı olan emek kesimi ise

bu süreçte yaşanan yüksek enflasyon karşısında ücret artışı için sık sık grev ve lokavta yönelince emek sermaye arasındaki bölüşüm ilişkisi çatışma haline dönüşmüştür.

Özetle Türkiye’de bölüşüm ilişkileri 1977 yılından itibaren bir değişim-dönüşüm içine girmiştir. Bir yandan şiddet olayları, bir yandan ekonominin daha ağır bir krize yelken açması ve bir yandan da siyasal istikrarsızlık ve toplumsal çatışmaların artması gibi gelişmeler, bölüşüm ilişkilerinde emek ve sermaye kesiminin taleplerinin karşılıksız kalmasına ve daha sonra sürecin emek kesimi aleyhine işlemesine neden olmuştur (Şenses, 2014, s. 60). Çünkü askeri darbe ortamının garantörlüğünde devreye girecek olan neoliberal politikalarla bölüşüm ilişkilerinde artık emek kesimi kazanımlarını kaybederek geri plana düşecektir. Diğer bir ifadeyle artık gelinen noktada emek-sermaye ilişkisi yeni bir toplumsal formasyonda, yeni bir model içinde yeniden dizayn edilecektir (Ozan, 2015, s. 665). Dizaynın manifestosu 24 Ocak kararları, garantörü ise 12 Eylül askeri darbesi olmuştur. İşte yaşanan bu süreçte ekonomi politikalarının, bölüşüm ilişkilerinin, devlette yaşanan değişim-dönüşümün seyrine etki eden araçlardan biri de KHK’lar olmuştur. Çünkü ilerleyen başlıklarda ayrıntılı olarak verileceği üzere 70’ler ve sonraki süreçte KHK’larla her alan neoliberal politikalar dolayımında sil baştan yeniden yapılandırılmıştır. Banka kurulmasından, parasal sınırların belirlenmesine, meslek odalarının yapısının değiştirilmesinden sendikalaşmayı zorlaştıracı düzenlemelerin hayata geçirilmesine kadar her türlü düzenleme de KHK’lar işlevselleştirilmiş bir araç olarak kullanılmıştır. Esasında bu durum otoriter devletçiliğin yasama erkini yürütme erki karşısında ikincil plana düşmesi, temel hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılması, partilerin temel işlevlerini kaybederek neoliberal politikaları meşrulaştıran birer araca dönüşmesi, katılım mekanizmalarının daraltılması gibi birçok argümana denk düşen bir gelişmedir.

Kısaca ele aldığımız 70’li yılların sosyal, siyasal ve ekonomik panoraması ve bölüşüm ilişkilerinin ardından takip eden başlıklarda bu dönemde çıkarılan KHK’lar ve bu KHK’larla devlette yaşanan değişim-dönüşümler kuramal çerçeve de göz önünde bulundurularak ele alınacaktır.

3.2.1.3. 1972-1980 Yılları arasındaki KHK’lar: Neoliberal Dönem Öncesi KHK’lar

Türkiye’de ilk KHK’nın çıkarıldığı 12.09.1972 tarihinden 24.01.1980 tarihine kadar (yani neoliberal dönem öncesi) toplamda 34 KHK çıkarılmıştır. Bu KHK’lara kısaca bakıldığında 34 KHK’nın 18 tanesinin doğrudan “Kamu Personeli” ile ilgili olduğunu diğerlerinin ise daha çok ekonomi yönelimli KHK’lar olduğunu görmekteyiz. Bu kapsamda neoliberal dönem öncesi KHK’lar ile personel-personel rejimi ve ekonomi

üzerinde önemli değişim-dönüşümler gerçekleştirildiğini söyleyebiliriz. Gerçekleştirilen değişim-dönüşümün yönü neoliberal paradigma doğrultusunda olduğundan esasında bu KHK'lar neoliberal döneme geçiş KHK'ları niteliğindedir. Çünkü bu KHK'larla yapılan düzenlemelerin çoğu 24 Ocak Kararlarının bir tür prototipi niteliğindedir.

Özellikle ortalama hükümet ömrünün 9 ay olduğu, enflasyonun %120'leri bulduğu, işsizliğin, terör olaylarının tavan yaptığı, cari açığın ve dış ödeme güçlüklerinin⁴³ arttığı, öğrenci olaylarının ve işçi eylemlerinin yoğunlaştığı, temel tüketim mallarının karaborsaya düştüğü yani Türkiye tarihinin en büyük sosyal, siyasal ve ekonomik çalkantılarının yaşandığı bir dönemde KHK'larla bir yandan ekonomi serbestleştirilirken bir yandan da personel rejimi neoliberalize edilmiştir. Yani mevcut konjonktürün istencine uygun KHK'lar üzerine yoğunlaşmak yerine KHK'larla kapitalizmin neoliberal evresine bir geçiş gerçekleştirilmiştir. Ekonomi yönetimine yoğunlaşmıştır çünkü mevcut yapıda birikim rejimi artık doygunluğa ulaşmış ve kapitalizm için yeni bir birikim rejimine geçiş kaçınılmaz hale gelmiştir. Personel rejimine⁴⁴ yoğunlaşmıştır çünkü yeni birikim rejiminde personel bir maliyet unsuru ve kriz nedeni olarak görülmektedir. Esasında bu durum çalışma içerisinde sık sık gündeme getirilen: Türkiye'de krizler, KHK'lar ve devletin değişim-dönüşümü arasında bir bağ vardır argümanını doğrular niteliktedir.

Burada dikkat çekeceğimiz bir diğer önemli husus Türkiye'de KHK'lar varlık gerekçesini aşar derecede kullanılması hususudur. Çünkü daha önce birinci bölümde de belirtildiği üzere KHK'nın Anayasaya eklenme gerekçesi olan hızlı kararlar alabilme ve seri düzenlemeler yapabilme gibi gerekçeler KHK'nın anayasaya eklenmesinden sonraki süreçte çoğu zaman gerçekleşmemiştir. Örneğin ele alacağımız 70'li yılların KHK'larına baktığımızda yaklaşık 10 yıllık süreçte çıkarılan 34 KHK'nın 18 tanesinin personel KHK'sı olduğunu görmekteyiz. Yani hızlı karar almayı gerektiren bir alanda değil de üzerinde daha uzun düşünülmesi ve acele edilmemesi gereken, milyonlarca kişiyi ilgilendiren personel konusunda KHK'lar çıkartılmıştır. Ancak hemen belirtmek gerekirse bu durum sadece 70'li yıllara özgü bir durum olmayıp ele alacağımız diğer dönemlerin de olağan gerçekliği haline gelmiştir.

⁴³ Türkiye'nin 1970 yılında 359 Milyon Dolar olan dış ticaret açığı, 1976'da 3.1, 1977'de 4, 1978'de 2.3, 1979'da ise 2.8 Milyar Dolar olmuştur (Sözmez, 1984, s. 12).

⁴⁴ 1965 yılında çıkarılan DMK'nın mali hükümleri (yolluk, zam, harcırah, yolluk, aylık, derece-kademe vd.) yıllarca uygulanmamış, uygulanmaya ise Aralık 1970'ten itibaren başlanmıştır. Bu başlağıçta dönemin başında ekonomide yaşanan mali daralmadan talebin arttırılarak aşılabileceği düşüncesi mevcuttur. DMK üzerinde yoğun değişikliğe gidilme nedenlerinden biri de budur.

Bu dönemde çıkarılan KHK'larla ilgili yapabileceğimiz bir diğer saptama ise 18 KHK kamu personeli ile ilgiliyken geri kalan 15 KHK'nın ekonomi ile ilgili KHK'lar (1 KHK da basın-yayın ile ilgili) olmasıdır. Ekonomi yönelimli bu KHK'lar ile: Bazı Kanunlarda yer alan "Parasal Sınırların" güncellenmesi, Türk Ticaret Kanunu, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilat, Sermaye ve Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanun, THY Kanunu, Açık Arttırma-Eksiltme ve İhale Kanunu, Basın İlan Kurumu Kanunu, Muhasebe-i Umumiye Kanunu, İktisadi Devlet Teşekkülleri Kanunu, Bankacılık Kanunu, Fiyat Destekleme ve Düzenleme Fonu, Taşıt Kanunu, Gümrük Kanunu, İhracatı Geliştirmek Amacı ile Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere Dair Kanunla, ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Görüldüğü üzere bu dönemde çıkarılan ekonomi yönelimli KHK'ların çoğu stratejik alanlara ilişkin olmuştur. Bu KHK'ların özüne bakıldığında daha çok neoliberal yönelimli KHK'lar olduğu görülecektir.

Kısaca değindiğimiz 1972-1980 yılları arasındaki bu KHK'lara dönemin gelişmeleri üzerinden daha geniş kapsamlı olarak bakacak olursak şunları söyleyebiliriz.

12 Mart 1971 Muhtırası sonrası siyasal yaşamın düzene sokulması, reformların gerçekleştirilebilmesi, istikrarsızlıkların giderilmesi ve muhtırayı gerçekleştirenlerin talepleri gibi nedenlerle bir teknokratlar hükümeti kurulması yönünde eğilim oluşmuştur. Bu yöndeki eğilim üzerine, partiler üstü, bağımsız bir başbakan görünümü göstermek için CHP Milletvekili Nihat Erim partisinden istifa ederek hükümeti kurmak (26.03.1971-11.12.1971 33. Hükümet 1. Erim Hükümeti, 34. Hükümet 2. Erim Hükümeti 11.12.1971-22.05.1972) ve reformlar (teşvik, eğitim, toprak, enerji, mali, idari ve hukuki reformlar) yapmak üzere harekete geçmiştir. Ancak bu girişim parlamentoda tek bir partinin çoğunluğu sağlayamaması ve meclise sevk edilen reform yasa tasarılarının/tekliflerinin aylarca beklemesi ya da sevk edilenlerin üzerinde de yoğun tartışmalar yaşanması üzerine sonuçsuz kalmıştır. Bunun üzerine siyasal istikrarsızlığın atlatılması, yürütmenin elinin güçlenmesi, kararlarda çabukluk sağlanması ve diğer nedenlerle 20.9.1971 tarih ve 1488 sayılı kanunla anayasada değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerle beraber TSK üzerinde yargı denetiminin azaltılması ve Askeri Mahkemelerin kurulması, Anayasa Mahkemesi denetiminin sadece şekli boyuta indirgenmesi, küçük partilerin anayasa mahkemesine başvuru yapabilmesinin önünün kapatılması, memurlara sendika kurma ve sendikaya üye olma yasağı getirilmesi gibi önemli birtakım değişiklikler yapılmıştır (Ozan, 2015, s. 690). Ancak bu anayasa değişikliğinin çalışmamız açısından belki de en önemli yönü KHK'nın anayasaya eklenmesidir.

KHK'nın anayasaya eklenmesi sonrası Erim Hükümeti parlamenter rejimin devamlılığını sağlamak, hızlı kararlar alabilmek, gerilimlerle-krizlerle süregiden siyasal, yönetsel, sosyal hayatı yeniden işler hale getirmek amacıyla KHK üzerinden bir dizi reform yapmaya yönelmiştir. Ancak her ne kadar bu şekilde bir açıklama yapılsa da reformların KHK'lar üzerinden yapılması konusunda komisyonlarda, meclis içinde ve meclis dışında sert tartışmalar yaşanmış ve KHK'ların parlamentoya karşı bir hareket olduğu yönünde eleştiriler yapılmıştır. Bu sert eleştiri ve tartışmalar ise hem yapılmak istenen reformları önlemiş hem de KHK'lardan beklenen sonuçların alınamamasına neden olmuştur. Örneğin 1972 yılında yapılan açıklamada sanayi bölgelerini, turizm faaliyetleri, serbest bölgelerin kurulması ve döviz kazandırıcı hizmetlerin geliştirilmesi yönünde KHK'lar çıkartılacağı belirtilmiş ancak bu KHK'lara yönelik yetki kanunu ancak 1975 yılında çıkartılabilmiş ve fakat geç de olsa bu yetki yasasına dayanılarak çıkartılan KHK'lardan da beklenen sonuçlar alınamamıştır. Aslında dönemin siyasal hayatına bakıldığında yaşanan gecikmelerin ve KHK'lardan tam anlamıyla yararlanılamamasının nedenini: KHK yetkisini iktidara gelen hükümetlerin kullanmaktan yana olmaları ancak iktidarda olmadıkları dönemde ise KHK kullanımına çok sert muhalefet göstermeleri olarak belirtebiliriz. Bu durum zaten işlemez hale gelmiş olan yapının giderek daha da kötüleşmesine neden olmuştur. Yine bu durum esasında KHK kullanımının siyasal iktidarlar nezdinde bir tür fırsatçılığa çevrildiğini göstermektedir. Çünkü iktidarda iken KHK kullanımını kendisine hak gören hükümetler, iktidar el değiştirdiğinde KHK kullanımına muhalefet göstermiş ve bu nedenle KHK'lardan beklenen sonuçlar alınamamıştır.

1971 Anayasa değişikliğinin ardından Cumhurbaşkanı Sunay'ın genel bir yetki yasası ile (KHK ile) meclisin yetkilerinin geçici bir süreliğine hükümete verilmesi (Delegasyon⁴⁵ Teorisine bir örnek) yönünde Başbakan Erim'e bir not sunmuştur. Ancak bu talep Demokratik Parti (Ferruh Bozbeyli), Milli Güven Partisi (Turhan Feyzioğlu), Adalet Partisi (Süleyman Demirel) tarafından yasama yetkisinin sadece TBMM'ne ait olduğu, bu yetkinin hükümete verilemeyeceği, verilmesi halinde parlamenter rejimin itibarının sarsılacağı, bunun yerine yapılması gerekenin siyasi partilerin çalışmalarını sağlayıcı tedbirlerin alınması olduğu belirtilerek reddedilmiştir. Fakat devam eden süreçte siyasi, iktisadi, sosyal istikrarsızlıkların artarak devam etmesi üzerine meclisten ilk KHK

⁴⁵ Delegasyon: Meclisin yasama yetkisini yürütme organına devretmesi, Delegation: Belli konuların meclisin yasama alanının dışına çıkarılması, Delegation: Belli konulara ilişkin kanunların düzenleyici işlem konumuna indirilmesi anlamına gelmektedir (Karahanoğulları, 1998, s. 58).

için ilk yetki yasası 23.05.1972 Tarih ve 1589 sayılı kanunla çıkartılarak yürürlüğe girmiştir.⁴⁶

Daha önce de belirttiğimiz gibi bu dönemde toplamda çıkarılan 34 KHK'nın 18 tanesi personel KHK'sı iken 15 tanesi ekonomi, 1 tanesi de basın-yayın-medya KHK'sıdır. Takip eden başlıklarda bu KHK'larla yaşanan değişim-dönüşümler otoriter devletçilik yaklaşımı üzerinden ele alınacaktır.

3.2.1.3.1. Ekonomide KHK'lı Neoliberalizasyon

Türkiye'de 70'li yıllar boyunca çıkarılan KHK'ların önemli bir bölümü ekonomi yönelimli olmuştur. 70'li yılların ekonomi yönelimli bu KHK'larına baktığımızda ise göze çarpan ilk husus, KHK'ların kapitalizmin neoliberal evresine geçişte önemli bir işlev görmüş olmasıdır. Yani bu dönem KHK'larının temel işlevi ve temel özelliği yeni birikim rejiminin geçişe aracılık etmeleridir. KHK'lar kapalı-koruyucu bir ekonomi (ithal ikameci evreden) anlayışından dışa açık bir ekonomi anlayışına (ihracata-serbestleşmeye dayalı evreye) geçişte önemli bir yere sahip olmuştur. Dışa açılma-liberalizasyon bir ülkenin uluslararası sermaye ve pazarla bütünleşmesini ifade etmekte olup, bu açılma mal, hizmet, sermaye ve işçi hareketleri yoluyla gerçekleşebilir (Kazgan, 1988, s. 32-33). İşte bu başlık altında daha önce kısaca ele aldığımız 70'li yılların ekonomik-politik panoraması ve bölüşüm ilişkileri kapsamında KHK'ların nasıl kapitalizmin yeni evresi olan neoliberalizme ve onun uzantısı olan otoriter devletçiliğe aracılık ettiğini ortaya koymaya çalışacağız.

KHK'lar özellikle 70'lerin ikinci yarısından itibaren ekonominin liberalizasyonunun yani finansal serbestleşme adımlarının, daha sonraki süreçte ise bizatihi neoliberal politikaların aracı haline gelmiştir. Esasında bu durum 70'lerin ikinci yarısında Poulantzas'ın ileri sürdüğü-oluşturduğu ve çalışmamızın kuramsal ayağında yer alan otoriter devletçilik ile de uyumlu bir husustur. Çünkü Poulantzas oluşturduğu ekonomi-politik eksenli otoriter devletçilik kuramında 70'lerin sonlarına doğru

⁴⁶ Bu dönemde toplamda 7 adet yetki yasası çıkartılmış olup, bunlar: 31.05.1972 Devlet Memurları Kanunu ile İlgili Yetki Kanunu, 08.07.1972 Türk Silahlı Kuvvetlerinin Yeniden Teşkilatlanması, Silâh, Araç ve Gereçlerinin Yenileştirilmesi Amacı ile Millî Savunma Bakanlığına Gelecek Yıllara Geçici Yüklenmelere Girişme Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun, 02.12.1972 Jandarma Genel Komutanlığının Yemden Teşkilatlanması, Modern Silâh, Araç ve Gereçlerle Donatılması Amacıyla İçişleri Bakanlığı Jandarma Genel Komutanlığına Gelecek Yıllara Geçici Yüklenmelere Girişme Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun, 01.03.1974 1974 Malî Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşımına Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tarh, Tahakkuk ve Tahsiline Yetki Veren Kanun, 04.05.1975 Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası Kurulması ile İlgili Yetki Kanunu, 18.06.1975 Deniz Hukuku ile İlgili Yetki Kanunu, 29.09.1978 Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanunu...

kapitalizmin artık yeni bir evreye girdiği ve devletin bu evrenin bir sonucu olarak otoriter bir eğilim kazandığını belirtir. Kapitalizmin bu evresi daha önce de bahsettiğimiz gibi finans burjuvazisinin hegemonyasında yürütülen ve devletin düzenleyici bir rol ile yapılandırıldığı neoliberal bir büyüme modelini tanımlayan dönemdir. Otoriter devletçilik tam da bu dönemde kapitalizmin neoliberal evresinin yeni bir formu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Otoriter devletçilik içerisinde bazı önemli alanlar ön plana çıkmaktadır. Örneğin yürütme erki, ekonomi yönetimi, personel rejimi, devlet teşkilatlanması, bakanlıklar gibi alanlar otoriter devletçilik içerisinde stratejik konuma sahip alanlardır. Otoriter devletçilikle beraber yürütmenin aşırı derecede güçlenmesi, hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılması, personel rejiminin, devlet örgütlenmesinin, ekonomi politikalarının ve ekonomi yönetiminin giderek yürütme erkine daha fazla bağımlı hale gelmesi gibi değişim-dönüşümler yaşanmaktadır. İşte bu başlık altında da ilk önce kilit bir konuma sahip ekonomi konusuna ardından da personel konusuna dikkat çekmeye çalışacağız.

70’li yıllar ekonomik bunalımlara bağlı olarak emek ve sermaye kesimleri arasında çatışmaların keskinleştiği ve bunun (özellikle dönemin sonlarına) süreklilik hali aldığı bir dönem olmuştur. Devletin bu dönemde çatışmaları gidermek ve hegemonyayı yeniden tesis edebilmek için ortaya koyduğu irade sanıldığı gibi aksine bu bloklar arasındaki çatışmayı-çatlağı ortadan kaldırmamış, aksine giderek daha da arttırmıştır. Çünkü Poulantzas’ın da belirttiği gibi devletin ekonomik bunalımları önlemek için ortaya koyduğu irade aynı zamanda onu otoriterleşmeye de itmektedir. Karar alıcılığın KHK’lar üzerinden yasamadan yürütmeye geçmesi, yürütmenin artan kurucu-düzenleyici rolü ve ekonomik eylemleri, iktidar bloğu içinde yer alan bazı kesimlerin lehine (sermaye) iken doğal olarak da bazı kesimlerin aleyhine (emek) bir etkiye sahip olmuştur. Bu etki 70’lerin sonlarına doğru çok açık bir şekilde kendini göstermiş, 1980 sonrası süreçte ise kurumsallaşarak yeni bir formda (neoliberalizm) kendini sürekli hale getirmiştir.

Çalışma açısından bakıldığında krizler ve KHK’lar arasındaki bağ, KHK’lar üzerinden gerçekleştirilen liberalizasyon süreci 1975 yılında çıkarılan 13 sayılı KHK⁴⁷ ile daha net görülebilir. Çünkü bu KHK ile birlikte Türkiye’de ilk kez bir banka kurulmuştur. 1974 yılında OPEC’in petrol fiyatlarını 4 katına çıkarması sonrası Türkiye krizin eşliğine gelmiş ancak bu kriz eşliği yurt dışında çalışan gurbetçi vatandaşların döviz getirileriyle atlatılabilmektedir. Fakat kısa vadeli ve günü kurtarmaya yönelik önlemlerle ekonomi gibi hayati bir alanın dönmeyeceği yönünde hem fikir olan siyasetçiler Devlet Sanayi ve İşçi

⁴⁷ **13 Sayılı KHK:** Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB) Kuruluşuna Dair KHK

Yatırım Bankasının (DESİYAB) kurulması yönünde hükümete 1877 sayılı yetki kanunu ile yetki vermiştir. Bu bankanın temel amacı Avrupa'daki gurbetçi vatandaşların tasarruflarını sistematik bir şekilde ülkeye çekmek ve bunları yatırımlarda kullanarak ülkenin kalkınmasını sağlamaktır.⁴⁸ Bu girişim aynı zamanda Türkiye'de devlet güdümlü ithal ikameci birikim rejiminin de yavaş yavaş aşılmaya başlandığını göstermektedir. Diğer bir ifadeyle 1970'lerin ortaları aynı zamanda ekonomik liberalizasyon sürecinin başlangıcıdır. Çünkü bu KHK ile kurulan DESİYAB'la beraber uluslararası mali yapıya entegrasyon ve dışa açılım sürecine devlet eliyle olur verilmiştir. Türkiye bu sürecin yani ekonomik liberalizasyon sürecinin ikinci ayağını 1977 sonrası yaşanan büyük kriz sonrası IMF ve Dünya Bankasının taleplerini kabul ederek yaşamıştır.

Bu dönemde çıkarılan bir diğer KHK⁴⁹ ile parasal sınırlarla ilgili düzenleme yapılmıştır. Buna göre aşağıda tek tek verdiğimiz kanunlarda yapılan değişiklikle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak olan alımlarda uygulanacak olan parasal sınırlara ilişkin düzenleme yapma yetkisi bütçe kanunu üzerinden yürütme erkine yani Bakanlar Kuruluna⁵⁰ verilmiştir. Buna göre:

a) 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 24, 62, 64, 83, ve 84'üncü, b) 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale Kanununun 2, 5, 7, 16, 19, 41, 46 ve 50'nci, c) 4353 sayılı Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğünün Vazifelerine, Devlet Davalarının Takibi Usullerine Dair Kanunun 27, 28, 29, 30, 31 ve 34'üncü, d) 3904 sayılı Orman Umum Müdürlüğü Teşkilât Kanununun 8 inci, e) 5433 sayılı Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanununun 10 uncu, f) 5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun 32'nci, g) 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun 35 inci, h) 6686 sayılı Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü Teşkilât ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun 6'ncı, i) 6760 sayılı Vakıflar Umum Müdürlüğü Vazife ve Teşkilâtı Hakkındaki Kanunun 14'üncü, maddelerindeki parasal sınırlar günün koşullarına uygun biçimde yıllara göre bütçe kanunlarında gösterileceği belirtilmiştir.

Yine bu dönemde çıkarılan çeşitli KHK'larla Türkiye'de bulunan bazı anonim ortaklıkların dış borçlanma yapabilmesinin, tahvil çıkarabilmesinin yani piyasaya

⁴⁸ Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB), aynı zamanda kurulduğu dönemde Türkiye'nin kanayan yarası olan döviz ihtiyacını karşılama noktasında da stratejik bir öneme sahip olmuştur.

⁴⁹ **17 Sayılı KHK:** 1050, 2490, 3904, 4353, 5433, 5539, 6200, 6686 ve 6760 sayılı Kanunlarda yer alan parasal sınırların saptanmasına ilişkin KHK

⁵⁰ Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu Maliye Bakanlığınca hazırlanır ve bu tasarı Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

açılabilmesinin önü açılmıştır. Örneğin 19 sayılı KHK⁵¹ ile Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığının Maliye Bakanlığı kefaleti ile borçlanabileceği, 21 Sayılı KHK⁵² ile Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığının Hazine kefaleti ile tahvil⁵³ çıkarabileceği belirtilmiştir. Hemen belirtmek gerekirse 19 ve 21 Sayılı KHK'lar ile anonim ortaklıklar üzerinden dışa açılma ve piyasadan kısa vadeli borçlanmalar yapabilmenin önü açılmış oldu, bunun sebebi ise bu dönemde çok ağır şekilde yaşanan krizdir.

Ekonomi yönelimli olan bir diğer KHK ise her türlü hububat (tahıl) satışı konusunda tek yetkili merciin Bakanlar Kurulu olduğuna dair çıkartılan 20 sayılı KHK'dır.⁵⁴

Açık Artırma, Eksiltme ve İhale Kanununu da bu dönemde çıkarılan 22 sayılı KHK⁵⁵ ile değiştirilmiştir. Bu KHK ile adeta yeni bir ihale kanunu oluşturulmuş olup, yapılan değişiklik ve getirilen yeniliklerden dikkat çekenlerden bazıları şu şekildedir:

Bu KHK'dan önce yabancı uyrukluların Türkiye'de yapım, onarım, üretim ve geliştirme işlerine girmeleri oldukça zorken bu KHK ile Türkiye'de yapım, onarım, üretim ve geliştirme işlerine girebileceği belirtilmiştir. Örneğin 10 yıl Türkiye'de oturan ve ticaret siciline kayıtlı olan yabancı uyruklular Türkiye'de yapım, onarım, üretim işlerine katılabilecektir. Bu durum KHK üzerinden ekonomi de yaşanan liberalizasyona gösterilebileceğimiz bir diğer örnektir. Nasıl ki daha önce ele aldığımız 19 ve 21 sayılı KHK'lar ile anonim ortaklıklar üzerinden piyasadan borçlanılabilmenin önü açılmışsa, bu KHK ile de ihalelere yabancı yatırımcıların da girmesinin önü açılarak piyasalaşmada bir adım daha atılmıştır.

22 sayılı KHK ile ihaleler için gerekli olan duyuru konusunda da çeşitli değişiklikler-düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin pazarlık yöntemi ile yapılacak ihaleler için, idareler tarafından duyuru yapılıp-yapılmaması konusu serbestleştirilmiş yani bu konu idarenin takdirine bırakılmıştır.

Normalde İhale Kanununa göre ihale yapılması için belirtilen ilke ve koşullara uyulmadan yapılan duyurular hükümsüz sayılır ve yenilenmedikçe ihale yapılamaz. İhale yapıldıktan sonra duyuruların hükümsüzlüğü anlaşılırsa ihaleler feshedilir. Ancak bu

⁵¹ **19 Sayılı KHK:** 6327 Sayılı Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Kanununa 202 Sayılı Kanun'la Eklenen Ek Maddenin Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁵² **21 Sayılı KHK:** 6623 Sayılı Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı Kanununun 7359 Sayılı Kanunla Değişik 6'ncı Maddesinin Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁵³ Tahviller Bankaların aktifinde yatırım aracı olarak, ihalelerde teminat olarak kullanılabilir.

⁵⁴ **20 Sayılı KHK:** 79 Sayılı Milli Korunma Suçlarının Affına, Milli Korunma Teşkilât, Sermaye, Fon Hesaplarının Tasfiyesine ve Bazı Hükümler İhdasına Dair Kanunun 10'uncu Maddesinin Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁵⁵ **22 Sayılı KHK:** 2490 Sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale Kanununun 2, 5, 7, 14, 16, 19, 25, 27, 36, 37, 41, 46, 50, 60 ve 66'ncı Maddeleriyle Bu Kanuna 6150 Sayılı Kanun'la Eklenen Ek Maddenin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Ek 4876 Sayılı Kanun'un Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin KHK

KHK ile yapılacak işte ivedilik ve ihalede devletin yararı varsa hükümsüz sayılabilecek ihale ve sözleşmeler Maliye Bakanlığının uygun görüşü ve ilgili Bakanın onayı ile geçerli sayılabileceği, hüküm altına alınmıştır. Ayrıca yine ihalelerle ilgili olarak Maliye Bakanlığına ihalelerde şartlaşma ve eklerinin bedellerinin nasıl saptanacağı, en az ve en çok bedel sınırlarını kararlaştırma yetkisi verilmiştir.

İhale Kanununun ilk halinde olmayan ancak bu KHK ile yapılan bir diğer değişiklik ise şu şekildedir. Normal şartlarda ihale için uygulanan usul eksiltme usulü ise en düşük bedel teklifinde bulunan ihaleyi alır. Ancak bu KHK ile teklifler için yapılan karşılaştırma sonucunda idare için daha yararlı olacağı anlaşılan önerinin uygun bedel olarak kabul edilebileceği belirtilmiştir. Uygun bulunan teklifin, uygunluk ve seçim gerekçesi ile değerlendirme biçiminin alınacak bir kararla bildirileceği ve ayrıca uygun bedelin uygunluk kriterlerinin Maliye ve Bayındırlık Bakanlıklarınca birlikte hazırlanacak yönetmelikle tespit edileceği şeklinde bir düzenleme yapılmıştır. Son olarak bu KHK ile ihale üstlenicisinin seçiminde ulusal firmalar yararına ayırım yapılabileceği de belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere yapılan düzenleme ile birlikte eksiltme usulünde artık en düşük teklifi veriyor olmak ihalenin üstlenebileceği anlamına gelmiyor. Bu KHK ile hükümete takdir yetkisi verilmiş olduğundan idarenin daha yararlı bulacağı bir teklife ihale verilebiliyor.

Esasında KHK'larla yapılan düzenlemelere dikkatle baktığımızda ortaya çıkan husus bir yandan piyasa ekonomisine geçiş için yavaş yavaş adımlar atılıyor olması bir yandan da bu geçişin neoliberal bir otoriterlik kurgusu üzerinden yani yasama erkinin çıkardığı kanunlarla değil de yürütme erkinin çıkardığı KHK'larla yapılması hususudur. Çünkü yapılan düzenlemelerin odağına serbest piyasa alınmakta ancak bu yapılırken KHK ile yapılmakta ve yine aynı KHK ile karar vericilik-belirleyicilik yetkisi yasama erkinden alınarak yürütme erkine verilmektedir. Bu durum ele alacağımız ileriki başlıklarda da görüleceği üzere Türkiye'nin KHK rejiminin temel karakteristiği haline gelmiştir.

Burada ele alacağımız bir diğer KHK⁵⁶ ise Muhasebe-i Umumiye Kanunu yani Genel Muhasebe Kanununda değişiklik yapan 24 sayılı KHK'dır. 26 Eylül 1978 tarihli ve 2171 sayılı Kanunun verdiği yetkiyle 27.02.1979 tarihinde çıkarılan bu KHK ile bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla bazı yeni ilke

⁵⁶ **24 Sayılı KHK:** 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 22, 24, 28, 29, 31, 37, 56, 59, 62, 64, 83, 84, 86 ve 92'nci Maddelerinin Değiştirilmesine ve 32'nci Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasına İlişkin KHK

ve yaptırımlar tespit edilmiştir. Örneğin, her mali yılda devletçe toplanacak gelirler ile ödenecek giderler bütçe kanununda belirtileceği; bütçeler, kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanıp ve uygulanacağı; gelir tahsilatı, ödemeler dengesi ve genel ekonomik koşullar göz önünde tutularak ödeneklerin her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadar ki kısmını kullandırmamaya Bakanlar Kurulunun yetkili olacağı belirtilmiştir.

Esasında bu KHK 1970'lerin sonlarından itibaren farklı coğrafyalarda ekonomik-siyasal-yönetimsel hegemonyayı ele geçiren neoliberal ideolojinin artık Türkiye'ye de uğradığını göstermektedir. Çünkü neoliberalizm kuramsal bölümde de açıklandığı üzere tüm yönetsel-toplumsal-ekonomik yapıyı bir fayda-maliyet analizi mantığı üzerinden kurgular. Yani yapılacak yatırım, sunulacak hizmet kamusallığa bakılmaksızın kârlıysa yapılır, kârlı değilse yapılmaz mantığına dayanmaya başlamıştır. Kamusalılık, refah devleti, sosyal devlet ilkeleri yerini kârlılık ve verimlilik ilkelerine bırakmaya başlamıştır. Diğer bir ifadeyle neoliberalizm toplumun ve devletin topyekûn iktisadileştirilmesi felsefesi üzerinden hareket eder. Çıkarılan KHK'da da görüldüğü üzere bütçe programına alınacak plan-program ve yatırımların fayda-maliyet ve verimlilik unsurları dikkate alınarak yapılacağı hüküm altına alınmıştır. Bundan sonraki süreçte de görüleceği üzere fayda-maliyet unsuru ve verimlilik kavramı artık birçok KHK'da doğrudan yer alacaktır. Bu doğrultuda kârlılık, verimlilik ve fayda-maliyet gibi piyasa ekonomisi kavramlarını ön plana çıkaran diğer KHK'lara bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

Ele alacağımız ilk KHK İktisadi Devlet Teşekkülleri ile ilgili olan 27 sayılı KHK'dır.⁵⁷ Bu KHK ile İktisadi Devlet Teşekküllerin sermaye tutarlarını belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Yine bu KHK ile İktisadi Devlet Teşekküllerine kârlılık ve verimliliğe göre hareket etme zorunluluğu getirilmiştir. Buna göre "İktisadi Devlet Teşekküllerinin yönetim kurulu ve genel müdürü teşekküle verilen sermayeyi ve sağlanan diğer kaynakları kârlılık ve verimlilik ilkelerine uygun olarak kullanmak zorundadır", şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Kârlılık, verimlilik ve fayda-maliyet gibi piyasa ekonomisi kavramlarını ön plana çıkaran ve ayrıca bir ilke imza atan bir diğer KHK ise 30 sayılı KHK'dır.⁵⁸ İlk kez KHK ile bir fon kurulmuş olup, bu fon: Fiyat Düzenleme ve Destekleme Fonu'dur. Buna göre, kamu yönetiminde ve harcamalarında etkinlik ve verimliliği sağlamak ve savurganlığı

⁵⁷ **27 Sayılı KHK:** 440 Sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanununun 3 ve 7. Maddelerinin 2. Fıkralarının Değiştirilmesi ve 36. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine İlişkin KHK

⁵⁸ **30 Sayılı KHK:** Fiyat Düzenleme ve Destekleme Fonu Kurulmasına İlişkin KHK

önlemek amacıyla ekonomik ve mali önlem-ilkeler tespit edilmiş ve bu kapsamda Fiyat Düzenleme ve Destekleme Fonu kurulmuştur. Bu KHK'nın çıkarılmasındaki temel amaç bazı malların fiyatları Bakanlar Kurulunca saptanması, bu temel mallara ait fiyat farklarının bir fonda toplanması, söz konusu malların fiyatlarında kararlılık sağlanması ve bu malların üretiminin desteklenmesidir.

Hemen belirtmek gerekirse 12 Eylül Darbesi sonrasında 70'li yıllarda çıkarılan tüm KHK'lar için inceleme başlatılmış bu inceleme sonrasında bir kısım KHK iptal edilmiştir.⁵⁹ İptal edilen KHK'lar arasında Fiyat Düzenleme ve Destekleme Fonu Kurulmasına İlişkin KHK da mevcut olup, bu KHK 23/11/1982 tarih ve 2715 sayılı Kanunla reddedilmiştir. Bu KHK'nın kaldırılma gerekçesi olarak fonun işlevsel olmadığı, yürütme erkine özel, alternatif bir bütçe şeklini aldığı ve bu fonda toplanan gelirlerin vergi geliri gibi kullanıldığı belirtilmiştir.

Son olarak kârlılık, verimlilik ve fayda-maliyet gibi kavramları ön plana çıkaran bir diğer KHK ise kamuda kullanılan taşıtlarla ilgili olan 31 sayılı KHK'dır.⁶⁰ Bu KHK ile kamu yönetiminde ve harcamalarında etkinlik ve verimliliği sağlamak ve savurganlığı önlemek amacıyla alınacak ekonomik ve mali önlemlerle ilgili olarak kamu kesimindeki resmi taşıtların savurganlığa yol açmaması için tedbirler alınmıştır. Bu kapsamda taşıtların bakım, onarım, temin edilmesini ve ikmalini sağlamak ve ekonomik olmayan taşıtların ekonomik olanlarla değiştirilmesini sağlamak için gerekli düzenleme yapılmıştır.

Ekonomi yönelimli diğer KHK'lara devam edecek olursak ele alacağımız bir diğer KHK Bankacılık Kanununda değişiklik yapan 28 Sayılı KHK'dır.⁶¹ Bu KHK ile Bankacılık Kanununun çok sayıda maddesinde (4, 6, 14, 26, 28, 31, 38, 39, 44, 45, 46, 48, 50, 54, 60, 61, 66, 68, 69, 70, 72, 73, 74, 75 ve 76'ncı maddeleri) değişiklik yapılarak önemli düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre:

Değerli kağıtlara yönelik önlemler alınmıştır. Hisse senetlerinin nakit karşılığında çıkarılması ve tamamının ada yazılı olması, yine hisse senetlerinin itibari değerlerinin 10 bin lirayı geçmemesi, bütün hisse senetlerinin menkul kıymetler borsasına kote edilmesi bu önlemlere verilebilecek bazı örneklerdir.

⁵⁹ **İlgili yazının tam metni için bakınız:** https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c011/dm__02011007ss0171.pdf, (Erişim 23.01.2018)

⁶⁰ **31 Sayılı KHK:** 237 Sayılı Taşıtlar Kanunu'nun Değişik 12'inci Maddesinin Son Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁶¹ **28 Sayılı KHK:** 7129 Sayılı Bankalar Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK

Bankalarla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin bir bankanın kurulabilmesi ya da yeni şube açabilmesi için gerekli olan teminat miktarı 2 Milyon TL'den 25 Milyon TL'ye çıkarılmıştır. Ayrıca diğer birçok KHK'da olduğu gibi bu KHK'da da yürütmeye belirleyicilik yetkisi verilmiştir. Buna göre Bakanlar Kuruluna bankaların sermaye tutarları üzerinde değişiklik yapabilme ve hangi bankaların resmi mevduat kabul edebileceğini belirleme yetkisi verilmiştir. Bankalarla ilgili bir diğer değişiklik ise bankalara kredi verme, kefalet kabul etme, tahvil satın alabilme için (sermayelerinin %10'u kadar) ve ayrıca kendi iştirak ya da kuruluşlarına toplamda verebileceği krediler için (sermayelerinin %25'i kadar) sınır getirilmiştir. Yine kredi sınır miktarının üç kata kadar arttırabilme yetkisi Maliye Bakanlığının onayına bağlanmıştır.

Yapılan bir diğer düzenleme ise bir bankanın mali durumu taahhütlerini karşılayamayacak derecede zayıflamış bulunduğu ya da bu durumun gerçekleşmek üzere olduğunun saptanması halinde geçici bir "Yönetim Kurulu" oluşturmaya ve gerekli bütün önlemleri almaya Maliye Bakanı yetkili kılınmasıdır. Buna ek olarak: Bir bankanın faaliyetini yapmakta güçlük çekmesi ya da faaliyetlerini sürdürmenin artık imkânsız hale gelmesi durumunda da öncelikle bir başka banka ya da bankalarla birleşme veya devir yoluna başvurulur, eğer bu yol gerçekleşmez ise hükümet, diğer seçenekler için Maliye Bakanına yetki verebilir, şeklinde yeni bir düzenleme daha yapılmıştır.

1979 yılında çıkarılan bu KHK ile birlikte ekonominin önemli bir kanadını oluşturan bankalar üzerinde hükümetin ve Maliye Bakanlığının önemli ölçüde yetkilerinin arttığını görmekteyiz. 28 sayılı KHK ile bu denli geniş çaplı düzenleme yapılmasının arkasında yatan neden 1977 sonrasında zirve yapan kriz ortamıdır. Ancak bu KHK ile atılan adımlar-yapılan düzenlemeler ve getirilen sınırlamalar ilerleyen başlıklarda da göreceğimiz üzere bir başka krizi de beraberinde getirecek ve siyasetin, ekonominin, toplumun oldukça zor günler geçirmesine neden olacaktır. 12 Eylül Rejiminin oldukça uğraş vereceği ve ilk KHK'larını çıkaracağı bu kriz Banker Krizi⁶² olup, bu krize ilişkin şunları söyleyebiliriz:

1970'li yıllarda yaşanan krizlerle beraber pek çok alanda düzenleme yapılmış olup, bunlardan bir tanesi de finans sektörü olmuştur. Çıkarılan KHK'larla Bankacılık Kanununda yapılan bazı düzenlemeler (bu düzenlemelerden biri de 28 sayılı KHK'dır.) piyasada döviz ve kredi ihtiyacını daha da arttırmış bunun sonucunda da yeni bir kredi temin yolu olarak Döviz Çevrilebilir Mevduat (DÇM) sistemi keşfedilmiştir. Ancak

⁶² Bu kriz sonraki süreçte öylesine büyümüştür ki dönemin iki önemli ismi Turgut Özal (Başbakan Yardımcısı) ve Kaya Erdem (Maliye Bakanı) 1982 yılında istifa etmiştir.

keşfedilen bu sistem daha sonra 80’li yıllarda önemli bir krizin de patlak vermesine neden olmuştur.

Her şey bankerlerin finans piyasasında bankaların önüne geçmesiyle başlamış olup, bu başlangıcı tetikleyen ise Döviz Çevrilebilir Mevduat sistemine son verilmesi olmuştur. Döviz Çevrilebilir Mevduat (DÇM), döviz ihtiyaçlarını karşılamak için yurt dışındaki işçi tasarruflarının Türkiye’ye çekilmesi için kullanılan bir araçtır (Aybar, 2014, s. 95). Yurtdışında çalışan Türk vatandaşları yüksek getiri beklentisi ile tasarruflarını DÇM’ye çevirmesine dayanan bu sistem zamanla Türkiye’de spekülative amaçla kullanılmaya başlanınca KHK ile DÇM uygulamasına son verilmiştir. Fakat DÇM’nin kaldırılması finans sektöründe kredi daralmasına neden olmuş bu ise o zamana kadar ön planda olmayan bankerlerin birden parlamasına neden olmuştur. Diğer bir ifadeyle DÇM uygulamasına son verilmesiyle beraber bankerler finans piyasasında bankaların önüne geçerek kilit oyuncular haline gelmiştir (Aybar, 2014, s. 95).

DÇM sistemi, bir bankanın yurtdışındaki bir banka aracılığıyla Türk işçilerine Türkiye’de döviz tasarruf hesabı açması, ardından bu dövizlerin merkez bankasına yatırılması ve Merkez Bankasının da yatırılan bu döviz karşılığında yerli bankaya Türk Lirası aktarması şeklinde işlemekteydi. Merkez bankası yatırılan bu tasarrufların değer kaybı halinde bu kaybı telafi garantisi vermekteydi. Yani sistem yurt dışından gelen ve döviz olarak Merkez Bankasına yatırılan paranın yurt içinde kur garantili ve kârlı şekilde Türk Lirası olarak kullanılması esasına dayanmaktaydı. Bu sistem esasında kanayan yara olan döviz açığını kapatmaya yarıyordu. Ancak zamanla DÇM spekülative amaçlı kullanılmaya başlanmış, bunun sonucunda da ilki 1974 ve ikincisi de 1978’de olmak üzere iki kez kaldırılmıştır. Kaldırılmasına neden olan bazı spekülative hareketler ise; yurt içinde işçi kooperatifleri sayısının aşırı şekilde artması, Türk vatandaşlarına ait tasarrufları sisteme dahil etme amaçlı işleyen bu sisteme daha sonra yabancı ülke vatandaşlarının girmesi, sık sık yapılan devalüasyonlar sonucunda yaşanan kayıpların devlet tarafından karşılanması nedeniyle devletin büyük zararlara katlanması ve son olarak kârlılık oranı yüzünden hemen hemen tüm bankaların DÇM hesabı açma yarışına girmesidir (Aybar, 2014, s. 96-97).

DÇM uygulamasından vazgeçilmesiyle ekonomide kredi olanakları daralmış, bunun sonucunda uzun zamandır pasif halde duran bankerler aktif hale gelerek ekonomide güçlü bir konuma erişmiştir. Bankerlerin güçlenmesindeki bir diğer etken ise KHK’larla bankalara getirilen kredi-faiz-arz kısıtlamalarının farklı kanunlarda düzenlenmesi nedeniyle bankerler için geçerli olmamasıdır (Aybar, 2014, s. 103). Bu durum ise ekonomide bankerleri ön plana çıkararak kredi konusunda adeta bankerlere

yönelmeye sevk etmiştir. Çünkü yasal sınırlara takılan bankaların aksine faiz konusunda bankerlere herhangi bir sınırlama getirilmediğinden, bankerler yüksek faiz vaad ederek piyasadaki fonları topladıkça bankalar fon toplayamayacak dolayısıyla da kredi pazarlayamayacaktır. Bu gelişme üzerine özel sektör kredi ihtiyacını ya tek şubeli bankaları satın alıp, bu banka üzerinden halka arzda bulunarak ya da bizatihi yeni banka kurarak gidermek zorunda kalmıştır. Ancak banka kredisine erişim imkânı olmayan veya küçük bankaları satın alamayacak olan diğer şirketler ise bankerlere yönelmişlerdir (Aybar, 2014, s. 95). Fakat bu yöneliş zamanla büyük bir krizi de beraberinde getirecektir. Çünkü özellikle 1977'den itibaren ekonominin daha da kötüye gitmesi, ardından 24 Ocak kararlarının devreye girmesi ve yine bankerlik kurumuna da KHK'larla düzenlemeler ve sınırlamalar getirilmesiyle bankerlere olan güven azalmıştır. Bu gelişmenin ardından tasarruflarını bankerlere emanet edenler hızlıca bu tasarruflarını geri çekince-çekmeye çalışınca artık bankerler ne anapara ne faiz ödeyebilmiş ve çoğu çareyi yurtdışına kaçırmakta bulunmuştur.

Görüldüğü üzere hem daha önceki bazı KHK'lar ile hem de ele aldığımız 28 sayılı KHK ile ekonominin güçlü sektörleri üzerinde karar alma yetkisi yürütmenin üst kademelerine yani Başbakan, Bakanlar Kurulu ya da ilgili bakana geçmiştir. Tüm bu gelişmeler ve süreç içerisinde 70'li yıllarda çıkarılan KHK'lar: Poulantzas'ın otoriter devletçilik kuramı ile uyuşur şekilde yani ekonomi-siyaset ayrımının zamanla silikleştiği, yürütmenin her alanda güçlendiği argümanı ile uyumlu bir gelişmedir. Bu kapsamda bir yandan serbest piyasa ekonomisine geçişe öncülük eden bir yandan da yürütmeyi güçlendiren diğer KHK'ları ele almaya devam edecek olursak:

32 sayılı KHK⁶³: Bu KHK ile anonim şirketler ve limited şirketler yıllık kârlarından ayırdıkları yasal yedek akçelerin⁶⁴ tamamını Devlet İç İstikraz Tahvillerine⁶⁵ yatırma zorunluluğu getirilmiştir. Ayrıca ilgili kanuna aykırı hareket eden kuruluşlara para cezası verileceği belirtilmiştir. Böylece hem şirketler için bir tür olası kriz sigortası oluşturulmuş hem de kamu kesimi açıklarına merhem olacak kaynak sağlanmıştır.

Daha önce de belirtildiği üzere 12 Eylül Darbesi sonrasında tüm KHK'lar için inceleme başlatılmış ve bu inceleme sonrasında KHK'ların bir kısmı iptal edilmiştir. Bu

⁶³ **32 Sayılı KHK:** 4060 Sayılı %5 Faizli Hazine Tahvilleri İhracına Dair Kanununun 5072 Sayılı Kanun'la Değişik 1. ve 4. Maddeleri ile 9. Maddesinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Geçici Bir Madde Eklenmesine İlişkin KHK

⁶⁴ İşletmelerin zararlarını kapatabilmek, işlerin iyi gitmediği zamanlar işletmeyi devam ettirebilmek, oluşacak işsizliği önlemeye yönelik önlemler almak gibi amaçlarla kullanılmak üzere, her yıl işletme net karından kanun gereği ayrılması zorunlu payı ifade eder.

⁶⁵ Kamu kesiminin finansman açıklarını kapatmak için kullandığı iç borçlanma yöntemi

kapsamda 28.09.1979 tarihinde yayımlanan bu KHK 23/11/1982 tarih ve 2714 sayılı Kanunla reddedilmiştir.

Yürütmeyi ön plana çıkararak ve ekonomi yönelimli olan bir diğer KHK da 1979 yılında çıkarılan 33 sayılı KHK'dır.⁶⁶ Bildiğimiz üzere Gümrük Kanununun temel amaçları arasında uzun süreli kalkınma planının hedeflerini göz önünde bulundurarak gümrük giriş tarife cetvelinin mali ve koruyucu etkisini ülke ekonomisine en uygun nitelikte tutmak yer almaktadır. Kanunda bu amacın Bakanlar Kurulu kararları ile gerçekleştirileceği belirtilmiştir.

Gümrük Kanunu'nun ilk halinde Bakanlar Kurulu, gümrük vergisi ve buna bağlı olarak ithalde alınan diğer vergi ve resim oranlarını ithal edilecek maddelere göre değiştirmeye ve tarifedeki notlarda gerekli değiştirmeleri yapmaya ve bu değişikliklerin uygulanmasına ilişkin usul ve koşulları saptamaya Maliye, Ticaret, Tarım, Sanayi ve Gümrük ve Tekel Bakanlıkları ile Devlet Plânlama Teşkilâtı ve Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinin görüşünü almak şartıyla yetkili kılınmıştır. Ancak bu KHK ile görüşü alınan birimlerden Türkiye Ticaret Odaları, Sanayi Odaları ve Ticaret Borsaları Birlikleri gibi örgütlenmeler çıkarılarak karar alıcılık ve belirleyicilik tamamen yürütme erkine bırakılmıştır.

Ele alacağımız bir diğer KHK ise müteahhitlerle ilgili bir düzenlemeyi içeren 34 sayılı KHK'dır.⁶⁷ Buna göre yurtdışı müteahhitlik hizmetlerindeki vergi yükünü azaltmak için, Türkiye'ye giren net döviz girdisi üzerinden belirlenecek bir oranda vergi iadesi yapılmasına karar verilmiştir. Ayrıca yabancı şirketlerce tümü ya da bir bölümü finanse edilen yurtiçi yatırımlardan uluslararası ihaleye çıkarılanları yüklenen yerli müteahhitleri vergi iadesinden yararlandırmaya, Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Özetle bu KHK ile yurt dışına açılan ve ülkeye döviz girdisi sağlayan müteahhitlere Bakanlar Kurulu kararları ile çeşitli kolaylıklar getirebilme imkânı verilmiştir.

Son ele alacağımız KHK doğrudan ekonomi ile ilgili olmayan ancak otoriter devletçilik güdümünde olan 23 sayılı KHK'dır.⁶⁸ Bu KHK 26/9/1978 tarihli ve 2171 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılmış olup, Basın İlan Kurumunun⁶⁹

⁶⁶ **33 Sayılı KHK:** 474 Sayılı Gümrük Kanunu'na Bağlı Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin Değiştirilmesi Hakkında Kanunun 2'inci Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁶⁷ **34 Sayılı KHK:** 261 Sayılı İhracatı Geliştirmek Amacı ile Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere Dair Kanunun 1'inci Maddesinin Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁶⁸ **23 Sayılı KHK:** 195 Sayılı Basın İlan Kurumu Teşkiline Dair Kanunun, 5, 9, ve 10'uncu Maddeleriyle Geçici 3'üncü Maddesinin Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁶⁹ 2018 yılında Basın İlan Kurumu Kanununda yapılan değişikliklerle kurumu denetleme görevi Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığına verilmiştir.

yapısında bazı değişikliklere gidilmiştir. Örneğin Basın İlan Kurumunun Genel Kuruluna yeniden şekil verilerek, Genel Kurulda, hükümeti temsil edeceklerin sayısı 7'den 10'a çıkartılmıştır. Yine genel kurula temsilci gönderebilmek için gazete ve dergilerin belli satış adedine (100.000) ulaşması şartı getirilmiştir. Bunun yanında Basın İlan Kurumunun yönetim kurulu üye sayısı dörtten altıya çıkarılmış ve ayrıca üye kompozisyonu içerisinde hükümet tarafından görevlendirilecek üye sayısı da artmıştır.

Basın İlan Kurumunun resmi ilanları ve reklamları yayınlayacak olanları belirleme, resmi ilan ve reklam yayınlama hakkı bulunan gazeteleri denetleme ve bunlara yaptırım uygulama, bunlardan hangilerinin kamu desteğine sahip olacağını belirleme gibi yetkileri vardır. Yani bu kurum resmi ilanlar ile kamu kurum kuruluşlarına ait reklamların, gazete ve dergilerde yayınlanmasına aracılık etmektedir. Kurumun şubelerinin olmadığı yerlerde valilikler bu görevi üstlenmektedir. Bu kurumun yönetim kademesindeki üye kompozisyonu değiştirilmesi ve üye sayısındaki ağırlığın hükümete kaydırılması esasında bu kurumun merkezileştirilmesini ve yürütme erkinin güdümüne girmesini ifade eder. Basın-medya ideolojik düzenin hem taşıyıcı hem de meşrulaştırıcısı olarak otoriterliğin inşasında kullanılabilir önemli bir araçtır. Bu kapsamda devletin ideolojik aygıtları arasında önemli bir unsur olarak yer alan basın-yayın üzerinde yürütme erkinin güçlendirilmesi otoriter devletçiliğin önemli bir argümanıdır.

70'li yılların ekonomi yönelimli KHK'larına değindikten sonra takip eden başlıkta bu dönemde çıkarılan ve otoriter devletçiliğin stratejik alanlarından olan personel konusuna değinilecektir.

3.2.1.3.2. Hukuki Rejimden Siyasi Rejime: Devlet Memurları Kanununun KHK ile Dizaynı

Türkiye'de 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişikle beraber hukuksal-yönetmel hayata eklenen KHK'nın yaklaşık ilk 10 yıllık sürecinde (1970-1980 yılları arasında) sürekli olarak üzerinde yoğunlaştığı bir diğer alan personel konusu-rejimi (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu) olmuştur. Hemen belirtmek gerekirse bu durum çalışmanın üzerine yükseldiği kuramsal ayak olan otoriter devletçilik kuramıyla da doğrudan ilişkilendirilebilecek bir durumdur. Yani hukuki güvenceye sahip ve devletin bürokrasinin yaşayan cismini oluşturan personelin yasama erki tarafından çıkarılan kanunlarla değil de yürütme erkinin çıkarmış olduğu KHK'larla dizayn etmek otoriter devlet kuramının ileri sürdüğü argümanlarla uyum içindedir. Çünkü kuramsal bölümde de belirtildiği üzere Poulantzas'ın otoriter devletçilik yaklaşımında, kamu görevlileri-personel rejimi önemli bir yere sahiptir.

“Otoriterliğin inşa edicisi olan egemen parti idarenin yüksek kesimlerini önce ele geçirmekte sonra da piyonlarını buraya itmekte, kumanda görevlerini kendi mensup ve yandaşları için tekeli altına almakta, dik kafalıları dışlamakta ya da kızağa çekmekte, memur alımındaki olağan-geleneksel aşamaları-düzeni bozmakta, devlet kurumlarını en iyi bir biçimde etkiyebilecek stratejiler ortaya koymaktadır. Bu şekilde bürokrasinin-idarenin üst kademeleri ele geçirildikçe, bürokrasi hegemonyanın örgütlenmesi görevini-rolünü-işlevini bizatihi üstlenir hale gelmektedir. Bu durum ise artık idari kararlar ile siyasi kararlar arasında ayrışım olduğu (yönetim-siyaset ayrımı vurgusu) yönündeki genel kabulü ve devletin yaşayan cismi olan bürokrasinin yani memurun tarafsız olması gerektiği vurgusunu, kanunlara göre hareket etmesi gerektiği yönündeki genel kabulü artık kurmaca haline getirmekte, açık ve yoğun bir şekilde siyasileşmeye neden olmaktadır. İdarenin siyasileşmesine bağlı olarak egemen parti güvenilir adamlarını devlet teşkilatına yönlendirir ve bu duruma bağlı olarak idare ve egemen parti arasında karşılıklı bir etkileşim, değişim-dönüşüm gerçekleşir ve bunun da sonucunda egemen partinin yönetim çevreleri ve hükümet giderek kamusal işlevlerle özdeşleşir hale gelir (Poulantzas, 2006, s. 264).” Yani devlet=egemen parti ilişkisi ortaya çıkar. Görüldüğü üzere otoriter devlet kuramının stratejik ayaklarından biri de personel konusudur. Bu stratejik ayak üzerinde 70’li yıllarda oldukça önemli gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda personel rejimi alanındaki değişim-dönüşümü KHK’lar üzerinden inceleyecek olursak şunları söyleyebiliriz.

23.05.1972 tarihinde kabul edilen ve 2 yıl süreyle hükümete yetki veren yetki kanununun hedefinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu yer almaktadır. Hükümet, istihdam şekillerini belirlemek, sözleşmeli ve geçici istihdam şekillerini ile sınıflandırma esaslarını yeniden düzenlemek, kamu hizmetlerinin aksamadan yürütülmesini sağlayacak hükümler tesis etmek, disiplin hükümlerini düzenlemek, 657 çıkmadan önceki ve çıktuktan sonraki eski ve yeni personel rejimlerinden doğan farklılıkları gidermek, kıdem ve yetki dengesini sağlama, eşit hizmete eşit ücret düzenini getirmek, hizmette fırsat eşitliğini sağlamak, kamu personelinin değerlendirilmesine esas olacak kriterlere açıklık getirmek gibi amaçlarla bu yetki yasasını talep etmiştir.

23.05.1972 Tarih ve 1589 sayılı kanunla verilen yetkiye dayanılarak çıkarılan ilk KHK ise 12.09.1972 Tarih ve 1 sayılı ile çıkartılmıştır.⁷⁰ Ancak bu KHK Hükümetin talebi üzerine TBMM genel kurulunun 9/10/1972 tarih ve 143’üncü birleşiminde oylamaya sunulmuş ve ardından geri gönderilmesi kabul edilerek Bakanlar Kurulunun 23/10/1972

⁷⁰ **1 Sayılı KHK:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na 31/7/1970 tarihli ve 1327 sayılı Kanunun 90’ıncı maddesi ile eklenen ek geçici maddelere “Ek Geçici Madde 38” eklenmesi hakkında KHK

tarih ve 7/5225 sayılı kararı ile yürürlükten kaldırılmıştır. Hükümetin bu şekilde bir adım atmasındaki muhtemel gerekçe ilk KHK'nın daha komisyon aşamasında anayasaya aykırı olduğu yönündeki tartışmaların yoğunluğu olmuştur. Kaldırılan bu KHK'da yer alan dikkat ekici bazı düzenlemeler ise şu şekildedir.

Türkiye'de çıkartılan ilk KHK "Geliştirilecek Haşhaş İkame Bölgesi"⁷¹ Teşkilatında Görevlendirilecek Olan Devlet Memurları" ile ilgilidir. Bu KHK'ya göre devlet memurları geliştirilecek haşhaş ikame bölgesi teşkilâtında, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek ücret karşılığında sözleşmeli olarak çalıştırılabilecektir. Ayrıca memurlara ödenecek ücretin miktar ve esasları Bakanlar Kurulunca tespit edilecek olup memurların çalıştıkları sürece asli görevlerinden aylıksız izinli olarak ayrılmış olacakları belirtilmiştir. Görüldüğü üzere Türkiye'de çıkartılan ilk KHK acil sorunların çözümü, hızlı karar alabilme, kriz ve türevlerine karşı seri önlemler alabilme amacıyla ortaya çıkan KHK mantığının çok ötesinde ve farklı bir amaçla çıkartılmıştır. Hemen belirtmek gerekirse bu tutum devam eden yıllarda çıkarılan KHK'ların hemen hemen hepsinde kendini göstermiştir.

Bu KHK ile ilgili olarak söyleyebileceğimiz bir diğer husus devlet memurunun kadrosundan koparılarak sözleşmeli olarak çalışmasına yönelik bir düşüncenin hukuka aykırılığı hususudur. Daha ilk KHK'da hem KHK mantığını aşar şekilde hem de hukuki aykırılıklar içerecek bir biçimde kullanılması KHK'ların takip eden süreçte nasıl işlevselleştirilmiş bir otoriter devletçilik aracı olarak kullanılacağı yönünde ipucu vermektedir.

Türkiye'de çıkarılan ikinci KHK 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bu kanunda değişiklik yapan 1327 Sayılı Kanun'un çeşitli maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin olmuştur.⁷² 30.12.1972 tarihinde çıkartılan 2 sayılı KHK ile 657 sayılı DMK'nın 73 maddesi⁷³ ve yine DMK ile ilgili olan 1327 sayılı kanunun da 56 maddesi⁷⁴ değiştirilmiş ve bu yönüyle adeta yeni bir DMK oluşturulmuştur. 70'li yılların bol krizli ortamı düşünüldüğünde, kriz ve istikrarsızlık dönemleri üzerinden istisnai yönetim pratiği

⁷¹ Türkiye ile ABD arasında yaşanan önemli krizlerden biri de haşhaş konusudur. Türkiye daha önce ABD'nin talepleri doğrultusunda 1971 yılında haşhaş ekimini tamamen yasakladı. Ancak 1974'te Bülent Ecevit'in başbakanlığı döneminde bu yasak kaldırılınca ABD ile Türkiye arasında müthiş bir gerilim yaşanmıştır. Bu gelişmeden kısa bir süre sonra ABD, Kıbrıs Ambargosunu başlatmıştır.

⁷² **2 Sayılı KHK:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanunun 1327 Sayılı Kanun'la Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair KHK

⁷³ Yetki Yasası Kapsamına 657'de değiştirilmesi düşünülen maddeler şu şekildedir: 2, 5, 22, 39, 45, 46, 47, 49, 61, 52, 69, 60, 62, 63, 64, 66, 67, 69, 75, 76, 78, 79, 80, 82, 87, 90, 97, 99, 1101, 1116, 120, 121, 126, 127, 128, 129, 130, 132, 133, 134, 135, 136, 139, 141, 152, 153, 157, 164, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 1173, 179, 180, 181, 197, 206, 209, 210, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 233, 234

⁷⁴ 657'de değişiklik yapan 1327 Sayılı Kanun'da değiştirilmesi düşünülen maddeler: 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 17, 18, 25, 26, 27, 28, 130, 32, 33, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 47, 48, 49,50, 55, 58, 59, 60, 63, 64, 66, 70, 711, 74, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94

olan KHK'lar olağanlaştırılmış yeni birikim rejiminin inşasında ve otoriter devletçilikte araçsallaştırılmıştır. Örneğin ele aldığımız 70'li yıllarda ve takip eden dönemlerde çok önemli bir konu olan, aceleye getirilmemesi gereken, anayasa ve kanunlarda açık hükümlerle ele alınan personel konusu KHK'lar üzerinden değişim-dönüşüm sürecine dahil edilmiş ve bu alanda tek söz sahibi olarak yürütme erki ön plana çıkarılmıştır.

Türkiye'nin ikinci KHK'sında dikkat çeken bazı hususlara değinecek olursak şunları söyleyebiliriz: Bu KHK ile DMK gibi bir kanunda hayati değişikliklere imza atılmıştır. Örneğin kanunun ilk halinde memur, sözleşmeli personel ve yevmiyeli personel olmak üzere 3 istihdam biçimi öngörülmüşken bu KHK ile yeni bir istihdam biçimi olarak geçici personel statüsü de (kısa süreli ve mevsimlik işler için kadro tahsisinden vazgeçilerek geçici personel uygulamasına geçilmiştir) DMK'ya eklenmiş ve bu kanuna tabi kurumların bu istihdam şekilleri dışında başka bir şekilde istihdam yapamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bunun yanında eşit hizmete eşit ücret ödenmesi, kamu personelinin performansının değerlendirilmesi ve değerlendirme kriteri sayılacak hizmetlerin tespit edilmesi gibi maddelere yer verilmiştir. Yani neoliberal politikaların uzun yıllar uygulamaya (performans değerlendirme, eşit işe eşit ücret gibi) çalışacağı ve son tahlilde bunda önemli mesafeler kaydedeceği temel talepler daha ilk KHK'lardan itibaren yürürlüğe koyulmaya çalışılmıştır.

Yine bu KHK ile istisnai memurluklar ile bu memurluklara atama şartları düzenlenmiş ve istisnai memuriyetin kapsamı genişletilmiştir. Memur atamalarında göreve başlamada uyulacak esaslar, kamu kurumları arası geçiş, bazı memurlara ikinci görev yasağı getirilebileceği ve yine bazı memurlara da ikinci bir görev verilebileceği belirtilmiştir (örneğin hem öğretmen hem müdürlüğün aynı kişide olabilmesi gibi), birleşecek ve birleşmeyecek görevler, görevden uzaklaştıran amirin sorumlulukları, disiplin cezasında yetkili merciler, görevden uzaklaştırma yetkilileri, memur maaşları arasındaki fark ve intibaklar gibi birçok husus bu KHK ile düzenlenmiştir. Bu KHK ile memur derece-kademelerinde değişikliğe gidilmeye çalışılmış, fazla mesailerin ücretlendirilmesi öngörülmüş (ancak daha sonraki KHK'larla fazla mesaiye ilk önce sınırlama getirilmiş daha sonra da tamamen kaldırılmıştır), aynı öğrenimi görmüş ve aynı unvanda olan memurlar arasındaki farkların giderilmesi sağlanmaya çalışılmış, il özel idareleri ve belediyelerde sözleşmeli avukat çalıştırabilme ve boş kadrolara ait görevler lüzum görülmesi halinde memurlara ücretsiz olarak gördürülebileceği hüküm altına alınmıştır.

Esnek kamu personel sisteminin inşası kapitalizmin neoliberal evresinin yani yeni birikim rejiminin temel özelliği olduğu ve bu durumun 1980'lerden sonra

kurumsallaşmaya başladığı (Aslan O. E., 2012, s. 450) düşünüldüğünde bu dönem çıkartılan KHK'ların ve bu kapsamda yapılan eşit işe eşit ücret, kamu personelinin performansının değerlendirilmesi, istisnai, geçici ve sözleşmeli personel uygulamasının getirilmesi ve bunun kapsamının genişletilmesi gibi düzenlemeler 1972-1980 arası KHK'ları neoliberal politikalara geçiş süreci KHK'ları olarak düşünmemize olanak vermektedir. Çünkü 1972 yılından 1980 yılına kadar çıkartılan KHK'lar adeta 24 Ocak Kararlarının prototipi niteliğindedir.

3 sayılı KHK'da da tıpkı daha önce belirttiğimiz kriz ve istikrarsızlık dönemlerinin olanakları kullanılarak istisna olanın olağana çevrilmesi, yürütmenin yasama erkinin önüne geçirilmesi, hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılması gibi otoriter devletçilik parametrelerinin işletildiğini görmekteyiz. Çünkü çok önemli bir konu olan, aceleye getirilmemesi gereken ve milyonlarca insanı ilgilendiren personel konusunda tek söz sahibi olarak hükümet ön plana çıkmıştır. Bu durum birkaç önemli sonucu da ortaya çıkarmaktadır. Bunlardan ilki personel konusunun sadece hükümete bırakılması devletin yaşayan cismi olan bürokrasinin giderek siyasileşmesine, tarafsızlığının zedelenmesine, örgütlülüğünün parçalanmasına ve iktidar güdümlü bir hale gelmesine neden olabilir. Bu nedenle bu dönemin personel KHK'larını hukuki rejimden istisnai rejime geçişi sağlayan KHK'lar olarak görebiliriz.

KHK ile devlet memurları kanunu üzerinde çok büyük değişiklikler yapmanın ya da yapılacak düzenlemeleri sürekli olarak KHK'larla gerçekleştiriminin bir diğer önemli sonucu kamu personeli rejiminde hukuki-kanuni rejimden idari-siyasi rejime geçilmesidir (Tutum, 1990, s. 37). Bu durumu destekleyen argüman ise personel kanunu kapsamında çıkartılan onlarca KHK'nın hemen hemen hiçbiri daha sonradan TBMM'ye sevk edilip onaylanmaması, kanuna çevrilmemesi yani nihai olarak yürütme erkinin bir tasarrufu olan KHK düzeyinde kalmasıdır. Bu durum memuru hukuksal güvenceden ve tarafsızlıktan kopararak siyasal iktidara göre hareket eden bir araç haline getirebilmektedir. Diğer bir ifadeyle artık hukuksal güvenceye sahip ve tarafsız olması gereken kamu görevlisi anlayışı KHK'larla aşındırılmıştır. Bu durum kamu personelinin siyasal iktidarın hegemonyası altına girmesine ve daha sonraki süreçte Poulantzas'ın da belirttiği gibi bizatihi kendisinin de bir hegemonya aracı haline gelmesine neden olabilmektedir. Kısacası Poulantzas'ın kuramsal yaklaşımında belirttiği gibi otoriter devleti inşa stratejileri arasında kamu personeli de yer almaktadır. Çünkü KHK'lar üzerinden yapılan düzenlemeler memur alımındaki, istihdamındaki olağan-geleneksel aşamaları-düzeni bozmakta, bu şekilde bürokrasinin-idarenin üst kademeleri ele geçirildikçe bürokrasi, iktidar hegemonyasının örgütlenmesi görevini-rolünü-işlevini

bizatihi üstlenir hale gelmektedir. Bu durum daha önce de belirtildiği gibi idari kararlar ile siyasi kararlar arasında ayrışım olduğu (yönetim-siyaset ayrımı vurgusu) yönündeki genel kabulü ve devletin yaşayan cismi olan bürokrasinin yani memurun tarafsız olması gerektiği vurgusunu, kanuni idare ilkesini değiştirerek açık ve yoğun bir siyasileşmeyi beraberinde getirmektedir. Bu da iktidarın giderek kamusal işlevlerle-devletle özdeşleşir hale gelmesine neden olmaktadır. İşte bu nedenle çalışmada Türkiye’de KHK’ların otoriter devletçiliğin bir aracı haline geldiği ileri sürülmektedir. Çünkü Türkiye’nin yaklaşık yarım asırlık KHK’ları incelendiğinde kamu görevleri üzerine sayısız KHK çıkarıldığı ve bu KHK’ların çoğunun meclise sevk edilmediğini ya da bir KHK’nın bir diğer KHK ile değiştirildiğini görmekteyiz. Bu durum kamu görevlileri üzerinde düzenleme tekelinin yürütme erkine bırakıldığını göstermektedir.

KHK ile gerçekleşen bir diğer değişim-dönüşüm günümüz ücretli öğretmen istihdamının temelini yine bir KHK ile atılmasıdır. Buna göre 03.07.1973 Tarihli 3 Sayılı KHK⁷⁵ ile günümüz ücretli öğretmen istihdamının temeli atılmıştır. Bilindiği üzere çeşitli nedenlerle kadrolu öğretmen istihdam edilemediği ya da edilmek istenmediği durumlarda ücretli öğretmen istihdamı gerçekleştirilmektedir. Günümüzdeki koşullar üzerinden bahsedecek olursak ücretli öğretmen, haftalık en az 30 saat derse giren, resmi ve diğer tatillerde herhangi bir ücret hakkı olmayan, ayda sadece 15 gün SGK primi ödenen, izin hakkı olmayan, aldığı ücret asgari ücretin altında olan, yaz tatilinin başlamasıyla sözleşmesi biten yani işsiz kalan öğretmenlik türüdür.

3 sayılı KHK ile her derecedeki eğitim ve öğretim kurumları ile üniversite ve akademi, (askeri okullar dahil) okul, kurs veya benzeri kuruluşlarda öğretmen veya öğretim üyesi bulunmaması halinde, öğretmenlere, öğretim üyelerine veya diğer devlet memurlarına ders görevi verilebileceği hatta boş derslerin ders görev ücreti verilmek suretiyle diğer kişilere de gördürülebileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere yapılan düzenlemeyle devlete bağlı eğitim kurumlarında DMK’ya tabi olmayanların da ücret karşılığı ders verilebilmesinin önü açılarak, günümüzdeki ücretli öğretmenliğin temeli atılmıştır. Ancak hemen belirtelim ki sözleşmelilik süreç içerisinde olağan hale geldiğinden olsa gerek bu KHK ile yapılan değişiklikleri içeren hükümler 08/05/1991 tarih ve 3714 sayılı Kanun ile tamamen yürürlükten kaldırılmıştır.

⁷⁵ **3 Sayılı KHK:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 2 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Değiştirilen 89’uncu Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK

Personel konusu ile ilgili bir diğer KHK 5 sayılı KHK⁷⁶ olup, bu KHK ile yapılan değişiklikler daha çok fazla mesai ve 657’de yer alan istihdam biçimleri üzerine olmuştur. Hemen belirtmek gerekirse fazla mesai ile ilgili olarak daha sonradan 3 KHK daha çıkartılmıştır. Bunlar 6, 9 ve 10 sayılı KHK’lardır. İlk olarak 6 sayılı KHK⁷⁷ ile fazla mesai için ödenen ücrete saat sınırlaması getirilmiştir. Buna göre ne kadar fazla çalışılırsa çalışılırsa alınabilecek en fazla mesai haftada 12 saati geçemeyecek, yani 12 saatin üzerinde çalışılsa da bunun ücreti ödenmeyecektir. 9 Sayılı KHK⁷⁸ ile de fazla mesai uygulamasına ücret ve personel sınırlaması getirilmiştir. Yani fazla çalışma sürelerine ait ücret ödemeleri belli bir parasal sınırı geçemeyecek ve belli sayıdaki personele verilebilecektir. Buna göre fazla mesai haftada 12, yılda 200 saati geçemez ve her halde kendilerine fazla çalışma ücreti ödenecek personel sayısı, fazla çalışma yapacak Bakanlık ve Müstakil Bütçeli İdarelerin toplam kadro sayısının %25 inden fazla olamaz, şeklinde düzenleme yapılmıştır. Görüldüğü üzere kamu görevlilerinin fazladan çalıştırılmaları karşısında alabilecekleri ücrete, saate ve personele yönelik KHK ile doğrudan müdahale edilmiştir. Bu şekilde kamu görevlisine belli bir saatin üzerinde olduğu için fazla çalışma ücreti vermeden günlük çalışma saatleri dışında çalıştırabilmenin önü açılmış oldu. Bu durum neoliberalizmin düşük ücret, fazla çalışma saati, düzensiz, güvencesiz ve geçici istihdam biçiminin yaygınlaşması politikalarının kamuya sirayetinin başlangıç aşamaları olması nedeniyle oldukça önemlidir. Fazla mesai ile ilgili olan son KHK ise 10 sayılı KHK⁷⁹ olup, bu KHK ile bazı meslek gruplarına fazla mesai ödenmemesi kısıtı bazı zorunluluklardan dolayı kaldırılmıştır. Buna göre fazla çalışma ücreti ödenmesi bakımından tespit olunan 200 saatlik sınırlama hükmü haber ve program hizmetleri ile teknik hizmetlerin yürütülmesinde görevli personele uygulanmamasına karar verilmiştir.

KHK ile personel konusunda yapılan bir diğer önemli düzenleme de istihdam şekilleri ile ilgilidir. Çıkarılan 7 sayılı KHK⁸⁰ ile 657 Sayılı DMK’nın ilk halinde yer alan 3 istihdam biçimine yeni bir istihdam biçimi daha eklenmiştir. Eklenen bu istihdam biçimi 657’nin 4. maddesine “d” bendi ile eklenen işçilerdir. Yine bu KHK ile Millî Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı gibi kurumlarda işçi

⁷⁶ **5 Sayılı KHK:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2 Sayılı KHK’nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair KHK: Resmî Gazetede 31.05.1973 Tarihinde yayımlanan bu KHK 14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Kanun ile 2 sayılı KHK’nin ilgili bölümüne işlenmiştir.

⁷⁷ **6 Sayılı KHK:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 2 Sayılı KHK ile Değişik 178 inci Maddesinin Son Fıkrasının Değiştirilmesine Dair KHK

⁷⁸ **9 Sayılı KHK:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 1327 sayılı Kanunla ve 6, 7, 8 sayılı Kanun Hükmünde Kararnemelerle değişik bazı maddelerinin değiştirilmesine dair KHK

⁷⁹ **10 Sayılı KHK:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na 1327 sayılı Kanunla Eklenen Ek Geçici 10 uncu Maddeye Bir Fıkra Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname

⁸⁰ **7 Sayılı KHK:** 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 2 sayılı KHK ile değişik 4’üncü maddesinin “D” bendi ile Ek Geçici 21’inci maddenin 2’nci fıkrasının Değiştirilmesine Dair KHK

çalıştırılabileceği hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere bu KHK ile 657 sayılı DMK'ya memurluk dışındaki bir istihdam biçimi eklenerek, bu istihdam biçiminin kamu kurumlarında yaygınlaştırılmasının önü açılmıştır. Diğer bir ifadeyle 657 sayılı DMK'da yer alan asli istihdam biçimi çıkarılan ilk KHK'dan itibaren değişim-dönüşüme uğratılmış, istihdam türleri çeşitlendirilerek, güvenceli istihdam yerine güvencesizliğin, kadrolu istihdam yerine sözleşmeliliğin önü açılarak yaygınlaştırılmıştır.

Hemen belirtmek gerekirse takip eden süreçte istihdam şekillerini ve hizmet sınıflarını düzenleyen yeni bir KHK daha çıkartılmıştır. Çıkartılan bu KHK 12 sayılı KHK⁸¹ olup, bununla DMK'da birçok madde değiştirilip-eklenmesine karar verilmiştir. Yapılan bu önemli değişiklik ve eklemelerden bazıları şu şekildedir.

657 sayılı DMK'nın 4'üncü maddesi istihdam biçimlerini belirtmektedir. Yapılan değişiklikle beraber kamu hizmetlerinin kimler tarafından görülebileceği tek tek sayılmış ve ayrıntılı bir şekilde tanımlanmıştır. Buna göre kamu hizmetleri, memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürülür, şeklinde madde eklenmiştir. Bu değişiklikte dikkat çekilecek bir diğer husus kanunun ilk halinde istihdam biçimleri arasında yer alan yevmiyeli personelin değiştirilerek yerine geçici personelin getirilmesi olmuştur. Geçici personel uygulaması daha sonraki süreçte (neoliberal politikalar doğrultusunda) yapılan özelleştirmeler sonucunda işsiz kalan ya da kalacak olan işçilerin diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici personel statüsünde istihdam edilmeleri noktasında oldukça sık başvurulan bir yöntem olmuştur. Ayrıca burada bir diğer hususa dikkat çekmek gerekirse: Geçici personel-yevmiyeli personel gibi güvencesiz personel istihdamı uygulamasının hukuksal ve kurumsal evriminin son halkası 42 yıl sonra yine bir KHK ile 2016 yılında oluşturulan Özel İstihdam Büroları olmuştur. Bu bürolar esnek ve dönemsel iş gücü ihtiyacını karşılamak için oluşturulsa da güvencesiz, belirsiz, esnek, geçici istihdam biçiminin vardığı noktayı göstermek açısından oldukça önemlidir.

Yine bu KHK ile sözleşmeli istihdam biçiminin kapsamı genişletilmiştir. Buna göre kanunun ilk halinde sözleşmeli istihdam için yurtdışı yapılamayan, özel ihtisas öğrenimi gerektiren belirli istisnai görevlerde sözleşmeli personel istihdam edilebileceği belirtilmişken, bu KHK ile önce sözleşmeli personel tanımlanmış ardından da sözleşmeli istihdamının kapsamı genişletilecek şekilde hangi alanlarda sözleşmeli personel istihdam edileceği sıralanmıştır. Buna göre mütercimlerin-tercümanların, avukatların, devlet konservatuvarlarındaki sanatçıların ve öğretim üyelerinin, Milli Savunma Bakanlığı ile

⁸¹ **12 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 1327 Sayılı Kanun'la ve KHK'larla Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına ve Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK

Jandarma Genel Komutanlığı dış kuruluşlarında belirli bazı hizmetlerde ve diğer alanlarda sözleşmeli personel olarak çalıştırılabileceği belirtilmiştir.

Yapılan bir diğer düzenleme 657 sayılı DMK'da hizmet sınıflarının belirtilmesidir. 657 sayılı DMK'nın ilk halinde memurların hizmet sınıfları mevcut değilken bu KHK ile 1- Genel İdare Hizmetleri Sınıfı, 2- Teknik Hizmetler Sınıfı, 3- Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri Sınıfı, 4- Eğitim Öğretim Hizmetleri Sınıfı, 5- Avukatlık Hizmetleri Sınıfı, 6- Din Hizmetleri Sınıfı, 7- Emniyet Hizmetleri Sınıfı, 8- Yardımcı Hizmetler Sınıfı, 9- Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı, 10- Milli İstihbarat Hizmetleri Sınıfı olmak üzere 10 adet hizmet sınıfı 657 sayılı DMK'ya eklenmiştir. İlginçtir ki DMK'ya eklenen son iki hizmet sınıfı da 42 yıl sonra yine KHK ile olmuştur. Buna göre 2016 yılında 688 sayılı KHK ile DMK'ya Jandarma Hizmetleri Sınıfı ve Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfları eklenmiştir.

Gerçekleştirilen bir diğer düzenleme memuriyete girişteki derece kademelerin öğrenim durumuna göre tespit edilmesi ve en son hangi derece kademeye kadar ilerlenebileceğinin 657 sayılı DMK'ya eklenmesidir. Örneğin bu düzenlemeye göre ilkokulu bitirenler memuriyete 15. Derecenin 1. kademesinden başlayarak en son 8. dereceye kadar ilerleyebilmektedir. Yine 4 yıl süreli yüksek öğrenimi bitirenler mesleğe 9. Derecenin 1. Kademesinden başlayıp en son 1. Dereceye kadar ilerleyebilecektir. Ayrıca Bu KHK ile devlet memurlarının en düşük (75'ten 125'e) ve en yüksek gösterge (1000'e) rakamlarında değişikliğe gidilmiştir.

12 Sayılı KHK ile istisnai memurluğun kapsamı genişletilmiştir. Buna göre 657 sayılı DMK'ya istisnai memurluk olarak Başbakanlık müşavirliklerine, Bakanlıklar özel müşavirliklerine, Başbakanlık ve Bakanlıklar özel kalem büro memurluklarına, Bakanlıkların basın ve halkla ilişkiler müşavirliklerine, Din İşleri Yüksek Kurulu üyeliklerine, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği müşavirliklerine ve hukuk müşavirliğine, Dışişleri Bakanlığı hukuk müşavirliklerine, Devlet Konservatuvarındaki bazı kadrolara istisnai memurluk verilmiştir. Hemen belirtmek gerekirse KHK'lar üzerinden istisnai memurluk ihdas etmek zamanla iktidarların vazgeçilmezleri arasında yer almıştır. Örneğin 11 sayılı KHK⁸² ile yeni bir istisnai memurluk ihdas edilmiştir. İhdas edilen bu istisnai memurluk stratejik bir konumda olan Türkiye Radyo Televizyon Kurumu (TRT) Genel Müdürüdür. Buna göre artık TRT Genel Müdürüne DMK'nın istisnai memurluklarla ilgili hükümleri uygulanacaktır. Esasında bu durum Otoriter Devletçilik kuramında yer alan olağan personel istihdam yollarının dışına çıkılması ve

⁸² **11 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na 1327 Sayılı Kananla Eklenen Ek Geçici 10'uncu Maddeye Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında KHK

bunların aşındırılması hususu ile bağdaşan bir durumdur. Çünkü zamanla olağan personel istihdamının dışına çıkılmasıyla devlet hizmetinde yer almak isteyen kişiler iktidardaki siyasi partinin talepleri doğrultusunda hareket etmek durumunda kalacaktır. Yani kamu görevlisi olabilmenin veya yükselbilmenin yolu belli bir siyasi partinin üyesi olmaktan ya da onun ideolojik taşıyıcısı olmaktan geçecektir ki bu durum kamu görevlisinin tarafsızlık ve bağımsızlık ilkeleri ile çelişen bir durumdur. Yine bu durum bir yandan kamu personelini siyasal iktidarın hegemonyası altına sokabilmekte bir yandan da kamu personelinin bizatihi kendisini iktidarın hegemonya aracı haline getirebilmektedir.

Yapılan bir diğer değişiklik, DMK'nın ilk halinde devlet memurunun hiçbir şekilde başka görevlerde çalıştıramayacağı hüküm altına alınmışken bu KHK ile değişikliğe gidilerek memurun başka sınıfta ve derecesinin altında bir görevde çalıştırılmayacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır. Yine bu KHK ile derece-kademe ilerlemesi için geçerli olan sürelerin ne kadar olduğu, memurların bir sınıftan diğerine geçişi, kurumlar arası naklen geçiş, memurların kurum içi yer değişikliği, karşılıklı yer değiştirme (becayış), memurların askerlik işlemleri, ihtiyaca göre kamu görevlilerine ders görevi verilebilmesi, memurluktan çekilenlerin yeniden atanmaları, emeklilerin yeniden hizmete alınması, haftalık çalışma saati, görevden uzaklaştırılan veya görevinden uzak kalan memurların hak ve yükümlülüğü, hastalık izni gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır.

Yukarıda verilen KHK'lar dışında 1972-1980 yılları arasında DMK ile ilgili çıkarılan diğer KHK ve değişiklikler şu şekildedir: 4⁸³, 8⁸⁴, 14⁸⁵, 15⁸⁶, 16⁸⁷, 25⁸⁸, 26⁸⁹, 29⁹⁰ sayılı KHK'lar ile kamu görevlilerinin mecburi hizmet yükümlülüğü, memurların göreve başlamalarında geçerli olan derece-kademelerinin öğrenim durumlarına göre

⁸³ **4 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanunun 1327 Sayılı Kanun'la Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddelerinin Kaldırılmasına Dair 2 Sayılı KHK'nın 1'inci Maddesiyle Değiştirilen 224'üncü Maddesinin Son İki Fıkrasının Değiştirilmesine KHK

⁸⁴ **8 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanunun 1327 Sayılı Kanun'la Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair KHK

⁸⁵ **14 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Değişik 43 ve Ek Geçici 20'nci Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁸⁶ **15 Sayılı KHK:** 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 137'nci Maddesinin Bazı Fıkraları ile Bu Maddeye Ekli Gösterge Tablolarının Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁸⁷ **16 Sayılı KHK:** 8/7/1971 Tarih ve 1425 Sayılı Kanun'a ekli olup 3/7/1975 Tarihli 1922 Sayılı Kanun'la Değiştirilen Emeklilik Gösterge Tablosu ve 5434 Sayılı Emekli Sandığı Kanununa 1425 Sayılı Kanun'la Eklenen Geçici 3'üncü Madde ile Aynı Kanunla Eklenen ve 1922 Sayılı Kanun'la Değiştirilen Ek 5. Maddenin Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁸⁸ **25 Sayılı KHK:** 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun değişik 137. Maddesinin (d) bendinden sonra gelen 5, 6, 7 ve 8. fıkralarının değiştirilmesine ilişkin KHK

⁸⁹ **26 Sayılı KHK:** 16 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen Emeklilik Gösterge Tablosunun değiştirilmesine ilişkin KHK

⁹⁰ **29 Sayılı KHK:** 1322 Sayılı Genel Kadro Kanununun 7'nci Maddesinin yürürlükten Kaldırılmasına ilişkin KHK

yeniden belirlenmesi, ek göstergelerinde yapılan düzenlemeler ve memur harcırahları ile ilgilidir. Örneğin 14 sayılı KHK ile devlet memurlarının en düşük ve en yüksek göstergeleri tekrar düzenlenmiş ve buna göre en düşük gösterge 300, en yüksek gösterge 1200 olacak şekilde düzenleme yapılmıştır. 15 sayılı KHK ile Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda değişiklik yapılarak askeri personel için en düşük gösterge rakamı 300, en yükseği 1200 olacak şekilde (Albaylar ve Generaller-Amirallere 1200 gösterge rakamı uygulanır) düzenleme yapılmıştır. Daha sonra 25 sayılı KHK ile TSK personeli ile ilgili yeniden düzenleme yapılarak subay ve astsubayların derece, kademe ve ek göstergelerinde değişiklikler yapılmıştır. Burada ele alınan KHK'lardan ve takip eden süreçte ele alacağımız KHK'lardan hareketle bir tespite dikkat çekecek olursak: KHK'larla en çok düzenleme yapılan kamu görevlileri: Askeri Personel, Hâkim-Savcılar ve Öğretim Elemanları olmuştur.

Yukarıda da görüldüğü üzere 70'li yıllarda çıkarılan KHK'larla adeta yeni bir personel rejimi oluşturulmuştur. Bu oluşumda temel dinamik neoliberal politikalar iken inşa sürecinin temel aracı KHK'lar olmuştur.

70'li yıllardan 80'li yıllara kadarki 18'i personel, 15'i ekonomi ve 1 tanesi de basın-medya ile ilgili olan toplam 34 KHK'yı ele aldığımız bu bölüme son noktayı koymadan önce yukarıda yaptığımız tüm açıklamalardan hareketle bazı temel tespitler ve bu tespitleri otoriter devletçilik kuramı çerçevesinde ortaya koyacak şekilde genel bir değerlendirme yapmak yerinde olacaktır. Bu noktada ilk önce birinci bölümde genel hatlarını çizdiğimiz otoriter devletçiliğe ait temel parametreleri ortaya koyup daha sonra da ele aldığımız KHK'ları bu kapsamda değerlendirmeye çalışacağız. Yani çalışmanın kuramsal ayağı ile Türkiye'nin KHK rejimi arasındaki bağı kuracak olursak şunları söyleyebiliriz.

Otoriter devletçiliğin temel unsurlarından ilki yürütmenin aşırı şekilde güçlenmesidir. Buna göre, otoriter devletçilikte yasamadan yürütmeye aşırı şekilde güç aktarımı ve aktarılan bu gücün yürütmenin üst noktalarında yoğunlaşması söz konusudur. Diğer bir ifadeyle otoriter devletçilikte iktidar, yasamadan yürütmeye devredilir ve yürütme içinde güç ve yetki başbakanın veya yürütme gücüne sahip Cumhurbaşkanının elinde yoğunlaşır (Jessop, 2008, s. 98), (Jessop, 2005, s. 100-101).

Çalışmanın bütününe bakıldığında da görüleceği üzere bu parametre Türkiye'nin yaklaşık yarım asırlık KHK rejiminin temel özelliği niteliğindedir. 70'li yıllarda çıkarılan ve yukarıda açıkladığımız KHK'ların birçoğunda da önemli alanlarda yürütme erki hep ön plana çıkartılmıştır. Örneğin: Memurlar, geliştirilecek haşhaş ikame bölgesi teşkilâtında, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek ücret karşılığında sözleşmeli olarak

çalıştırılabilmesi ve burada memurlara ödenecek ücretin miktar ve esaslarının Bakanlar Kurulunca tespit edilmesi (1 sayılı KHK), parasal sınırları belirleme yetkisinin ve ithalata yönelik düzenleme yetkisinin KHK ile Bakanlar Kuruluna verilmesi, yine her türlü hububat (tahıl) satışı konusunda tek yetkili merciinin Bakanlar Kurulunun olması (20 sayılı KHK), gelir tahsilatı, ödemeler dengesi ve genel ekonomik koşullar göz önünde tutularak ödeneklerin her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadar ki kısmını kullandırmamaya Bakanlar Kurulunun yetkili olması (24 sayılı KHK), İktisadi Devlet Teşekküllerin sermaye tutarlarının belirlenmesi yetkisinin Bakanlar Kuruluna verilmesi (27 sayılı KHK), Fiyat Düzenleme ve Destekleme Fonunun kurularak bazı malların fiyatlarının Bakanlar Kurulunca saptanması (30 Sayılı KHK), yine Bakanlar Kuruluna bankaların sermaye tutarları üzerinde değişiklik yapabilme ve hangi bankaların resmi mevduat kabul edebileceğini belirleme yetkisi verilmesi (28 Sayılı KHK), yurt dışına açılan ve ülkeye döviz girdisi sağlayan müteahhitlere Bakanlar Kurulu kararları ile çeşitli kolaylıklar getirebilme imkânı verilmesi (34 Sayılı KHK)... Bu KHK'lar açıkça göstermektedir ki yasama organına gerek kalmadan stratejik bazı alanların düzenleme yetkisi yürütmeye bırakılmıştır. Bu dönemde başlayan bu yönetsel-hukuksal dönüşüm, takip eden dönemlerde de görüleceği üzere (Schmitt ve Agamben'in istisna olanın olağanlaşması savunusunda olduğu gibi) adeta olağanlaşmış ve kurumsal bir hal almıştır.

Otoriter devletçiliğin ikinci ve üçüncü özelliği: Hukuk devleti anlayışının çöküşü ve bununla ilişkili olarak 3Y'nin yani yasama-yürütme ve yargı arasındaki ayrımın silikleşmesidir. Otoriter devletçilikte hukuksal anlayış ve düzenlemelerde bir gerileyiş ve buna bağlı olarak da yürütmenin hukukla olan bağında yavaş yavaş kopmalar başlar. Hukuk devleti anlayışının gerilemesine bağlı olarak yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ayrımın silikleşmesi yani bu erkler arasında bir kaynaşmanın meydana gelmesi ve kaynaşan bu erkler arasında yürütmenin ön plana çıkması durumu söz konusu olur. Diğer bir ifadeyle devletin üç erki olan yasama, yürütme ve yargı arasında bütünleşme eğiliminin artarak, tekil ve şahsileştirilmiş düzenlemelerin lehine hukuk devletinin zayıflaması otoriter devletçiliğin öne çıkan ikinci ve üçüncü özelliğini bizlere verir (Jessop, 2008, s. 98; Jessop, 2005, s. 100-101). Bildiğimiz üzere hukuk devletinin en önemli argümanlarından biri de kişi hak ve özgürlüklerinin hukuksal güvenceye sahip olmasıdır. Bu hukuksal güvence anayasa ve kanunlarla tesis edilmektedir. Ancak KHK'lar egemenliğin kaynağı olan ve yasa yapma tekeline sahip olan yasama erkinin bu üstünlüğünü aşındırmaktadır. Bu aşımını ele aldığımız 70'li yıllar boyunca çıkarılan KHK'larda oldukça net bir şekilde görebilmekteyiz. Örneğin 1 sayılı KHK'da görüldüğü üzere hukuksal güvenceye sahip kamu görevlileri ve onların tabi olduğu kanun yürütme

erki tarafından çıkarılan KHK ile defalarca değişikliğe uğratılmış ve hukuksal güvence yerini yürütmenin tercihlerine bırakmıştır.

Otoriter devletçiliğin dördüncü özelliği: Partilerin temel işlev ve önemlerini kaybetmeleri, aynılaşımlarıdır. Buna göre siyasal partilerin, iktidar bloğu ve halk kitleleriyle bağları zayıfladıkça yönetimin temel iletişim birimi ve hegemonyanın örgütlenmesine yön veren güçler olma işlevlerini kaybetmekte ve buna bağlı olarak da partiler aynılaşımakta, alternatifler seçenek ve programlar sunamamakta ve bu nedenle bir program etrafında ittifak oluşturarak kendilerini var edebilmektedirler. Örneğin bu özelliği ele aldığımız dönemde oluşturulan Milliyetçi Cephe Hükümetleri üzerinden örnekleyebiliriz. 1973-1974 yılında OPEC krizinin oluşması, yine aynı dönemde Kıbrıs Harekatının yapılması ve ardından gelen ABD Ambargosu ile Türkiye’de 1975 yılında sosyal ve ekonomik açıdan bir kriz belirmiştir. Bunun üzerine Mart 1975'te 1. ve Temmuz 1977’de 2. Milliyetçi Cephe Hükümeti ittifakı (AP-MHP-MSP) oluşmuştur. Bu ittifakta yer alan partiler programlarını sol ideolojiye, komünizme ve dış düşmanlara karşı mücadele söylemi üzerine inşa ederek birleşmiş yani bir tür aynılaşıma evrimi geçirmiştir.

Yine aynılaşıma giden sürecin bir diğer ayağını uluslararası örgütler oluşturmaktadır. Sosyal, siyasal ekonomik kriz ya da krizler baş gösterdikçe IMF, AB, DB gibi örgütlerin sunduğu reçeteler tüm partilerin programlarında yer alır ki bu durum partilerin aynılaşımasına ve sunulan reçetelerin uygulanması esnasında otoriter eğilimlerin baş göstermesine neden olmaktadır. Bu durumu yine ele aldığımız dönem üzerinden örnekleyecek olursak, Türkiye 1977 yılından itibaren derinleşen krizin ardından 1978 ve 1979 yıllarında IMF ile Stand-by anlaşması yapmış ve bunun üzerine 2. Milliyetçi Cephe Hükümeti IMF’nin taleplerini⁹¹ (örneğin %30 düzeyinde Devalüasyon gibi) birbir yerine getirmiştir. Hemen belirtmek gerekirse otoriter devletçiliğe ait aynılaşıma kriterine sadece bu dönemde değil 90’lı ve 2000’li yıllarda yaşanan krizlerin sonrasında da rastlamaktayız.

Görüldüğü üzere partilerin bir program etrafında uzlaşmaları ve ittifaklar oluşturmak suretiyle politika geliştirmek ve devlet iktidarının seçim rekabeti yoluyla meşru kılmak yönündeki geleneksel işlevleri önemini yitirmekte (Jessop, 2005, s. 101), bunun yerini çeşitli krizler sonucunda aynılaşıma ve ittifaklar almaktadır. Tabi bu krizler sonucunda sunulan reçetelerin tabandan gelen bir meşruiyeti olmadığı için alınan kararlar yürütme erki üzerinden uygulanmakta bu ise yürütmenin daha da ön plana çıkmasını ve otoriter devletçilik eğilimlerini beraberinde getirmektedir.

⁹¹ IMF Talepleri: Kamu harcamalarının daraltılması, KİT ürünlerine zam yapılması, Ücret ve Maaş artışlarının dondurulması, taban fiyatlarının düşük tutulması, yüksek orali devalüasyon yapılması...

Otoriter devletçiliğin beşinci özelliği ideolojik devlet aygıtları⁹² alanındaki hakimiyetin, okul ve üniversite gibi aygıtlardan basın-yayın, kitle iletişim ve sosyal medya gibi aygıtlara geçmesidir. Bu hususa biraz daha açıklık getirecek olursak: Devletin dil, eğitim-öğretim, okul, kültür aile gibi ideolojik aygıtları mevcuttur. Otoriter devletçilikte bu aygıtlar önemini sürdürmekle beraber etkililik ve hakimiyet artık basın-yayın, kitle iletişim ve sosyal medya gibi aygıtlara geçmektedir. Yani artık basın, medya siyasal meşruiyet sağlamak ve hareketlilik yaratmak konusunda kilit bir rol oynamaya başlar ve hatta gündemini ve sembolizmini hükümetten devşirir (Jessop, 2005, s. 101). Bu kapsamda medyanın kontrol gücü giderek büyür ve çeşitli biçimler alarak çoğalır, çoğalan bu aygıtlar otoriter devletçilikte hegemonyanın inşasında ve rıza imalatında birincil işlev görmeye başlar.

Otoriter devletçiliğin bu özelliğini ele aldığımız dönem üzerinden değerlendirecek olursak neler söyleyebiliriz? Hemen belirtmek gerekirse daha önce ele aldığımız 12 Sayılı KHK ile istisnai memurluğun kapsamı genişletilmiş ve bu kapsamda yürütme erkinin basın-medya ile ilişkilerini düzenleyen birimi olan basın müşavirlikleri istisnai memurluk kapsamına alınmıştır. Aynı şekilde 11 sayılı KHK ile stratejik bir konuma sahip olan TRT Genel Müdürlüğü de istisnai memurluk kapsamına alınmıştır. Bir diğer üzerinde durulması gereken KHK ise Basın İlan Kurumunun yapısını düzenleyen 23 sayılı KHK'dır. Bu KHK ile Basın İlan Kurumunun genel kuruluna yeniden şekil verilerek genel kurulda hükümeti temsil edeceklerin sayısı 7'den 10'a çıkartılmıştır. Yine genel kurula temsilci gönderebilmek için gazete ve dergilerin belli satış adedine (100.000) ulaşılması şartı getirilmiştir. Bunun yanında Basın İlan Kurumunun yönetim kurulu üye sayısı dörtten altıya çıkarılmış ve ayrıca üye kompozisyonu içerisinde hükümet tarafından görevlendirilecek üye sayısı da artmıştır. Kurumun resmi ilanları ve reklamları yayınlayacak olanları belirleme, resmi ilan ve reklam yayınlama hakkı bulunan gazeteleri denetleme ve bunlara yaptırım uygulama, bunlardan hangilerinin kamu desteğine sahip olacağını belirleme gibi yetkileri ile yönetim kademesinde yapılan değişiklikler göz önünde bulundurulduğunda kurum üzerindeki etki ve yetkinin yürütme erkine geçtiğini söyleyebiliriz. Daha öncede belirttiğimiz üzere basın-medya ideolojik düzenin hem taşıyıcı hem de meşrulaştırıcısı olarak otoriterliğin inşasında kullanılabilecek önemli bir

⁹² Louis Althusser, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları* kitabında: Devlet aygıtlarını baskı ve ideolojik aygıtlar olmak üzere ikiye ayırır. Ayrıca Althusser baskı aygıtlarını kamusal alana mal ederken, ideolojik aygıtların hem kamusal hem de özel alanda olabileceğini belirtir. Baskı aygıtlarını polis, ordu, mahkemeler, hapisaneler şeklinde sunarken; daha dağınık ve kompleks bir yapıda olan ideolojik aygıtları ise dil, din, eğitim-öğretim, kültür, aile gibi unsurlardan oluştuğunu belirtir (Althusser, 2016).

araçtır. Bu kapsamda KHK ile yapılan düzenlemeler otoriter devletçilik açısından önemli gelişmelerdir.

Otoriter devletçiliğin altıncı özelliği yaşanan dönüşümlere bağlı olarak, yeni teknokratik ve/veya neoliberal meşruiyet biçimlerinin yanısıra, yeni plebisiter ve popülist rıza tekniklerinin (yürütme erkini de halk tarafından seçilmesi, sık sık halkoylamasına başvurulması gibi) güçlenmesidir (Jessop, 2005, s. 101). Örneğin dualist meşruiyet yaratarak (yani egemenliğin kaynağı olan ve halk tarafında seçilmek suretiyle oluşturulan meclis karşısına yine halk tarafından seçilen yürütme erkini ortaya koymak) yasama meşruiyetinin karşısına yürütme meşruiyetini ortaya çıkarmak, ardından da buradan hareketle yürütmeyi daha fazla ön plana çıkarmak-güçlendirmek otoriter devletçiliğin temel stratejileri arasında yer almaktadır.

Ele aldığımız dönem içerisinde teknokratik bir yapılanmayı dönemin başında görmekteyiz. Nihat Erim'in başbakanlığı döneminde oluşturulan Bakanlar Kurulu içerisinde Parlamento dışından gelen ve 11'liler⁹³ şeklinde adlandırılan yapı bu teknokratik yapılanmaya örnek olarak verilebilir. 70'li yıllarda seçimle iş başına gelmeyen ancak sosyal, siyasal ve ekonomik hayatta önemli etkilere sahip olan, teknokratik yapı içerisinde gelen ve 80'li yıllara damgasını vuracak olan bir diğer isim de Turgut Özal'dır. Mühendis olan Özal, Elektrik İşleri İdaresinde müdür yardımcılığı, Ereğli Demir Çelik Fabrikası yönetim kurulu üyeliği, dönemin işveren sendikaları arasında en büyüğü olan Madeni Eşya Sanayicileri Sendikası (MESS) yönetim kurulu başkanlığı, DPT müsteşarlığı, Ekonomik Koordinasyon kurulu başkanlığı, Sabacı Holding Genel Koordinatörlüğü görevlerinde bulunmuş ayrıca Dünya Bankasında çalışmalar yürütmüştür.

Otoriter devletçiliğin yedinci özelliği personel konusuyla ilgili olup, bu konuyla ilgili şunları söyleyebiliriz: KHK'nın ortaya çıkışını açıklığa kavuşturmaya çalıştığımız birinci bölümün kuramsal kısmından hatırlanacağı üzere KHK daha çok acil konular karşısında hızlı kararlar alabilmek, yürütmenin elini güçlendirebilmek, meclisin çeşitli nedenlerle seri hareket edememesi gibi gerekçelerle ortaya çıkmış iken Türkiye açısından baktığımızda 80'lere kadarki KHK'lar daha çok kriz ortamının yarattığı olanaklar kullanılarak çoğu krizle ilgili olmayan ve acele edilmemesi gereken alanlarda da düzenlemeler yapıldığını görmekteyiz. Örneğin oldukça önemli bir konu olan ve

⁹³ **Bu isimlerden bazıları:** Atilla Karaosmanoğlu: Akademisyen, planlamacı, DPT'nin ilk planlama daire başkanı; Osman Esim Olcay (Dışişleri Bakanı): Büyük elçi, NATO genel sekreter yardımcılığı; Türkan Akyol (Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı): Akademisyen, Türkiye'nin ilk kadın rektörü ve bakanı; Atilla Sav (Çalışma Bakanlığı ve Enerji Bakanlığı): Avukat, Türkiye Barolar Birliği Başkanı; M. Sadi Kocaş (Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı); Kurmay Albay...

milyonlarca kişiyi ilgilendirmesi açısından aceleye getirilmemesi gereken personel konusunda KHK'larla adeta yeni bir Devlet Memurları Kanunu oluşturulmuş ve bu konuda yürütme erki tek söz sahibi olarak ön plana çıkmıştır. Çıkarılan KHK'ların hemen hemen hiçbiri daha sonradan TBMM'ye getirilmemesi hükümetlerin bu konudaki elini daha da güçlendirmiştir. Bu durum yani kamu görevlileri ile ilgili sürekli KHK çıkartılması personel konusunda hukuki rejimden siyasi bir rejime evirilişin göstergesidir. Çünkü kamu görevlileri siyaseten bağımsız, hukuksal güvenceye tabi, liyakatin esas olduğu bir yapıdan koparılarak, tamamen siyasal iktidara göre şekillenen bir personel rejimine tabi olması söz konusu olmuştur. Bu durum çalışmamızın üzerine yükseldiği otoriter devletçilik kuramı ile doğrudan ilgilidir. Çünkü otoriter devletin inşasında egemen bir kitle partisi mevcuttur ve bu partinin temel görevi otoriterliğin inşası ve bunun sürekliliğini sağlamaktır. İnşa ve sürekliliği sağlamada konusunda izlediği temel stratejilerden biri de personel konusu ve buna bağlı olarak bürokrasinin üst kademelerine hâkim olma stratejisidir.

Otoriter devletçiliğin yedinci özelliği devletin biçimsel örgütlenmesini boydan boya kesen, birbirine paralel iktidar şebekelerinin oluşması, bu şebekelerin devlet faaliyetlerinde önemli bir yere sahip olması ve buna ek olarak egemen kitle partisi ile önemli kamu görevlileri arasında büyüyen maddi ve ideolojik çıkar ortaklıklarının oluşumudur (Jessop, 2005). Otoriter devletçiliğin bu özelliğini ele aldığımız dönemle olan bağımlı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun KHK'larla defalarca değiştirilmesi üzerinden kurabiliriz. Çünkü daha önce de belirttiğimiz üzere 70'li yıllar boyunca KHK'larla en fazla düzenleme yapılan konu personel konusu olmuştur. Yürütme erki KHK'larla yapmış olduğu düzenlemeler sayesinde kamu personel sistemini-bürokrasiyi istediği gibi dizayn etme yetkisi elde etmiştir. Yürütme erki ele aldığımız 70'li yıllarda bu dizaynı, bazı memurluklara istisnai memurluk tanıyarak (örneğin TRT Genel Müdürlüğü, Basın Müşavirlikleri gibi), bazı örgütlenmelerin yönetim kademesinin üye kompozisyonunu yürütme erki lehine değiştirerek (Örneğin Basın İlan Kurumu), kamuda istihdam koşullarında değişiklik yaparak (örneğin sözleşmelilik, geçici işçilik gibi), yine özlük hakları konusunda stratejik bazı memurluklara (örneğin hakim-savcı, asker ve akademisyen gibi) önemli ayrıcalıklar vererek dilediği gibi gerçekleştirmiştir. İşte Poulantzas otoriter devletçilikte tam da bu duruma şu şekilde dikkat çeker:

Otoriterliğin inşa edicisi olan egemen parti idarenin yüksek kesimlerini önce ele geçirmekte sonra da piyonlarını buraya itmekte, kumanda görevlerini kendi mensup ve yandaşları için tekeli altına almakta, dik kafalılarını dışlamakta ya da kızığa çekmekte, memur alımındaki olağan-geleneksel aşamaları ve düzeni bozmakta, devlet kurumlarını

en iyi şekilde etkiyebilecek stratejiler ortaya koymaktadır. Bu şekilde bürokrasinin idarenin üst kademeleri ele geçirildikçe bürokrasi hegemonyanın örgütlenmesi görevini-rolünü-işlevini bizatihi üstlenir hale gelmektedir. Bu durum ise artık idari kararlar ile siyasi kararlar arasında ayrışım olduğu (yönetim-siyaset ayrımı vurgusu) yönündeki genel kabulü ve devletin yaşayan cismi olan bürokrasinin yani memurun tarafsız olması gerektiği vurgusunu, kanunlara göre hareket etmesi gerektiği yönündeki genel kabulü artık kurmaca haline getirmekte, açık ve yoğun bir şekilde siyasileşmeye neden olmaktadır. İdarenin siyasileşmesine bağlı olarak egemen parti güvenilir adamlarını devlet teşkilatına yönlendirir ve bu duruma bağlı olarak idare ve egemen parti arasında karşılıklı bir etkileşim, değişim-dönüşüm gerçekleşir ve bunun da sonucunda egemen partinin yönetim çevreleri ve hükümet giderek kamusal işlevlerle özdeşleşir hale gelir (Poulantzas, 2006, s. 264). Yani bir nevi devlet=egemen parti, kamu görevlisi=parti görevlisi eşitliği ilişkisi ortaya çıkar. Görüldüğü üzere otoriter devlet kuramının stratejik unsurlarından biri de kamu görevlileri olup, bu stratejik unsur 70'li yıllarda ve takip eden yıllarda KHK ile en fazla değişikliğe uğratılan unsur olmuştur.

70'li yıllara son vermeden önce iki hususa daha dikkat çekmek yerinde olacaktır. Bunlardan ilki: Türkiye'de siyasal iktidarların kendi dönemlerinde çıkarılan KHK'ları meclise getirmeye ve onaylatmaya pek niyetli olmadığı, kendi dönemlerinde çıkarılmayan KHK'lara da sahip çıkmadığı adeta görmezden geldiği, hususudur. Bu durumu hem ele aldığımız 70'li yıllarda hem de takip eden dönemlerde çok net bir şekilde görmekteyiz. Örneğin 70'li yılların KHK'larının hemen hemen hiçbiri bu KHK'ları çıkararak hükümetlerce meclise getirilmemiştir. Bu KHK'ların meclise gelişi 12 Eylül Darbesi sonrasında yaşanan gelişmelere bağlı olarak gerçekleşmiştir. Bu gelişmeye kısaca değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

TC
Millî Güvenlik Konseyi
Genel Sekreterliği
Kanunlar Müdürlüğü
Sayı : 840/41634

22 Mart 1982

DANIŞMA MECLİSİ BAŞKANLIĞINA

Millî Meclisi Kanunlar Müdürlüğünde birikmiş bulunan;
12 Eylül 1980 tarihinden önce Yasama Meclisine sunulmuş bulunan, ancak hukuken hükümsüz sayılan 31 adet kanun hükmünde kararname,

Hakkında uygulanacak işlemin tespiti için hukuki inceleme yaptırılmıştır.

İnceleme sonucunda, Anayasanın 64 üncü maddesine göre kanun hükmünde kararnemelerin, kanunların görüşülmesi kurallarına bağlı olduğu anlaşılmıştır.

2485 numaralı Kurucu Meclis Hakkında Kanununun 2 nci maddesinin (d) bendi hükmüne göre, bunların Danışma Meclisinde görüşüldükten sonra Millî Güvenlik Konseyine gönderilmesi gerekmektedir.

Bu nedenlerle kanun hükmünde kararnemeler dosyalarıyla birlikte gönderilmiştir.

Gereğini arz ederim.

Nedat ÜRUĞ
Orgeneral
M. G. K. Genel Sekreteri

12 Eylül Darbesi sonrasında çıkarılan 29.06.1981 Tarih ve 2485 Sayılı Kurucu Meclis Kanuna göre yeni anayasayı hazırlamak için iki organ oluşturulmuştur. Bu organlar Millî Güvenlik Konseyi (MGK)

ve Kurucu Meclistir. Bu organlardan MGK'ya bağlı olan Millî Güvenlik Konseyi Genel

Sekreterliği Kanunlar Müdürlüğü 22.03.1982 Tarih ve 840/41634 sayılı yazısında⁹⁴ Millet Meclisi Kanunlar Müdürlüğünde birikmiş bulunan; 12 Eylül 1980 tarihinden önce meclise sunulmayı bekleyen tüm KHK'lar (31 adet KHK) için inceleme başlatıldığı ve bu inceleme sonucunda, Anayasanın 64'üncü maddesine (KHK'ların, tıpkı kanunlar gibi meclise gönderilmesi gerektiği hususu) ve ayrıca Kurucu Meclis Hakkında Kanuna (Genel seçimlerle TBMM kurulup fiilen göreve başlayıncaya kadar, kanun koyma, değiştirme ve kaldırma suretiyle yasama görevlerini MGK yerine getirecektir.) dayanarak bunların Danışma Meclisinde görüşüldükten sonra Millî Güvenlik Konseyine gönderilmesi gerektiğini belirtilmiş ve bu gelişmeye bağlı olarak tüm KHK'lar dosyalarıyla birlikte Millî Güvenlik Konseyine gönderilmiştir. Görüldüğü üzere hükümetlerin pek gönüllü olmadığı KHK'ları meclise sunma işlemi, 12 Eylül Darbesi sonrası seçimle iş başına gelmeyen başka bir meclis tarafından yerine getirilmiştir.

Dikkat çekeceğimiz bir diğer husus ve tespit 70'li yıllarda çıkarılan KHK'ların bir kısmının da ekonomi yönelimli KHK'lar olmasıyla ilgilidir. Ekonomi yönelimli bu KHK'ların bir işlevi de Türkiye'de ekonomi alanında neoliberalizasyon sürecini başlatması olmuştur. Çünkü incelediğimiz KHK'larda da görüldüğü üzere piyasaya açılma, ekonomiklik-verimlilik-kârlılık kavramlarının giderek ön plana çıkartılması, uluslararası örgütlerin serbestleşme taleplerine KHK ile cevap verme, yurtdışındaki bankalarla işbirliği yapma gibi birçok gelişme bu dönemde gerçekleştirilmiştir. Ancak burada bir şeye daha dikkat çekmek gerekirse KHK'ların bir yanında serbestleşme eğilimi varken bir yanında da otoriter devletçiliğe uygun olarak karar alma ve belirleyicilik konusunda yürütme erkini ön plana çıkarma bulunmaktadır. Örneğin parasal sınırları belirleme yetkisi, ithalata yönelik düzenleme yetkisi gibi yetkiler KHK ile Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Yani KHK'lar ile ekonominin güçlü sektörleri üzerinde karar alma yetkisi yürütmenin üst kademelerine geçmiştir. Bu durum Poulantzas'ın otoriter devletçilik kuramında altını çizdiği ekonomi-siyaset ayrımının zamanla silikleştiği, yürütmenin her alanda güçlendiği argümanı ile uyumlu bir gelişmedir. Bu kapsamda diyebiliriz ki bu dönemin KHK'ları bir yandan serbest piyasa ekonomisine geçişe öncülük ederken bir yandan da yürütmeyi güçlendirmişlerdir.

⁹⁴ **İlgili yazının tam metni için bakınız:**
https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/DM_/d02/c011/dm_02011007ss0171.pdf, (Erişim 23.01.2018)

3.2.2. 1980'ler: Neoliberal Dönem KHK'ları (1980-1983 ve 1983-1991)

Bir önceki başlıkta önce 70'li yılların ekonomi-politik panoraması ele alınmış, ardından bu panorama içerisinde KHK'ların nasıl bir işleve sahip olduğu otoriter devletçilik üzerinden ortaya koyulmuştur. 80'li yılların KHK'larının ele alınacağı bu başlık altında ise dönemin sosyal-siyasal ve ekonomik gelişmelerine, 12 Eylül Dönemi ve Özal Dönemi KHK'larına, bu KHK'larla gerçekleştirilen neoliberal değişim-dönüşüme, bu değişim dönüşümün istisnai devlet-otoriter devlet bağlamındaki karşılığına değinilecektir. Bu kapsamda 80'li yılların ilk üç yılına damgasını vuran 12 Eylül Rejimini simgeleyen MGK Devleti⁹⁵ ve dönemi istisnai devlet yaklaşımı üzerinden, 12 Eylül yönetiminden görece sivil yönetime geçilerek uzunca bir zaman ülkenin Turgut Özal iktidarı tarafından yönetildiği 1983-1991 dönemi ise otoriter devletçilik (+istisnai devlet) yaklaşımı üzerinden ele alınacaktır.

3.2.2.1. 12 Eylül Rejimine Giden Süreç ve 12 Eylül'ün Ekonomi-Politigi

14 Ekim 1979 Tarihinde mecliste boşalan 5 milletvekilliği için gidilen ara seçimlerde tüm milletvekillerinin Adalet Partisi tarafından alınmasıyla Ecevit Hükümeti istifa etmiş ve Demirel tekrar iktidara gelmiştir.⁹⁶ Bu nedenle 12 Eylül Darbesi öncesi seçimle iş başına gelmiş olan son hükümet, Süleyman Demirel'in oluşturduğu ve 12 Kasım 1979-12 Eylül 1980 tarihleri arasında görev yapmış olan 43. Hükümettir.⁹⁷ Demirel iktidara geldikten sonra bir enkaz devraldıklarını dile getirmiş, "100 Gün Planını" açıklamış ve bu planda toplumsal çatışma, anarşi, enflasyon gibi temel sorunların 100 gün içerisinde çözüleceğini belirtmiştir. Ancak Demirel'in bu atılımına rağmen iktidara geldikten kısa bir süre sonra (45 gün) Genel Kurmay Başkanı Kenan Evren ve diğer tüm kuvvet komutanlarının imzasını taşıyan bir uyarı mektubu (Mektupta TSK'nın ülkeyi koruma-kollama görevine gönderme yapılması nedeniyle ilgili dönemde kamuoyu bu mektubu muhtıra olarak değerlendirmiştir) Cumhurbaşkanı Fahri Korutürk'e iletilmiştir.

⁹⁵ 12 Eylül 1980 tarihinden 6 Kasım 1983 tarihine kadar Millî Güvenlik Konseyi, ülke yönetimini fiili ve hukuki açıdan elinde tutmuştur. Konsey bu iki tarih arasında devletin üç erkini kendinde toplamış yani hem yasama hem yürütme hem de yargı erki olarak faaliyetlerini sürdürmüştür. Bu nedenle çalışmada MGK Devleti ibaresi kullanılmıştır.

⁹⁶ Ecevit'in istifasıyla hükümet değişti ancak kritik noktalardaki bürokratlar CHP döneminde atandığı ve bunların görevden alınmaları bazı hukuki engellere takıldığı için 24 Ocak Kararlarının uygulanmasında birçok bürokratik çatışma ve çekişme yaşanmıştır.

⁹⁷ Bu hükümet Millî Selamet Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisinin doğrudan değil açıktan desteği ile kurulabilmiş, bu yüzden üçüncü Milliyetçi Cephe Hükümeti yerine bir azınlık hükümeti oluşturulabilmiş ve bu şekilde isimlendirilmiştir.

12 Eylül'ün ilk habercisi olan bu mektupta siyasi kutuplaşmanın, toplumsal çatışmanın, anarşinin, ekonomik sorunların çözülmesinin artık zorunluluk haline geldiği, mevcut siyasi partilerin kısır bir döngü içerisine girerek çözüm üretemediklerini, bu nedenle bir an evvel gerekli tedbirleri alabilmek ve mevcut durumdan kurtulabilmek için tüm anayasal kuruluşların ve siyasi partilerin uyarılması talep edilmiştir.

Korutürk bu mektubun ardından önce Genel Kurmay Başkanı ve kuvvet komutanları ile bir araya gelmiş, ardından Başbakan Demirel ve muhalefetteki Ecevit ile bir araya gelerek mektubun birer nüshasını kendilerine iletmış ve son olarak devam eden süreçte mektubu diğer tüm siyasi parti liderlerine göndererek mevcut durumdan tüm siyasi parti liderlerini haberdar etmiştir. Korutürk kuvvet komutanları ile yapılan toplantıda görev süresinin bitmesine kısa bir süre olduğunu ve hükümetin daha yeni kurulduğunu, sorunların parlamentoda çözülmesi gerektiğini ve herhangi bir müdahaleden kaçınılması gerektiğini belirtmiştir (Birand, 1984, s. 143-144). Ayrıca askerinin yazdığı bu mektubun belli bir siyasi partiyi adres göstermemesi o dönemde hiçbir siyasi partinin bu mektubu dikkate almaması ile sonuçlanmıştır. Diğer bir ifadeyle Demirel⁹⁸ iktidara daha yeni geldiği için kendisinin uyarılacak bir konumda olmadığını, Ecevit ise iktidar partisi olmadığı için mektubun muhatabı olmadığını belirtmiş ve bu şekilde mektup olayı gündemden düşürülmüştür.

12 Eylül'e giden süreçte ekonomik olarak yokluklar, toplumsal olarak çatışmalar, siyasi-yönetimsel olarak ise istikrarsızlıklar hakimdi. Örneğin ekonomik olarak bakıldığında: temel ihtiyaçlar olan yağ, ilaç, akaryakıt gibi ürünler döviz yokluğu nedeniyle ithal edilemiyor, bu nedenle karaborsa kuyrukları uzayıp gidiyordu. Enflasyon %100'ü geçtiğinden grev ve lokavtlar sıklaşıyor, çalışabilir durumdaki fabrikalarda fuel-oil olmadığından üretim süreci durduruluyordu. Merkez bankasının döviz rezervleri hızla erimişti. Ülke krediler açısından riskli grupta yer aldığı ve daha önce alınan borçlar defaten ertelendiği için yüksek faizle dahi borç alınamıyordu.

Toplumsal olarak bakıldığında ülkede anarşi olayları hat safhadaydı. Her gün yurdun çeşitli bölgelerinden birçok yurttaş anarşi nedeniyle hayatını kaybetmekteydi. Ayrıca ülkenin birçok yerinde sıkıyönetim ilan edilmiş buna rağmen çatışmalar durdurulamamıştı.

Siyasi olarak baktığımızda ise Cumhurbaşkanı bir türlü seçilemiyor, meclis olağan çalışmalarını yürütemiyor, gerekli önlemleri alabilmek için kanunları çıkaramıyordu. Nisan 1980'e gelindiğinde ise 7 yıllık Cumhurbaşkanlığı süresince 8

⁹⁸ Demirel vermiş olduğu bir demeçte 24 Ocak Kararlarının gecikmesinin en büyük nedeni olarak bu uyarı mektubu olduğunu belirtmiştir.

Hükümet gören Korutürk'ün görev süresi bitmiş ve artık yeni Cumhurbaşkanı'nın seçimi için görev sırası parlamentoya-parlamentelere gelmiştir. Ancak dönemin iki ezeli rakibi-güçlü partisi Demirel (Adalet Partisi) ve Ecevit (CHP) ne kendileri tek başına Cumhurbaşkanı'nı çıkarabilmiş ne de uzlaşa sağlayarak ortak bir adayı Cumhurbaşkanı seçebilmişlerdir. Cumhurbaşkanı'nın seçilememesi sorunu aylarca sürmüştür. Öyle ki Cumhurbaşkanı seçimi için Meclis ilk kez 22 Mart 1980'de toplanmış ve bu sonuçsuz toplantılar 12 Eylül'e kadar sürmüştür.⁹⁹

Devletin en tepe noktasında yaşanan bu siyasi kaosa daha önce belirttiğimiz gibi ekonomik sıkıntılar, meclisin yasama faaliyetlerinin adeta durma noktasına gelmesi, anarşi olayları-siyasi cinayetler eklenince ordu harekete geçerek 12 Eylül Darbesi için gün saymaya başlamıştır. Darbenin gerekçesini hukuk devleti anlayışı çökerek kişilerin müdafaasına dönüşmesi, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ise kuvvetler çatışmasına dönmesi ve devletin büyük bir otorite zafiyetine uğraması şeklinde özetleyen ordu (Tanör, 1994, s. 97), tarih 12 Eylül 1980'i gösterdiğinde ülke yönetimine yine hâkî rengi getirmiştir. Ancak bu kez yaklaşık 10 yıl önceki 12 Mart Muhtırasından farklı olarak siyasi partilerin tamamı ve TBMM bu süreçten payına düşeni alarak kapanmıştır. Diğer bir ifadeyle 12 Mart Muhtırasının tarafsız hükümet denemesinin aksine 12 Eylül darbesi siyasi parti liderlerine siyaset yasağı getirmiş, bu siyasilerin partilerini kapatmış, meclisi ve Bakanlar Kurulunu fesh etmiştir. Bu siyasal ve yönetsel atmosfer içerisinde oluşan 12 Eylül rejiminin ekonomi-politik panoramasına değinecek olursak şunları söyleyebiliriz:

12 Eylül'ün ekonomi-politiği denilince şüphesiz 70'li yılların kümülatif kriz bakiyeleri, bu kriz birikimleri sonucunda tek çözüm olarak görülen 24 Ocak kararları ve 12 Eylül Rejimi akla gelmektedir. 24 Ocak Kararları 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yavaş yavaş ülkeye dahil olan neoliberalizmin bir manifestosu niteliğindedir. Bu kararların birçoğu 70'li yıllarda uluslararası örgütlerin iktidarlardan istediği¹⁰⁰⁻¹⁰¹ ancak

⁹⁹ Bu sürede Cumhurbaşkanlığına İhsan Sabri Çağlayangil vekalet etmiştir.

¹⁰⁰ Bu kapsamda çoğu uluslararası örgütlerin taleplerini yansıtan ve uygulamaya giremeyen birçok program hazırlandı. Örneğin 1977 yılında 24 Ocak 1980'e kadar Türkiye 5 adet istikrar programı hazırlamıştır. 1977'de Demirel'in Enflasyona Karşı Mücadele Paketi, Mart 1978'de Ecevit'in Yapısal Değişim Paketi, Eylül 1978'de Ecevit'in Para ve Kredi Tedbirler Paketi, Mart 1979'da Ecevit'in Ekonomiyi Güçlendirme Paketi, 1980'de Demirel'in 24 Ocak Kararları (Çölaşan, 1984, s. 7-8; Tekeli, 2017, s. 7).

¹⁰¹ 70'li ve 80'li yıllar boyunca OECD, IMF ve DB'nın her birinin istisnasız iktidarlardan talepte bulunduğu belli başlı konular şunlar olmuştur: 1- Yüksek oranlı devalüasyon, 2- KİT mallarına yüksek oranlı zam ve daha sonraki süreçte bunların elden çıkarılması, 3- Temel mesele büyüme olmamalı Enflasyonla mücadele olmalı bu yüzden de akla gelebilecek her türlü mala yüksek oranlı zam yapılmalı 4- Süratle Vergi Yasaları meclisten geçirilmeli (Bu yasalar Sermayeyi teşvik adı altında daha az vergileyen emek kesiminden daha fazla vergi alınmasını öngören vergi yasalarıdır), 5- Serbest Kur sistemine geçilmeli devlet kur ile düzenleyici bir role sahip olmamalı, 6- Faiz Artırımı yapılmalı, 7-Sıkı Para-Maliye Politikası uygulanarak kronik bütçe açıkları yok edilmeli ve Denk Bütçe anlayışına geçilmeli, 8- Dış ödemeler Dengesine dikkat edilmeli bu yüzden ticaretin önündeki engeller-kotalar kaldırılarak ihracata ağırlık verilmeli, 9-Devlet her anlamda fiyat kontrollerini ortadan kaldırmalı...

ülkedeki güç dengelerinin (emek-sermaye-iktidar ilişkileri) henüz bu kararlara cevap verebilecek yapıya sahip olamadığı için uygulanamayan kararlardır. Hatta bu kararlar alındığında dahi mevcut yapı bu kararları uygulama konusunda bocalamaktaydı. Çünkü emek güçlü ve örgütlüydü; sermaye kırılğan, zayıf, devlet destekliydi; siyaset ise istikrarsız ve tekrar iktidara gelme kaygısı içerisinde popülist politikalara teslim olmuş bir vaziyetteydi. Bu nedenle 24 Ocak Kararlarının imdadına 12 Eylül Rejimi koşmuştur diyebiliriz.

Darbeyi gerçekleştirenlerin üzerine titrediği en önemli konulardan biri anarşi olayları-güvenlik sorunu ise bir diğeri de şüphesiz ekonomi konusu olmuştur. Bu nedendir ki darbeyle birlikte siyaset mekanizması tamamen tasfiye edilirken, ekonomiyle ilgili bürokratlar görevlerinde kalarak, darbe sonrasında MGK yönetimine ortak olmuşlardır (Çölaşan, 1984, s. 38). Tabi bu ekonomi bürokrasisinin başını MGK Devletinin sona ermesiyle iktidara gelecek olan 24 Ocak Kararlarının baş aktörü Turgut Özal ve onun çevresindekiler çekmekteydi.

Darbe sonrasında, (MGK tarafından) Bakanlar Kurulu oluşturuluncaya kadar, MGK hem yasama hem de yürütme yerine geçerek çalışmalarını sürdürmüştür. Bu kapsamda ekonomi bürokratları ile yürütülen bu çalışmalarda ele alınan ve daha sonra MGK'nın karar çıkararak ya da duyuru yaparak uygulamaya koyduğu bazı konular şu şekildedir: Darbe sonrasında bankalar için belli bir sınırlama (nakit kısıtlamaları gibi) getirilmeyerek olası panik havasının önlenmesi, toplu sözleşmelerin disipline edilmesi, grev-lokavtlara son verilmesi, son söz MGK'ya ait olmakla beraber 24 Ocak Kararlarının olabildiğince taviz vermeden uygulanması, IMF-OECD-DB gibi uluslararası örgütlere gerekli güvenin verilerek bu örgütlerle ilişkilerin sürdürülmesi, daha önce meclisin bir türlü çıkaramadığı vergi yasalarının gözden geçirilerek derhal konseye sevk edilmek suretiyle çıkartılması¹⁰² gibi konulardır. Görüldüğü üzere 12 Eylül Rejiminin ekonomik ve politik felsefesi neoliberal değişim-dönüşümün kurulması-kurumsallaştırılması ve bunun kesintisiz bir şekilde devam etmesi üzerinedir.

Darbe sonrasında hükümetin ve parlamentonun fesh edilmesi çözüm bekleyen birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Örneğin başbakan kim olacaktı, Bakanlar Kurulu nasıl kurulacaktı ve üyeler kimlerden oluşacaktı gibi birçok soru ve sorun ortada durmaktaydı. MGK tarafından bu sorunların kısa bir sürede çözüme kavuşturulması için bakanlıkların müsteşarlar eliyle idare edilmesi, başbakanlığa ise kısa bir süre içinde MGK tarafından uygun görülen birinin getirilmesine karar verilmiştir (Çölaşan, 1984, s. 56).

¹⁰² Hükümet kurulduktan sonra MGK'ya sevk edilen ilk tasarılar vergi tasarıları olmuştur (Çölaşan, 1984, s. 85). Bu dönemde toplam da vergi konusuyla ilgili 123 yasa kabul edilmiştir (Çölaşan, 1984, s. 179).

Bakanlıklar konusunda fazla sıkıntı yaşanmasa da yaşanan en büyük 2 belirsizlik başbakanın kim olacağı ve Özal'ın konumuyla ilgili olmuştur. MGK ilk başlarda başbakan olarak hukuk profesörü olan Turhan Feyzioğlu'nu görmek istiyordu. Bu konuyla ilgili Feyzioğlu'na danışılmış ancak partisinin (Cumhuriyetçi Güven Partisi) tabanının çok az olduğu, son seçimlerde mecliste milletvekiline sahip olmayan bir parti olduğunu, diğer siyasetçilerin siyaseten yasaklı hale getirilip dar bir seçmen kitlesine sahip bir kişinin ve parti liderinin başbakan olmasının toplumda kabul görmeyeceğini ifade etmiştir. Bunun üzerine devam eden süreçte asker kökenli olan Oramiral Bülent Ulusu başbakan olarak atanmıştır. Turgut Özal ise ekonomi yönetiminin tamamının kendisine verilmesini istiyor bu yüzden MGK ile uyuşmazlık yaşıyordu. Buna göre Özal ekonomiden sorumlu başbakan yardımcılığına getirilmeyi, Maliye ve Ticaret Bakanlıklarının kendisine verilmesini ve ayrıca DPT ile Merkez Bankasının da doğrudan kendisine bağlı olmasını talep etmiş ancak bu talep reddedilmiştir (Çölaşan, 1984, s. 60). Bu taleplerin yerine daha sonraki süreçte kendisine ekonomiden sorumlu başbakan yardımcılığı, yakın çalışma arkadaşı olan Kaya Erdem'e Maliye Bakanlığı verilmiş ancak Ticaret Bakanlığı ise bürokrasi de büyük sorunlar yaşayacağı Kemal Cantürk'e verilmiştir.

Özal birçok nedenden ötürü 12 Eylül Rejimi için adeta ikamesi olmayan ekonomi adamı konumundaydı. Uluslararası örgütleri ve ekonomik dengeler iyi bilen biri olarak Özal, Dünya Bankasında çalışmış, uzun yıllar devletin önemli-çeşitli kademelerinde yer almış, Demirel'le beraber siyasette yer almış ve en önemlisi 24 Ocak Kararlarının baş aktörü olarak önemli çalışmalara imza atmıştır. Özal 12 Eylül öncesi (ve sonrasında da) asker ile de yakın ilişkileri olan biriydi. İlki göreve geldiğinde ülke ekonomisi ile ilgili genel durumu sunmak üzere, ikincisi 24 Ocak Kararları açıklanmadan hemen önce (24 Ocak Kararlarının neden uygulamaya konması gerektiğini belirtmek üzere), üçüncüsü de 24 Ocak Kararları sonrasında kararların getirisini-götürüsünü sunmak üzere 3 kez asker ile bir araya gelerek brifingler vermiştir. Bu nedendir ki Özal hem 12 Eylül öncesinin hem de 12 Eylül sonrasında geçerli olacak MGK Devletinin ikamesi olamayan ekonomi bürokrati konumundaydı.

Özal ve ekibine göre MGK devletinin etkin olduğu dönemde 24 Ocak Kararları için uygun ortam oluşmuştur. Çünkü onlara göre bu dönemde grev-lokavt, sendikalar, toplu pazarlıklar olmayacağı, meclis yerine MGK'nın her aldığı kararın kanun niteliğinde olacağı ve ayrıca bunlara karşı yargı yolu da kapalı olacağı için dirençsiz bir dönüşüm gerçekleşecektir. Bu nedenle Türkiye'de 12 Eylül Rejimi döneminde neoliberalizm ile MGK Devleti ele ele yürümüş ve bu ikisi devleti, ekonomiyi, toplumu kapitalizmin

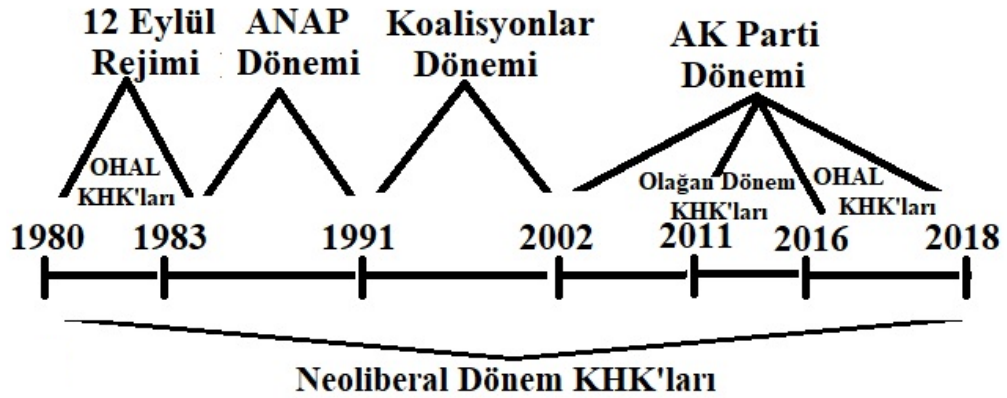
neoliberal evresine hazırlamıştır. Ancak bu çok da kolay olmamıştır. Çünkü Özal ve ekibinin bürokratik rahatsızlıkları vardı. Bunun en temel nedeni MGK Devletinin kadroları asker tarafından oluşturulmasıydı. Oluşturulan bu kadrolarda devletçi geleneğe sahip olanlar da, Özal gibi neoliberal devlet anlayışına sahip olanlar da vardı. Bu durum MGK Devletinin etkin olduğu 1980-1983 yılları arasında birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Örneğin 24 Ocak Kararlarını uygulamada hem bürokratlar hem de kurumlar arasında uyuşmazlıklar vardı ve bunlar zaman zaman işleri durma noktasına getirmekteydi. Yine 24 Ocak Kararlarının baş aktörleri (AP İktidarı) ile uygulayıcılarının (MGK İktidarı) farklı olması bu kararların uygulanmasını sekteye uğratmaktaydı. Alınacak kararlar önce MGK'ya sunuluyor ve buradan onay alınması durumunda yürürlüğe koyulabiliyordu. Özal ekonominin tamamından sorumlu olmak isterken (Özal'a göre ekonomi ahenk-uyum isterdi, karar alınacaksa çabucak alınmalıydı, bu yüzden ekonomi tek elden yönetilmeliydi. Bu nedenle iktidara geldiğinde ilk icraatı ekonomi yönetimini tek elde toplamak olmuştur.) MGK yönetimi bunun mümkün olmadığını belirtiyor ve bu yüzden uyuşmazlıklar yaşanıyordu (bu ve benzeri olaylardan dolayı Özal MGK Devletinin etkin olduğu 1980-1983 yılları arasında 3 istifa dilekçesi sunmuştur).

Özetle her ne kadar 12 Eylül ile beraber neoliberalizmin Türkiye manifestosu olan 24 Ocak Kararlarının hayata geçirilebilmesi için uygun ortam oluşmuşsa da aynı şekilde ortada üstesinden gelinemeyen pek çok yapısal sorun da ortaya çıkmıştır. Bu nedendir ki devam eden süreçte uzunca bir dönem tek başına iktidar olan Özal, iktidara geldiği ilk günden itibaren özellikle ekonomik konularda birçok yetkiyi kendinde toplamış yine meclis çoğunluğuna rağmen birçok icraatını KHK'lar üzerinden gerçekleştirerek en fazla KHK çıkararak siyasal iktidar olmuştur.

3.2.2.2. Türkiye'de Neoliberalizm ve Neoliberal Değişim-Dönüşüm

Bu başlık altında ilk bölümde genel hatları ile kavramsal, kuramsal ve tarihsel olarak ele aldığımız neoliberalizmin Türkiye serüveni ve bu serüven içerisinde yaşanan değişim-dönüşüm ele alınacaktır. Daha önce de belirtildiği üzere her ne kadar Türkiye'de neoliberalizmin miladı 24 Ocak 1980 tarihi olarak görülse de esasında neoliberalizm özellikle 70'li yılların ikinci yarısından itibaren Türkiye'de devreye girmeye başlamıştır. Fakat mevcut konjonktür yani 70'lerin hem siyasal hem ekonomik hem de sosyal anlamda Türkiye'nin en kaotik dönemlerinden birisi olması neoliberal politikalara geçişe müsaade etmemiştir. Çünkü 70'li yıllarda sermaye=devlet destekli, emek=örgütlü, sendikal hareketler= son derece güçlü ve aktif, siyaset ise bu kesimler karşısında özerkliğini

yitirerek son derece zayıf ve kendini popülist politikalara teslim etmiş bir vaziyet içerisindeydi. Bu durum daha önce genel hatlarını çizdiğimiz neoliberalizm ve onun temel savunuları için uygun bir ortam değildi ve bu yüzden 70'li yıllarda yaşanan krizler arasında neoliberalizm Türkiye'ye konuşlanmış ve ortaya çıkmak için kendine uygun zaman olan 80'leri beklemiştir. 80'leri beklemiştir, çünkü kısır bir döngü şeklinde iktidar belli partiler arasında el değiştirmekte ve iktidarı devralan siyaset mekanizması ise çözüm üretememekte, ekonomik açıdan kriz yaşanmakta ancak kriz karşısında çok fazla seçenek bulunmamakta, ideolojik açıdan çatışmalar şiddetli bir şekilde sürmekte fakat mevcut güvenlik tedbirleri çözüm getirememekteydi. Bu ortam içerisinde önce 24 Ocak Kararları açıklanmış ardından 12 Eylül darbesi gerçekleşerek, kararların kesintisiz ve katı bir şekilde uygulanabileceği bir ortam oluşturulmuştur. Yani Türkiye'de neoliberalizm kriz ortamının imkanlarını kullanarak önce zorunluluk olarak kendini ortaya koymuş, ardından darbe ortamının getirileriyle kendini güvenceye almıştır. Bu gelişmeler içinde ele alacağımız neoliberal dönem ve bu dönemde çıkarılan KHK'ları kendi içinde belli alt başlıklara ayırabiliriz.



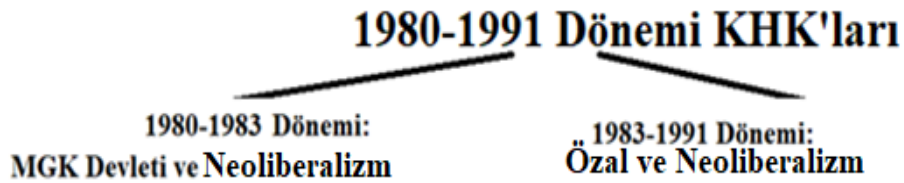
Neoliberal dönem yukarıdaki şekilde gösterildiği üzere 1980-1991, 1991-2002 ve 2002 ve sonrası şeklinde bölümlendirilerek ele alınacaktır.¹⁰³ Bu üç dönem içerisinde ilk önce ele alacağımız 1980-1991 arasındaki dönemi Türkiye'de neoliberalizmin-neoliberal politikaların oluşturulmaya-kurumsallaştırılmaya çalışıldığı dönem, ikinci olarak ele alacağımız 1991-2002 arasındaki dönemi neoliberalizmin ortaya koyduğu politikaların krize girdiği-çözülme yaşadığı ve bu politikaların restore edilerek yeni bir hegemonya stratejisi içine girildiği dönem, üçüncü olarak ele alacağımız 2002 ve sonrasındaki dönemi ise neoliberal restorasyonun uygulamaya koyulduğu dönem olarak ifade edebiliriz. Çünkü Türkiye'de neoliberalizm 80'li yıllar boyunca önce 12 Eylül Rejimi ardından da Özal politikalarıyla aralıksız hayata geçirilmeye yani kurumsallaştırılmaya

¹⁰³ Dönemselleştirmenin neden bu şekilde yapıldığı hususu kuramsal bölümde ve bir önceki başlıkta detaylıca ifade edilmiştir.

çalışılmıştır. Hayata geçirilmeye çalışılan neoliberal yönelimli politikalar 90'lı yıllarda ortaya çıkan krizlerle çözülmeye uğramış (94, 98-99 ve 2001 Krizleri) ve bunun sonucunda önce Post-Washington uzlaşısı adında neoliberal restorasyon politikaları belirlenmiş, ardından da bu politikalar 2002 sonrası Türkiye’de bir bir yürürlüğe koyulmuştur.

Neoliberalizmin Türkiye’de kuruluş ve kurumsallaştığı dönem olarak ele alabileceğimiz 1980-1991 yılları arasındaki 10 yıl kadarlık süreç Türkiye’nin sosyal, siyasal ve ekonomik açıdan son derece önemli bir dönemidir. Çünkü bu dönem kapitalizmin neoliberal aşamasına geçildiği, yeni bir birikim rejiminin inşa edildiği, yeni ekonomi politikaların işler kılınmaya çalışıldığı, yeni bir sınıf ilişkisinin ortaya çıktığı, devletin yeni bir anlayış içerisinde dizayn edildiği, yeni bir iktisadi modelin yürürlüğe konduğu bir dönem olmuştur. Bu kapsamda dönemin ekonomi-politik perspektifi: Arz merkezli monetarist politikaların benimsenmesi, ekonomik karar alımında serbest piyasanın ve burada oluşan fiyatların geçerli kılınması, ithalat ve ihracatta serbestlik sağlanması, yüksek oranlı faiz politikası (çünkü neoliberal anlayışa göre faiz inanları tasarrufa sevk eder, tasarruf ise yatırıma dönüşür) ve devalüasyonlara gidilmesi, piyasa için minimum devlet anlayışının geçerli kılınması, kamu harcamalarının, sosyal yardımların minimum düzeye indirilmesi, KİT’lerin derhal özelleştirilmesi, 70’lerde şaha kalkan popülist politika anlayışından vazgeçilmesi, para arzının denetlenerek denk bütçe anlayışının benimsenmesi şeklindedir.

Neoliberalizmin Türkiye’de kuruluş ve kurumsallaştığı dönem olarak ifade ettiğimiz 1980-1991 yılları arasındaki 10 yıl kadarlık süreçte işlevselleştirilerek son derece aktif bir şekilde kullanılan KHK’ları kendi içinde iki alt dönemde inceleyebiliriz. Bunlardan ilki 1980-1983 dönemi yani “MGK Devleti” ve neoliberalizmin ele ele yürüdüğü dönem (ya da diğer bir ifadeyle neoliberalizmin “ZOR” (12 Eylül Rejimi) ile devreye koyulduğu dönem) ile 1983-1991 dönemi yani 12 Eylül yönetiminden görece sivil yönetime geçilerek uzunca bir zaman ülkenin Turgut Özal tarafından yönetildiği dönemdir.



1980’li yılların kendi içerisinde iki başlık altında incelenmesinin nedeni, sosyal, siyasal ve ekonomik açıdan Türkiye tarihinde önemli bir kırılma noktası olarak görülen

ve kabul edilen bu dönemin iki farklı yönetim tarzı içinde (istisnai devlet-otoriter devletçilik) şekillenmesidir. Bunlardan ilki 70’li yıllarda yaşananların bir bakiyesi olarak görebileceğimiz 12 Eylül darbesi ve o mantığın etkin şekilde hâkim olduğu dönem olan 1980-1983 dönemi ve akabinde dönem boyunca etkili olan ve neoliberal politikaların Türkiye’deki baş aktörü sayılan Turgut Özal ve onunla devam eden 1983-1991 dönemidir.

Yine bu dönemi iki başlık altında ele almamızın bir diğer nedeni KHK’ları OHAL dönemi (1980-1983) ve olağan dönem KHK’ları (1983-1991) şeklinde ele almamıza imkân vermesidir.

MGK devleti olarak adlandırabileceğimiz 1980-1983 dönemi: Seçilmiş bir iktidarın olmadığı ve alınan kararların MGK tarafından alındığı, 24 Ocak Kararları ile ortaya koyulan neoliberal politikaların yine bu MGK Devleti garantörlüğünde ilerlediği bir dönem olmuştur. Bu dönem kuramsal açıdan istisnai devleti karakterize etmektedir. Çünkü 12 Eylül Rejimi ile birlikte inşa edilen düzen içerisinde istisnai devlet pratikleri işletilerek neoliberal değişim-dönüşüm için uygun ortam yaratılmıştır. Bu kapsamda siyaset mekanizması tasfiye edilmiş, emek kesimi bastırılarak anayasa ve anayasal-yasal haklar askıya alınmış, toplum tümünden depolitize edilmiş, katılım ve talep mekanizmaları minimum düzeye indirilmiş, yürütme erki 12 Eylül darbecileri tarafından ikame edilmiş, bu yapı içerisinde yürütme olabildiğince güçlendirilmiş, devlet ise topyekûn yeni ekonomi politik paradigma için yeniden dizayn edilmiştir.

Özal Dönemi olarak ifade ettiğimiz 1983-1991 dönemi ise Özal’ın tek başına iktidara geldiği, 1983 yılından yine partisi ANAP’ın iktidarı kaybettiği 1991 yılına kadarki süreci kapsamaktadır. Bu dönem görece sivil yönetimin iktidarda olduğu ancak 12 Eylül anlayışının da arka planda işlediği bir dönem olmuştur. Ayrıca bu dönem neoliberal politikaların, 12 Eylül’ün getirileri kullanılarak son sürat devam ettiği bir dönem olmuştur. Bu dönemde 400’den fazla KHK çıkartılmıştır. Özal dönemi (mecliste kanun çıkarma çoğunluğunu tek başına elinde bulundurmasına rağmen) kanun yerine KHK’lara başvurulması ve bu KHK’larla neoliberal politikaların bir bir hayata geçirilmesi yönüyle otoriter devletçiliğin hâkim olduğu bir dönem olmuştur. Ancak 12 Eylül Rejiminin iktidar ağının ve uygulamalarının (istisnai devlet) arka planda işler ve etkin olması yönüyle de Frankel’in belirttiği türden bir ikili devlet mekanizmasının da bu dönemde var olduğu görülmektedir. Bu nedenle Özal dönemi hibrit bir yapı içerisinde şekillenmiştir.

Bu iki dönem içerisinde çıkarılan KHK’lara baktığımızda ise şunları söyleyebiliriz. MGK Devletinin etkin olduğu 12 Eylül 1980-14 Kasım 1983 tarihleri

arasındaki dönemde birçok KHK çıkarılmıştır.¹⁰⁴ Bu KHK'ların çoğu neoliberal dönüşümün kurulması-kurumsallaşması için çıkarılan KHK'lar olmuştur. Çıkarılan KHK'lar incelendiğinde bu KHK'ların ya IMF-OECD-DB gibi uluslararası örgütlerin neoliberal politikalara yönelik taleplerini¹⁰⁵ içeren KHK'lar olduğu ya da bu politikaların izlenmesi sonucunda ortaya çıkan kriz(ler)i bertaraf etme amaçlı çıkarılan KHK'lar olduğu görülecektir. Örneğin faizlerin serbest bırakılması “Banker Krizinin” patlak vermesine giden süreci tetiklemiş ve bu krizden yine KHK'larla çıkılmaya çalışılmıştır. MGK Devletinin çıkarmış olduğu KHK'lara toplu olarak bakıldığında üçlü bir sınıflandırmaya tabi tutmanın mümkün olduğunu görmekteyiz. Buna göre bu dönemde çıkarılan KHK'ları: 1- Banker Krizi KHK'ları, 2- teşkilatlanmaya ilişkin KHK'lar, 3- KİT KHK'ları şeklinde üç başlık altında ele alabiliriz.

Bu dönemin ikinci ayağını oluşturan Özal Dönemi ise 12 Eylül Rejiminin olanakları kullanılarak istisnasız her alanda çok sayıda KHK çıkarılan bir dönem olmuştur. Bu kapsamda Özal döneminde bakanlıklar, teşkilatlanma, personel, KİT ve daha birçok alanda 400'den fazla KHK çıkartılmıştır. Takip eden başlıklarda bu iki dönem kendi içerisinde yaşanan gelişmeler, otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımları ve devlette yaşanan neoliberal değişim-dönüşüm kapsamında ele alınacaktır.

3.2.2.3. 1980-1983 Dönemi: Neoliberalizmin “Zor” Aygıtı (MGK Devleti) ile İnşası

Kapitalizmin 1980 sonrası süreçte gelmiş olduğu neoliberal aşama ile beraber devlet topyekûn bir değişim-dönüşüm içerisine dahil edilmiştir. Devletin bu değişim-dönüşümüne bağlı olarak başta iktidar tarzı (Yeni Sağ'ın baskınlaşması) olmak üzere toplum ve ekonomi de değişim-dönüşüm sürecine dahil olmuştur. Bu dönemde devlet neoliberal politikalarla yontulurken toplumsal yapı ve emek kesimi hem siyasi hem de ekonomik gerekçelerle dışlanmış ve ikinci plana atılmıştır. Bu nedenle hemen belirtebiliriz ki ele alacağımız 1980-1991 arasındaki dönem birçok gelişme açısından

¹⁰⁴ 14.01.1982-14.12.1983 tarihleri arasındaki KHK'lar MGK Devletinin Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmıştır. 14.12.1983 tarihten itibaren KHK'lar seçimle işbaşına gelmiş olan Özal Hükümetine ait Bakanlar Kurunca imzalanmış ve çıkartılmıştır.

¹⁰⁵ Peki Uluslararası örgütler ne istiyor? 70'li ve 80'li yıllar boyunca OECD, IMF ve DB'nın her birinin istisnasız ve aralıksız olarak yapılan her görüşmede iktidarlardan talepte bulunduğu belli başlı konular şunlar olmuştur: 1- Yüksek oranlı Devalüasyon, 2- KİT mallarına yüksek oranlı zam ve daha sonraki süreçte bunların elden çıkarılması, 3- Temel mesele büyüme olmamalı Enflasyonla mücadele olmalı bu yüzden de akla gelebilecek her türlü mala yüksek oranlı zam yapılmalı 4- Süratle Vergi Yasaları meclisten geçirilmeli (Bu yasalar Sermayeyi teşvik adı altında daha az vergileyen emek kesiminden daha fazla vergi alınmasını öngören vergi yasalarıdır), 5- Serbest Kur sistemine geçilmeli devlet kur ile düzenleyici bir role sahip olmamalı, 6- Faiz Artırımı yapılmalı, 7-Sıkı Para-Maliye Politikası uygulanarak kronik bütçe açıkları yok edilmeli ve Denk Bütçe anlayışına geçilmeli, 8- Dış ödemeler Dengesine dikkat edilmeli bu yüzden ticaretin önündeki engeller-kotalar kaldırılarak ihracata ağırlık verilmeli, 9-Devlet her anlamda fiyat kontrollerini ortadan kaldırmalı...

çalışmanın kuramsal temelini oluşturan otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımları ile örtüşen bir dönemdir.

70'lerin kümülatif kriz seyrine, 80'li yıllar; ilk olarak istisnai devlet üzerinden kurulmaya çalışılan ve ardından da otoriter devletçilik üzerinden kurumsallaştırılmaya çalışılan yeni bir üretim-birikim stratejisi ile cevap vermiştir. Yani Türkiye'de kapitalizmin neoliberal evresinde yeni birikim stratejisi otoriterlikle iç içe gelişmiştir. Yeni birikim stratejisi ise 70'lerin ithal ikameciliğinden, 80'lerin ihracata dayalı birikim stratejisine yönelik şekilde olmuştur (talep yönlü Keynesyen ekonomi anlayışından, Yeni Sağ'ın arz merkezli monetarist politikalarına dönüş yaşanmıştır). Diğer bir ifadeyle 1980 öncesi ithal ikameci, ulusal kalkınmacı, kamu öncülüğünde ve devlet güdümünde sanayileşme anlayışı 80'lerle beraber yerini neoliberal politikalara yani ihracata dayalı büyümeye, ticari-mali serbestleşmeye, minimal devlet anlayışına, piyasa ekonomisine bırakmıştır. Neoliberalizmin kuramsal varsayımlarını ele aldığımız başlıkta da yer aldığı gibi devlet bir yandan ekonomi konusunda kendini sınırlayacak bir yandan da sermaye ve sermayedarın hareket sahasını genişletecektir.

Bu dönemde küreselleşme, dünya pazarı, uluslararası sistem kavramları ve bunlara dahil olma konusu daha fazla ön plana çıkarılmış, bu söylem üzerinden Türkiye ekonomisi serbest ticaret, serbest döviz ve faiz kuru gibi politikalara yönlendirilmiştir.

Ele aldığımız dönemin öne çıkan yönlerinden biri birikim rejiminin ve buna bağlı olarak toplum, devlet ve ekonominin değişim-dönüşümü iken bir diğer yönü de çalışmanın temel örgülerinden olan otoriter devletçilik-istisnai devlet hususlarının varlığıdır. Yine ele aldığımız bu dönemin bir yüzünde 12 Eylül Rejimi (istisnai devlet) varken bir diğer yüzünde de 12 Eylül'ün getirdiği yasal, kurumsal ve toplumsal düzenlemeleri kullanan Özal Dönemi (otoriter devletçilik) vardır. Bu anlamda 12 Eylül Rejimi, istisnai devlet pratikleri üzerinden Yeni Sağ'a neoliberal hegemonya ve yeni birikim rejimine gerekli ortamı-şartları hazırlayarak teslim etmiştir.

Belirtilen dönemde dikkat çekilesi temel nokta ise şudur: Türkiye'de neoliberalizm, neoliberal savunuların ileri sürdüğü gibi minimal devlet argümanı üzerinden ilerlememiştir. Çünkü 70'lerin üretim-birikim rejimi krizine, toplumsal, siyasal ve ekonomik retoriğine yeni bir yön vermek, bunları neoliberal stratejiye uyumlu hale getirmek yine devletin üzerine kaldığından devlet son derece aktif, müdahaleci, denetleyici (dolayısıyla otoriter) bir konuma yükselmiştir. Dolayısıyla devlet ve onun müdahaleciliği neoliberal strateji için merkezleşmiş, siyasileşmiş ve olabildiğince kişiselleşmiştir (Özkazanç, 1998, s. 21-22).

Ele aldığımız bu dönem ve süreç içerisinde devlet hem değişim-dönüşümün aracı (nesnesi) hem de bizatihi değişim-dönüşüme uğrayan özne konumundadır. Değişim-dönüşüm aracı olarak devlet, neoliberal hegemonyanın inşası için bir araç haline gelmiş ancak bunu yaparken bizatihi kendisinin de iç ve dış mimarisi değişim-dönüşüme uğramıştır. Bu iç ve dış mimaride yaşanan değişim-dönüşümün yönü tam da Poulantzas'ın belirttiği otoriter devletçilik yönünde olmuştur. Yani yürütme hem topluma karşı hem de devlet içindeki farklı organlara karşı güçlenmiş, yönetim olabildiğince merkezileşmiş ve kişiselleşmiş, partilerin toplumla bağlantıları zayıflamış, temsil ve müdahale kurumu olarak meclisin kurumsallığı ve etkinliği azalmış, sivil siyaset mekanizmaları olabildiğince işlevsizleştirilmiş, devletin zor ve ideolojik aygıtları yürütme erki lehine olabildiğince aktif ve güçlü hale gelmiş, Weberyen rasyonel bürokrasi anlayışının kurum, kuram, norm ve işleyişi çözülmeye başlamış, hukuk devleti anlayışı gerilemiştir (Özkazanç, 1998, s. 21-22).

Burada bir hususa daha dikkat çekmek gerekirse, ele aldığımız dönem sadece Poulantzas'ın otoriter devletçiliği ile değil aynı zamanda Schmitt'in egemenlik yaklaşımı, Agamben'in istisna hali ve Fraenkel'in ikili devleti ile teorize ettiği istisnai devlet ile de yakından ilişkilidir. Örneğin daha önce de belirttiğimiz gibi Fraenkel aşırı merkezîyetçi bir yapı içerisinde devleti, "Normatif Devlet ve Egemen Ayrıcalıklı Devlet" (Normative State and Prerogative State) olmak üzere ikiye ayırır. Bunlardan ilki yani Normatif Devlet, Fraenkel'in ifadesiyle "idari mercilerin faaliyetleri ve mahkeme kararlarında ifade edilen yasal düzeni korumak için ayrıntılı yetkilere sahip bir idari organ"ı ifade etmekte iken Egemen Ayrıcalıklı Devlet ise "sınırsız, keyfi ve şiddeti herhangi bir yasal düzenlemenin kontrolü ve denetimine tabi olmayan hükümet sistemi" ni ifade etmektedir (Fraenkel, 1941, s. xiii).

Fraenkel egemen ayrıcalıklı devleti, yetkinin keyfi ve kontrolsüz kullanıldığı, kendini hukuka ve herhangi bir hukuksal denetime bağlı görmeyen hükümet biçimi şeklinde tanımlamaktadır. Normatif devleti ise mevcut hukuksal düzenin geçerliliğini koruduğu ve gerektiğinde bu hukuksal normların işletildiği hükümet biçimi olarak tanımlamaktadır. Fraenkel'in dikkat çektiği esaslı nokta ise egemen ayrıcalıklı devlet sayesinde iktidarın hukuk sistemini ve hukuksal bağlayıcılığı istediği zaman ve istediği şekilde esnetebildiğini, değiştirebileceğini veya iptal edebildiğini ortaya koymasıdır.

Yine Fraenkel'in ikili devlet yaklaşımında anayasa ile belirlenmiş, geleneksel kurumlarıyla işler halde bulunan bir devlet bulunmakla beraber bunun yanında asıl söz sahibi olan ve milli iradenin esaslı temsilcisi olduğuna inandığı için her türlü normatif düzenlemeden kendini bağımsız gören bir egemen ayrıcalıklı devlet daha bulunmaktadır.

Kendisini herhangi bir normatif düzenleme ile bağı görmeyen egemen ayrıcalıklı devlet mevcut anayasayı yürürlükten kaldırmaz aksine onu kendi varlığının sigortası olarak kullanmaya çalışır (mevcut anayasal ve yasal düzenlemelere dayanarak OHAL ilan etmek, kısıtlama ve yasaklar getirmek suretiyle).

Fraenkel'in ikili devlet kuramında bir yandan kanunlar, anayasal süreç ve kurumlar işlemekte (halk oylaması, OHAL ilanı gibi) ancak bir yandan da bu olağan iktidara paralel şekilde ilerleyen fakat anayasal-yasal kurum ve kurallara kendini bağı görmeyen gölge bir devlet iktidarı da (göz altına almalar, yargısız infazlar, muhalefetin tasfiyesi, sansür, sendikal hakların kısıtlanması, siyasilerin yasaklanması, partileri kapatılması vs.) geri planda işlemektedir. Yani hukuki bir yapıya sahip olmayan egemen ayrıcalıklı devletin temel karakteristik özelliği yürürlükteki anayasa üzerinden sürekli bir istisna hali yaratarak hem ötekiyle yan yana var olabilmekte hem de istisna hali sayesinde kendini hukuka bağı görmeyerek kendi rejimini inşa edebilmektedir. Bu süreçte tıpkı Schmitt'in de belirttiği gibi bir yandan egemen olan (12 Eylül Rejimi) neyin istisna neyin olağan olduğuna karar verirken, yine Agamben'in ortaya koyduğu gibi istisna hali zamanla olağana dönüşmüş (OHAL'in üç yıl sürdürülmesi, meclisin pasifize edilmesi, ülkenin KHK'larla yönetilmesi gibi) ve bu zaman içerisinde istisnai devlet parametreleri ile kapitalizmin neoliberal aşamasının inşası gerçekleştirilmiştir.

Türkiye'de 12 Eylül rejimi tam olarak bu şekilde varlığını sürdürmüştür. Bir yandan mevcut anayasa kullanılmış¹⁰⁶ diğer yandan yeni anayasa yapılanaya kadar istisnai hükümler ile ülke yönetilmiş, gerekli düzenlemeler yapılmış ve fakat bu yapılar anayasal-yasal kurum ve kurallara kendini bağı görmeyen gölge bir devlet (MGK Devleti) işlemiştir.

Türkiye'de neoliberalizm kısaca bahsettiğimiz bu gelişmeler eşliğinde ilerlemiştir. İşte bu ilerleyişin içerisinde çalışmamızın merkezi parametresi olan KHK'lar ise yeni rejimin, yeni hegemonya stratejisinin, yeni ekonomi-politiğin ve neoliberal devletin inşası için işlevselleştirilerek aktif bir şekilde kullanılan bir araç olmuştur.

12 Eylül Darbesine kadarki süreçte 8 yıllık bir geçmişe sahip olan KHK mekanizması neden ve nasıl 1980'li yıllarla beraber işlevselleştirilerek neoliberal politikaların ve otoriter devletçiliğin-istisnai devletin aracı haline gelmiştir? Türkiye'de 70'lerle birlikte hat safhaya gelen ekonomik, siyasal, toplumsal krizlere kapitalizmin

¹⁰⁶ 1961 Anayasası istisnai bir şekilde kullanılmış ve yeni anayasa yürürlüğe girene kadar uygulamada kalmıştır. Belirtilen istisnai haller: 1- Cumhurbaşkanına ait görevler MGK başkanınca, 2- TBMM'ne ve Senato'ya ait görevler MGK tarafından kullanılması, 3- MGK kararlarına ve Bakanlar Kurulu kararlarına karşı yargı yolunun kapatılması, 4- MGK ve Bakanlar Kurulu kararlarının kanunlarla çatışması-çelişmesi durumunda MGK kararlarının geçerli olması (Yılmaz, 2010, s. 202).

yapısal krizi de eklenince krizin yarattığı imkanlar kullanılarak krizi çözmek adına yeni bir düzen inşa edilmiştir. Bu düzen kapitalizmin yeni aşaması olan neoliberal düzendir. Bu yeni düzende ve devlet anlayışı içerisinde KHK'lar devletin, toplumun, siyasetin, ekonominin değişim ve dönüşümünde önemli bir araç olarak karşımıza çıkmıştır. Çünkü inşa edilecek yeni düzen her zaman olağan yolları kabul etmemekte bu yüzden istisnai durum siyasetine-yönetim pratiklerine yani KHK'lara başvurulmakta ve bu başvuru zamanla istisna olmaktan çıkarak olağanlaşmaktadır. Yine bu duruma bağlı olarak yeni düzenin yeni devleti-ekonomi anlayışı giderek otoriter bir eğilime sahip olmaktadır.

3.2.2.4. 1980-1983 MGK Devleti KHK'ları

Yukarıda kısaca genel görünümünü vermeye çalıştığımız 12 Eylül Rejimi içerisinde MGK Devleti dönemi olarak ifade ettiğimiz 12 Eylül 1980 – 14 Kasım 1983 tarihleri arasındaki dönemin son bir buçuk yılında çıkarılan toplam 72 KHK'nın 39 tanesi teşkilatlanmaya ilişkin, 10 tanesi Banker Krizine ilişkin, 23 tanesi de KİT'lere ilişkindir. Takip eden başlıklarda 12 Eylül Rejiminin ekonomi-politik anlayışı içerisinde çıkarılan bu KHK'larla yaşanan neoliberal değişim-dönüşüm ve bu değişim-dönüşüm içerisinde istisnai devlet (+ otoriter devletçilik) yaklaşımı ele alınacaktır.

3.2.2.4.1. Banker Krizi-Banker KHK'ları

Millî Güvenlik Konseyi, ülke yönetimini 6 Kasım 1983 seçimlerine kadar elinde tutmuş, bu tarihten itibaren yönetimi Turgut Özal'a teslim etmiştir. Ancak bu tarihe kadar ülkenin hem yasaması hem yürütmesi hem de yargısı olarak faaliyetlerini sürdüren MGK (bu nedenle çalışmada MGK Devleti ibaresi kullanılmaktadır.), bu süreçte onlarca karar ve KHK yayımlamıştır.

MGK Devletinin ilk KHK'ları darbe sonrası uzunca bir süre toplumun, ekonominin ve ülke yönetiminin gündemini meşgul etmiş olan Banker Krizine ait KHK'lardır. Banker Krizine¹⁰⁷ giden sürecin fitilini ateşleyen gelişme 70'li yılları ele aldığımız başlıktan da hatırlanacağı üzere yine bir KHK (28 sayılı KHK) ile yapılan düzenleme ile gerçekleşmiştir. Yapılan bu düzenlemeyle bankerler ekonomi-finans dünyası içerisinde aşırı derecede güçlenmiştir. Bu güçlenişi genel ve özet olarak üç nedene bağlı olarak açıklayabiliriz. İlki dövize çevrilebilir mevduat (DÇM) uygulamasının kaldırılması, ikincisi banka ve bankerlerin farklı yasal düzenlemelere tabi olmasından doğan hukuksal açığın kullanılması (buna sermaye piyasasının¹⁰⁸ tam

¹⁰⁷ Bu kriz sonraki süreçte öylesine büyümüştür ki dönemin iki önemli ismi Turgut Özal (Başbakan Yardımcısı) ve Kaya Erdem (Maliye Bakanı) 1982 yılında istifa etmiştir.

¹⁰⁸ Sermaye Piyasası Kanunu 12 Eylül Rejiminin MGK Devleti tarafından 28.07.1981 yılında çıkarılmıştır.

anlamıyla oluşturulamaması, ülke sermaye piyasası üzerinde gayri resmi döviz işlemleri ile ünlü Tahtakale'nin etkin olması da eklenebilir), üçüncüsü ise hızla kötüleşerek her anlamda yıkıma uğrayan ekonomidir. Bu nedenlere kısaca değinecek olursak:

1977 yılında Merkez Bankası dövizle çevrilebilir mevduatlar (DÇM¹⁰⁹) yüzünden oldukça zor bir duruma düşünce daha sonraki süreçte 28 Sayılı KHK ile DÇM uygulaması kaldırılmış ancak bu kez de piyasalarda döviz ve kredi bulma sıkıntısı baş göstermiştir. Çünkü ülkenin döviz ihtiyaçlarını karşılamak için yurt dışındaki işçi tasarruflarının Türkiye'ye çekilmesi için kullanılan DÇM'ler (Aybar, 2014, s. 95) zamanla spekülasyon amaçla kullanılmaya başlanınca DÇM uygulamasına son verilmiş bunun sonucunda da finans sektöründe kredi daralmasına meydana gelmiştir. Bu ise o zamana kadar ön planda olmayan bankerlerin birden parlamasına yani bankerlerin finans piyasasında bankaların önüne geçerek kilit oyuncular haline gelmesine neden olmuştur (Aybar, 2014, s. 95).

Bankerlerin güçlenmesindeki bir diğer etken ise KHK'larla bankalara getirilen kredi-faiz-arz kısıtlamalarından, bankalar ile bankerlerin farklı kanunlarda düzenlenmesi nedeniyle bankerlerin etkilenmemesidir (Aybar, 2014, s. 103). Yani yapılan düzenleme ile yasal sınırlara takılan bankaların aksine bankerler (farklı kanunlarda düzenlenmesi nedeniyle) herhangi bir sınırlamaya tabi olmadığından yüksek faiz vaad ederek piyasadaki fonları topladıkça, bankalar fon toplayamayarak kredi pazarlayamayacak hale gelmiştir. Bu gelişme üzerine özel sektörde güçlü şirketler kredi ihtiyacını ya tek şubeli bankaları satın alıp, bu banka üzerinden halka arzda bulunarak ya da bizzat yeni banka kurarak gidermek zorunda kalmıştır. Ancak banka şubesi satın alma, banka kurma ya da banka kredisine erişim imkânı olmayan diğer küçük ve orta ölçekli şirketler ise bankerlere yönelmişlerdir (Aybar, 2014, s. 95). İşte bu yöneliş zamanla büyük bir krizi de beraberinde getirecektir. Çünkü ekonomide kredi ihtiyacı hat safhadadır ve ayrıca bu ekonominin çoğunluğunu kredi sıkıntısı içinde olan küçük ve orta ölçekli şirketler oluşturmaktadır.

Son olarak bankerlerin güçlenmesindeki bir diğer etken, özellikle 1977'den itibaren ekonominin daha da kötüye gitmesi, enflasyonun hızla artması, zamlar ve

¹⁰⁹ DÇM sisteminin işleyişi: Bu sistem bir bankanın yurtdışındaki bir banka aracılığıyla Türk işçilerine Türkiye'de döviz tasarruf hesabı açması, ardından bu dövizlerin merkez bankasına yatırılması ve bununda ardından Merkez Bankasının yatırılan döviz karşılığında yerli bankaya Türk Lirası aktarması şeklinde işliyordu. Merkez bankası yatırılan bu tasarrufların değer kaybı halinde bu kaybı telafi garantisi vermekteydi (Bu garanti verme durumu, daha sonraki süreçte sistemin spekülasyon kullanılmaya başlamasıyla ve döviz krizi baş gösterince Merkez Bankasının rezervlerinin hızla erimesine neden olacaktır). Yani sistem yurt dışından gelen ve döviz olarak Merkez Bankasına yatırılan paranın yurt içinde kur garantili ve kârlı şekilde Türk Lirası olarak kullanılması esasına dayanmaktaydı. Bu sistem başlangıçta hem ülkede kanayan yara olan döviz açığını kapatmaya hem de piyasaya kredi olanağı yaratmaktaydı. Ancak zamanla DÇM spekülasyon amaçlı kullanılmaya başlanınca ilki 1974 ve ikincisi de 1978'de olmak üzere iki kez kaldırılmıştır.

sıklaşan devalüasyonlar nedeniyle tasarruf sahiplerinin büyük çoğunluğunun birikimlerinin ekonomik kriz koşullarında erimemesi ve kendilerine ek kazanç getirmesi düşüncesiyle yüksek faiz veren bankerlere yöneltmesi olmuştur. Bu durum bankerleri ekonominin en önemli aktörleri arasında yer almasına vesile olmuştur.

Bu nedenlerle güçlenen bankerler ne oldu da zayıflayarak kriz ortamındaki bir ülkeyi daha da kötü duruma sürüklemiş ve arka arkaya KHK'lar çıkartılarak durum toparlanmaya çalışılmıştır? Yukarıda belirtilen 3 nedene bağlı olarak güçlenen bankerler herşeyden önce sıkı bir denetime tabi değillerdi. Valiliklere başvurularak ruhsatlarını almakta ve hemen bir büro açarak işe başlamaktaydılar. Bu durum ülkede her köşe başında banker bürolarının görülmesine yani bankerlerin mantar gibi türemesine yol açmıştır.

Bir diğer neden bankerler ilk başlarda büyük şirketlerden temin ettikleri tahvilleri¹¹⁰ halka pazarlayıp karşılığında onlara faiz geliri taahhüt ederken şirketlere de bankaları aradan çıkararak mali yapılarını güçlendirme fırsatı sağlıyordu. Yani hem halk tasarruflarını değerlendirerek ikinci bir gelir elde etmekte hem de şirketler bankalarla muhatap olmadan kısa yoldan mali yapılarını güçlendirmektedirler. Tahvil çıkartımı şirketlerin sermayeleri ile sınırlı olması nedeniyle bankerler zamanla büyük şirketlerden tahvil temin edememeye başlamıştır. Tahvil bulamayacak hale gelen bankerler bu kez diğer değerli kağıtlara (bono, çek, faiz kuponu vs.) yönelmiştir. Bu konuda bankerleri kısıtlayan yasal düzenleme mevcut değildi (örneğin SPK Kanunu çıkarılmamıştı) ve var olan düzenlemelere ise pek uyulmamaktaydı. Bu nedenle bankerler her seferinde yasal bir boşluk bularak piyasadan mevduat toplamayı sürdürmüşlerdir. Örneğin bankerler, bankacılık kanununda yasak olmasına rağmen sadece bankalar tarafından verilebilen mevduat sigortası satmaktaydı. Buna yönelik bir yasaklama KHK'sı çıkartıldığında ise bu kez faiz kuponu uygulamasına, yani menkul kıymetlerin faiz kuponlarını asıl belgelerden ayrı olarak satmaya başlamışlardır. Yine eğer KHK ile bankerlere aylık faiz sınırı getirilmişse, bankerler bu kez de günlük faiz uygulama yoluna geçmekteydiler. Kısacası her yasal önlemin bir açığını bularak mevduat toplamaya ve faiz taahhüt etmeye devam eden bankerler zamanla piyasada milyarlarca TL'lik karşılıksız değerli kâğıdın birikmesine neden olunca banker krizi patlak vermiştir.

Krize giden süreci tetikleyen bir diğer gelişme başlangıçta faiz konusunda bankerlerin, bankalar gibi denetime ve sınırlamalara tabi olmaması ve bunun sonucunda daha fazla mevduat toplayabilmek için bankerlerin sürekli faiz artırımına gitmesi de yer

¹¹⁰ Anonim şirketlerin mali durumlarını güçlendirmek için ticaret ya da sermaye piyasası kanunlarına göre çıkardıkları, vadesi bir yıldan uzun borç senedi.

almaktadır. Yüksek faiz taahhüdü ve bunun denetlenmemesi kısa bir sürede halktan toplanan ve geri ödenemeyecek milyarlarca TL'ye mal olmuştur.

Faiz yarışı sadece bankerleri değil zamanla bankaları da olumsuz etkilemiştir. Çünkü bankalar, yasal sınırlamalar nedeniyle bankerlerle faiz yarışına girememekte, bu ise bankaların müşterilerini kaybetmelerine yani mevduat toplayamamalarına neden olmaktadır. Bu gelişmeye uluslararası örgütlerden talep edilen kredilere karşı şart koşulan serbest faiz uygulamasına geçilmesi yönündeki talep de eklenince bir süre sonra hemen bir kararname çıkartılarak serbest faiz uygulamasına geçilmiştir. Diğer bir ifadeyle içerde yaşanan gelişmelere, özellikle uluslararası örgütlerin sürekli olarak faizleri serbest bırakın baskısı da eklenince, 1980 yılının temmuz ayında faizler serbest bırakılmıştır. Faizler serbest bırakılmıştır çünkü ülke ekonomisi uçurumun kenarındaydı. Petrol, yağ, ilaç gibi temel tüketim malları karaborsada bulunabilmekteydi. Bunların acilen ithal edilmesi ve bunun için de döviz temin edilmesi gerekmektedir. Döviz ise ya ihracatla ya da borçlanarak elde edilebilmekteydi.

Yapılan ihracat ülke döviz ihtiyaçlarının çok küçük bir kısmına yettiği için iktidara gelen hükümetler zorunlu olarak borçlanma yolunu tercih etmekteydi. Ancak ülkenin borç tablosu da iyi değildi, alınan borçlar ödenememekte, borç erteleme anlaşmaları için arka arkaya uluslararası örgütlerle görüşmeler yapılmaktaydı. Gerçekleştirilen bu görüşmelerde borçlanabilme ya da mevcut borçların ödenmesinin ertelenmesi için uluslararası örgütlerin neoliberal yönelimli ekonomi taleplerinin yerine getirilmesi gerekmektedir. Bu durum ise ülkenin içinde bulunduğu sosyal, siyasal ve ekonomik dengeler dolayısıyla mümkün olmamaktaydı. Çünkü siyaset mekanizması tekrar iktidara gelebilme kaygısı içerisinde popülist politikalara yönelmekte, bu ise bir yandan emek ve sermaye karşısında özerkliğini yitirmesine bir yandan da ekonomi programlarının daha uygulamaya koymadan uygulanamaz hale getirmesine neden olmaktadır.

Yine bu dönemde emek kesiminin son derece örgütlü ve güçlü, yasal ve anayasal güvencelere sahip oluşu, sermaye kesiminin ise kırılğan ve devlet desteğine muhtaç oluşu, oluşan bu dengeler içinde uluslararası örgütlerin taleplerini ve neoliberal ekonomi politikaların uygulanmasını güçleştirmekteydi. İşte böyle bir ortamda 12 Eylül Rejimi Türkiye'de kapitalizmin neoliberal evresinin imdadına yetişmiştir. Çünkü 12 Eylül Rejimi ile birlikte inşa edilen düzen içerisinde istisnai devlet pratikleri işletilerek neoliberal değişim-dönüşüm için uygun ortam yaratmıştır. Bu kapsamda siyaset mekanizması tasfiye edilmiş, emek kesimi bastırılarak anayasa, anayasal ve yasal haklar askıya alınmış, sermaye kesimi neoliberal politikalar doğrultusunda dönüştürülmüş,

katılım ve talep mekanizmaları minimum düzeye indirilmiş, yürütme erki 12 Eylül Darbecileri tarafından ikame edilmiş ve bu yapı içerisinde yürütme olabildiğince güçlendirilmiş, devlet ise topyekûn yeni ekonomi politik paradigma için yeniden dizayn edilmiştir.

Banker krizi ile de ilişkili olması nedeniyle bir hususa dikkat çekmek gerekir. 1980 sonrası süreçte yaşanan değişim-dönüşümün öncüsü-aracısı olan uluslararası örgütler (OECD, IMF ve DB gibi) Türkiye ile yapılan görüşmelerde özellikle bazı konularda taleplerde bulunmaktaydı. Çalışma boyunca defaten atıfta bulunacağımız bu konular son derece önemlidir. Çünkü talep edilen bu hususlar Türkiye’de neoliberal değişim-dönüşüme neden olan hususlar olup, çoğu iktidarlar tarafından doğrudan ya da dolaylı olarak yerine getirilmeye çalışılmıştır. Ancak bu konularda düzenleme yapmak daha önce de belirttiğimiz gibi sosyal, siyasal ve ekonomik dengeler nedeniyle oldukça zor olduğundan iktidarlar çoğu kez bu düzenlemeleri istisnai yönetim pratikleriyle yani KHK’lar (torba yasa-CBK gibi) aracılığıyla yerine getirmeye çalışmıştır. Bu anlamda Türkiye’de KHK’lar neoliberal politikaların ve onun inşacısı olan otoriter devletçiliğin bir aracı konumunda yer almıştır. Türkiye’de neoliberal değişim-dönüşümün aracı haline gelen uluslararası örgütlerin her birinin istisnasız ve aralıksız iktidarlardan talepte bulunduğu belli başlı konuları şu şekilde verebiliriz.

1- Yüksek oranlı devalüasyon: Devalüasyon yapılması talep edilmekteydi çünkü böylece ülke parası değeri yitirdiğinden daha fazla ihracat yapılabilecekti ve bu da kanayan yara olan döviz ihtiyacının azalmasına yardımcı olacaktı. **2- KİT mallarına yüksek oranlı zam ve daha sonraki süreçte KİT’lerin elden çıkarılması:** Zam, talebi düşürerek enflasyonu önleyeceği düşüncesiyle, KİT özelleştirmesi kamusal mali yükleri, bütçe açıklarını azaltacağı ve dış sermayeyi ülkeye çekeceği düşüncesiyle istenmektediti. **3- Büyüme değil enflasyonla mücadeleye yönelik stratejisi:** Ülkede %100’ün üzerinde enflasyon vardı ve bu ortamda büyüme amaçlamak çok gerekçi olamazdı. Bu nedenle enflasyonu düşürme stratejisi izlenmeliydi. **4- Vergi yasalarının derhal çıkarılması:** Vergi yasaları meclis çalışmadığı için aylarca çıkarılamamıştı. Çünkü sürekli iktidar değişmekte, sürekli koalisyonlu meclis yapısı oluşmakta ve buna izlenen popülist politikaların eklenmesiyle de vergi yasaları çıkarılamamaktaydı. Ancak belirtmek gerekirse çıkarılması istenen vergi yasaları, sermayenin teşvik edilmesi adı altında sermayeyi daha az vergileyen (kurumlar vergisi) ancak emek kesiminden daha fazla vergi (dolaylı vergiler) alınmasını öngören vergi yasalarını içermekteydi. Bu yasalar 12 Eylül Darbesine kadar çıkarılamamış, darbe sonrasında ise MGK Devleti tarafından çıkarılan ilk yasalar vergi yasaları olmuştur. **5- Sabit Kur yerine serbest kur sistemine geçilmesi:**

Neoliberal ekonomi yönetiminde kur sabit olmamalı ve devlet kur düzenleyici bir role sahip olmamalı, bunun yerine kur serbest piyasaya bırakılmalıydı. **6- Faiz artırımının yapılması:** Faizlerin tasarrufu teşvik ederek hem talebi kısacağı hem de tasarrufları zamanla yatırıma dönüştüreceğı belirtilerek, artırılması talep edilmekteydi. **7-Sıkı para ve maliye politikası + denk bütçe uygulamasına geçilmesi:** Kronik bütçe açıkları, enflasyon ve kamu harcamalarının artışı önleyebilmek için sıkı para ve maliye politikasına geçilmeli ve ayrıca fazla verme amaçlı bütçe yerine denk bütçe hedeflenmelidir. **8- Dış ödemeler dengesi ve dış ticaretin serbestleştirilmesi:** Dış ödemeler dengesine dikkat edilmeli, dış ticaretin önündeki engeller-kotalar kaldırılarak tam bir serbest ticaret anlayışına geçilmelidir. Yani daha önce uygulanan ithal ikameci anlayıştan ihracata dayalı büyüme anlayışına geçilmeli ve bu kapsamda dış ticaret neoliberal politiklar ışığında değişim-dönüşüme uğratılmalıdır. **9- Fiyat kontrollerinin kaldırılması:** Devlet her anlamda fiyat kontrolünü ortadan kaldırmalı ve serbest piyasaya işlerlik sağlamalıdır.

Sayıdığımız her bir maddede yer alan talepler ve dahası 1980 sonrası süreçte aralıksız hayata geçirilmeye çalışılmıştır. Bu taleplerin hayata geçirilmesinde çalışmamızın temelini oluşturan KHK'lar ve otoriter devletçilik (+istisnai devlet) yaklaşımlarına ait parametreler önemli bir yere sahip olmuştur. Çünkü ekonomi-toplum ve devletin dönüşümü her zaman olağan yolları kabul etmemekte bu yüzden KHK'lar üzerinden bir değişim-dönüşüm süreci yaşanmaktadır. Bu durum nasıl ki 70'li yıllar için geçerli olmuşsa 12 Eylül Rejiminin MGK Devleti (istisnai devlet) döneminde de Özal döneminde de ve takip eden diğer dönemlerde de geçerli olmuştur.

Uluslararası örgütlerin yukarıda kısaca belirttiğimiz talepleri ile banker krizi arasındaki ilişkiyi faizlerin serbest bırakılması talebi üzerinden kurulabiliriz. Bildiğimiz üzere uluslararası örgütlerin taahhüt ettiği kredi desteğı şartlı bir destektir. Türkiye'de baş gösteren ekonomik krizden çıkış için alınacak olan borçlar karşılığında talep edilen şartlardan biri olan faizlerin serbest bırakılması banker krizine giden sürece de etki etmiştir. Çünkü daha önce KHK'larla yapılan banka düzenlemeleri, faiz konusunda bankaların, bankerlerin gerisine düşmesine neden olmuştur. Faizlerin serbest bırakılmasıyla bankerler gibi bankalarda yüksek faiz vermeye başlayınca faizler denetimsizlik nedeniyle aşırı derecede yükselmiş (finansal yapı bozulmuş) bu durum bankerlerin geri ödeme yapamayacağı kadar mevduat ve faiz borçlanmasına neden olarak ülkede sayısı belli olmayan bankerzede ve milyarlarca TL'lik geri ödenemeyen borca neden olmuştur. Bunun üzerine MGK Devletinin Bakanlar Kurulu ardarda KHK çıkarmaya başlamıştır.

Bu KHK'lara geçmeden önce önemli bir konuya daha dikkat çekmek gerekir. Türkiye'de neoliberal politikalar nedeniyle ortaya çıkan krizlerden neoliberal politikaların savunuları ile çıkılmaya çalışılmamış, aksine neoliberalizmin inşacıları olan otoriter devletçiliğin her bir parametresi kullanılarak çıkılmaya çalışılmıştır. Örneğin serbest piyasa savunusu altında faizlerin serbest bırakılmasını talep eden neoliberalizm, banker krizi ortaya çıktığında savunmuş olduğu politikaları, benimsediği ilkeleri unutarak, ön saflara otoriter devletçiliği (+istisnai devleti) konuşturmuştur. Çünkü ortaya çıkan banker krizi (aşağıda detaylıca ele alacağımız KHK'lardan da anlaşılacağı üzere) otoriter devletçiliğin (MGK devleti döneminde hukukun askıya alınması yönüyle istisnai devletin) parametreleri ile yani yürütmenin daha da güçlenmesi, meclisin devre dışı bırakılması, hukuk devleti ilkelerinin silikleştirilmesi (suçta ve cezada kanunilik ilkesi gibi) gibi önlemlerle atlatılmaya çalışılmıştır. Bu önemli noktaya dikkat çektikten sonra banker KHK'larına kısaca değinecek olursak şunları söyleyebiliriz:

İlk banker KHK'sı 14.01.1982 tarihli 35 Sayılı KHK'dır.¹¹¹ Bu KHK kendisinden sonra çıkacak diğer banker KHK'larının çatısını oluşturmaktadır. 35 sayılı KHK ile krizin nedeni olan ödeme güçlüğü içindeki bankerlerin tasfiye edileceği ve tasfiye işleri ile ilgili bir fon kurulacağı belirtilmiş ve ayrıca tasfiye sürecinin nasıl olacağı, tasfiye kurullarının nasıl oluşturulacağına açıklık getirilmiştir. Buna göre daha önce herhangi bir merciden izin alsın ya da almasın basın, radyo, televizyon veya diğer yollardan yapmış oldukları ilân ve reklamlarla bankerlik faaliyetlerini halka duyuran ve bu suretle menfaat vadedenlerin tasfiyeye tabi tutulacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda tasfiye olan bankerlerin artık herhangi bir şekilde gazete, TV, radyo ve diğer şekillerde ilan ve reklam veremeyeceği belirtilmiştir.

Türkiye'de ilk kez KHK hükümlerine göre mahkemeler görevlendirilmiş, görevlendirilen bu mahkemelere gerçek veya tüzel kişi bankerler üzerinde tam yetki verilmiştir. Buna göre Ankara, İstanbul ve İzmir'de (ve gerekli görülürse diğer illerde de), Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu tarafından belirlenecek bir veya birden fazla Ticaret Mahkemesi tasfiye işlemlerini yapmakla görevlendirilmiştir. Bu süreçte bankerlerden beyanname ile halen alacak ve borç ilişkisi içinde bulunduğu gerçek ve tüzel kişilerin, mümkün ise adreslerini de gösteren bir listesini, aldıkları ve verdikleri para miktarlarını, anlaştıkları vade, faiz oran, sair menfaat, ana para ve faizden yapılan ödemeleri ve kalan miktarları, bütün belge ve dayanakları ile beraber mahkemeye bildirmek zorunluluğu getirilmiştir.

¹¹¹ 35 Sayılı KHK: Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında KHK (14.01.1982)

Bu KHK'nın belki de en ilginç hükmü yine bir ilk olan KHK ile bir ceza hükmünün oluşturmasıdır. Buna göre KHK'nın öngördüğü hususlarda gerçek dışı beyanda bulunanlar, beyanda bulunmaktan kaçınanlar ve bu kararnamenin yürürlüğe girmesinden sonra mallarını kaçıran veya kaçırmaya teşebbüste bulunanlar ile bu fiillere iştirak edenler ve bu KHK'ya uymayanlar hakkında 1 yıldan 5 yıla kadar hapis cezası uygulanacağı, ayrıca KHK'da yazılı diğer yükümlülükler uymayanlar hakkında 500.000 TL. dan 2.000.000 TL'ye kadar ağır para cezası uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu cezaların tecil (erteleme) edilemeyeceği belirtilmiştir. Bakıldığında normal bir hukuki düzenleme gibi görünen bu hüküm esasında bariz hukuka aykırılık içermektedir. Çünkü bu hüküm ceza hukukunun temel ilkelerden olan "Suç ve Cezada Kanunilik" ilkesine aykırıdır. Bu ilkeye göre idarenin düzenleyici işlemleriyle (yani KHK) suç ve ceza koyulamaz (Hakeri, 2012, s. 31; Özgenç, 2016, s. 112). Hatta Ceza Kanununa göre bu ilke savaş, seferberlik, sıkıyönetim ve OHAL şartlarında dahi bu ilkeye aykırı düzenleme yapılamaz (Koca & Üzülmöz, 2017, s. 55). Bu durum daha öncede belirttiğimiz neoliberal politikaların sebep olduğu krizlerden neoliberal politikalarla değil, otoriter devletçilik (+istisnai devlet) parametreleri ile çıkılmaya çalışıldığı savunusunu destekler nitelikte bir gelişmedir.

Gerek 35 sayılı KHK ve gerekse de diğer banker KHK'larıyla olsun birçok konuda bankerlere beyan verme zorunluluğu getirilmiştir. Örneğin 35 sayılı KHK'nın yürürlüğe girmesinden önceki iki yıl içinde bankerler eşlerine, çocuklarına, boşanmış olsalar dahi eski eşlerine ve evlatlıklarına (37 Sayılı KHK), üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve sihri hısımlarına, ortaklarına, eski ortaklarına, birlikte çalıştıkları yöneticilerine ivazlı veya ivazsız olarak devrettikleri mal veya temin ettikleri her türlü hak ve menfaatleri, haczi caiz olan taşınır mal, hak ve menkul kıymetleri beyan zorunluluğu getirilmiştir. Yine 35 sayılı KHK ile oluşturulan tasfiye kurullarının işleyişi, bunların başkanı, çalışmaların kimin sorumluluğu altında gideceği ile ilgili eksikliklerin giderilmesi ve bankere getirilen beyan verme yükümlüğünün kapsamı 37 sayılı KHK¹¹² ile yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca bu KHK ile her ne sebeple olursa olsun bankerlere, ortaklarına, yöneticilerine, denetçilerine ve bunların eşlerine, usul ve furuuna, evlatlıklarına, kendilerini evlât edinenlere borçlu olanlar 15 gün içinde borçlarını ve borçlar teminatsız ise borca yeter derecede taşınır ve taşınmaz mal ve haklarını bildirme zorunluluğu getirilmiştir. Yapılan bir diğer düzenleme ile gerçek ve tüzel kişiliğe sahip

¹¹² **37 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK (24.02.1982)

bankerlerin yöneticileri, boşanmış olsalar dahi eşleri, usul ve fūru ile evlâtlıklarıyla, kendilerini evlât edinenlerle ve ikinci dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve sihri hısımlarıyla 14 Ocak 1982 tarihinden geriye doğru 2 yıl içinde yaptıkları tüm tasarruflar herhangi bir hükme gerek kalmaksızın geçersiz sayılmıştır.

Banker kriziyle ilişkili olarak çıkarılan bir diğer KHK 03.02.1982 tarihinde çıkarılan 36 sayılı KHK¹¹³ olup, bu KHK ile 1477 Sayılı Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanununun bir maddesinde değişiklik yapılarak, bu maddenin uygulanma zamanı ertelenmiştir. Yürürlüğe girmesi ertelenen bu madde, borsada bulunmayan senet ve tahviller üzerinden borsada iş yapılması, borsada kayıtlı olmayan kişi ve kuruluşların menkul kıymet alım ve satımını meslek edinmeleri ve borsada kayıtlı olanların da bu işlemleri borsa dışında yapmaları veya fiyatlarını borsa dışında teşekkül ettirmelerini yasaklayan ve bu yasağa uymayanlar hakkında (50 bin liradan 200 bin liraya kadar para cezası uygulanır ve bunlar 1 ay süreyle borsa salonuna girmekten men olma) cezai işlem başlatan maddedir. Belirttiğimiz bu maddenin yürürlüğü yaklaşık bir yıl ertelenerek 01/02/1983 tarihine ötelenmiştir.

Bu KHK ile yapılan yürürlük ertelemesinin nedeni ise daha önce bankerler valiliklerden alacakları izin ile işyeri açabilmekte ve bunun dışında herhangi bir denetime tabi olmadan faaliyetlerini sürdürebilmekteydi. Fakat banker krizinin başgöstermesiyle çıkarılan KHK'larla bunların Maliye Bakanlığına başvurarak kayıt yaptırılmaları, finansal durumlarını beyan etmeleri istenmiştir. Bu süreç çok uzadığı için Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanununda değişiklik yapan ve borsada kayıtlı olmayan kişi ve kuruluşların menkul kıymet alım ve satımını meslek edinmeleri ve borsada kayıtlı olanların da bu işlemleri borsa dışında yapmaları veya fiyatların borsanın dışında teşekkül ettirmeleri yasaklayan maddenin uygulanmasının tarihi 01.02.1983 yılına kadar ertelenmiştir.

Bankerlerle ilgili çıkarılan 38¹¹⁴ ve 39¹¹⁵ sayılı KHK'lar ile bankerlerle ilgili olan önceki 2 KHK'ya (35 ve 37) eklemeler (değişiklikler) yapılmıştır. Buna göre önceki 2 KHK sadece tasfiye işlemleri ile ilgili olarak çıkartılmışken, 38 sayılı KHK bankerlik işlemlerinin düzenlenmesi ve bankerlere para yatıranların haklarının güvence altına alınması ile ilgili olmuştur. Bunun yanında tasfiye kurullarında görevlendirilecek kamu

¹¹³ **36 Sayılı KHK:** 1477 Sayılı Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 02/10/1981 Tarihli ve 2529 Sayılı Kanun'un 3. Maddesinin Yürürlük Tarihinin Ertelenmesi Hak. KHK (03.02.1982)

¹¹⁴ **38 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye 1 Madde Eklenmesine Dair KHK (06.04.1982)

¹¹⁵ **39 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemcileri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye 2 Madde Eklenmesine İlişkin KHK (22.06.1982)

personelinin ücretlerinin Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği, bankerlerin borçlarına karşılık gösterecekleri teminatın alacakları karşılamadığı hallerde icra memurluğunca herhangi bir hükme gerek kalmaksızın bankerin mal, hak ve alacakları haczedilip paraya çevrilerek elde edilen miktardan ödenmemiş olan alacakların karşılanacağı, görevli mahkemece verilecek tasfiye kararlarının kesin olduğu bu kararlara karşı temyize gidilebilmesi için tasfiye değerinin 100.000 TL üzerinde olması gerektiği belirtilmiştir. Yani bu KHK ile en doğal yargısal haklardan olan temyiz, parasal bir değere bağlanmıştır. Son olarak tasfiye işlemleri için kurulan fonun parasal değerini artırma yetkisinin Maliye Bakanlığında olduğu, bu fonun 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye, 2490 sayılı Artırma, Eksiltme ve İhale ve 832 sayılı Sayıştay Kanunlarına tabi olmaktan çıkarıldığı ve doğrudan Maliye Bakanlığının denetimine sokulduğu belirtilmiştir.

Yine banker KHK'larından 39 sayılı KHK ile tasfiye kurullarına ya da mahkemelere gerektiği takdirde yardımcı olmak amacıyla bankaların görevlendirilebileceği ve buna karar verecek merciinin Bakanlar Kurulu olduğu, bankerin tasfiyesinin bir rapora dayanma zorunluluğunun gerektiğinde kaldırılacağı, tasfiye kararından önce ya da sonra Bakanlar Kurulu kararı ile ilgililerin yurtdışına çıkmasının yasaklanabileceği ya da ilgililerin mallarına, defter ve kayıtlarına el koyulabileceği belirtilmiştir.

Bir diğer banker KHK'sı olan 40 sayılı KHK¹¹⁶ ile banker tasfiye kurulu üyelerinin Başbakanlık tarafından seçilecek üyelerden oluşacağı, tasfiye kurullarında görevlendirilecek kamu personeline tasfiye işlemlerini incelemenin yanı sıra diğer işlerin görülmesi için de görev verilebileceği, bakanlıklar, KİT'ler ve diğer kamu kurumları, tasfiye kurulları tarafından satışa çıkartılan taşınır ve taşınmaz malların ihalesine teminat aranmaksızın katılabileceği, Ankara, İstanbul ve İzmir'de bulunup da satışı gereken taşınır ve taşınmaz malların değerlerinin tespiti, Başbakanlık tarafınan belirlenecek kurum ve kuruluşların memurları tarafından belirleneceği, ayrıca tasfiye süreci durumunda olan bankerlerin mal varlığı, defter ve kayıtlarına el koyma işleminin (daha önceki düzenlemede Bakanlar Kurulu veya mahkeme yapabiliyorken bu KHK ile bunlara M.B'da eklenmiştir.) Maliye Bakanlığı'nca da yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Bu KHK'nın dikkat çeken bir diğer yanı da çalışma usul ve esaslarını Maliye Bakanlığının belirlediği, başkan ve üyelerinin ise Bakanlar Kurulu tarafından atandığı Menkul Kıymetler Kurulu adında yeni bir kurulun oluşturulmasıdır. Bu kurul, bankerler

¹¹⁶ **40 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (07.07.1982)

ve bankalar arasındaki ilişkileri düzenlemek, bankerlerin nakitleri, pazarladıkları mevduat sertifikası, tahvil ve bunlara ait kuponları ve tüm işlemlere ilişkin defter, belge ve kayıtları ilgililerden ve ilgili adli ve idarî mercilerden devralma işlemlerini yerine getirmek amacıyla oluşturulmuştur.

Diğer banker KHK'ları ve bu KHK'larla yapılan diğer düzenlemeler ise şu şekildedir: 42¹¹⁷ ve 43¹¹⁸ sayılı KHK'larla Bakanlar Kurulu ve Maliye Bakanlığına geniş çaplı yetkiler sağlanmıştır. Buna göre bankerler tarafından ihraç edilen tahvillerin hangi bankalarda işlem göreceğini belirleme yetkisi Maliye Bakanlığına verilmiştir. Yine bankerlerden alacaklı olan kişilerin tasarruflarına ait faiz oranlarının en az %28 olacağı belirtilmiştir. 43 sayılı KHK ile tasarruf sahiplerinin haklarını korumak ve menkul kıymetlerin alım – satımı ile uğraşan kuruluşların hukuki ve mali bünyeleri ile faaliyetlerini 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanununa göre düzenlemeye ve bu suretle bu kuruluşlardan gerekli görülenlerin mal varlıkları, defter ve kayıtları hakkında her türlü muhafaza tedbiri almaya; tasarruf sahiplerine ve menkul kıymetlerinin satışına aracılık ettiği şirketlere karşı olan taahhütleri ile ilgili ana para ve faizlerin ödenme imkan ve şartları ile faiz oranlarını belirlemeye; haklarında gerektiğinde devir veya birleştirme kararı almaya, devir veya birleştirme ile ilgili esas ve şartları belirlemeye; bunların yönetimini tespit olunacak esaslar dahilinde bir bankaya tevdi etmeğe gerektiğinde mevcut veya kurulacak bankaları sermayelerine iştirak ettirmeye; bütün bu işlemlerin ifasıyla ilgili olarak makul süreler vermeye ve gerekli diğer her türlü tedbiri almaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Bankerliğin tam bir düzene sokulması açısından oldukça önemli olan 45 sayılı KHK¹¹⁹ ile menkul kıymetlerin alım satımı faaliyetinde bulunan kuruluşlara artık 2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu hükümlerine göre faaliyette bulunmaları zorunluğu getirilmiştir. Yine banker krizinin yaşanmasında önemli bir etken olan: Menkul kıymetlerin faiz kuponlarının alıkonulması, bu kuponların asıl belgelerden ayrı olarak satılması, satılan menkul kıymetlerle birlikte veya ayrı olarak her ne ad altında olursa olsun ayrıca faiz ödeme veya satılan menkul kıymeti geri alma taahhüdünde bulunulması yoluyla belge verilmesi veya menkul kıymetler üzerine bu yolla meşruhat (açıklama) konulması gibi işlemler yasaklanmıştır. Menkul kıymetlerin alım-satımı faaliyetinde

¹¹⁷ **42 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Ek 12'nci Maddesine 1 Fıkra ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (20.07.1982)

¹¹⁸ **43 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'ya Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (21.07.1982)

¹¹⁹ **45 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK (14.09.1982)

bulunan kuruluşlar (yani en başta bankerler) mevduat sertifikası veya bunlara ait faiz kuponlarının alım-satımını yapamazlar. Bu kuruluşlar tahvilleri iskonto ederek alıp satabilirler ancak bu tahvil alım satımında uygulanacak asgari iskonto oranı Sermaye Piyasası Kurulu tarafından tespit ve ilân edilir. Son olarak bu KHK ile birlikte Menkul Kıymetler Tanzim Fonu kurulmuştur. Kurulan bu fon tüzel kişiliğe sahip olup, tahvil arz ve talebi arasındaki dengesizlikleri gidermek ve tahvil piyasasının istikrarını sağlamak amacıyla kurulmuştur. KHK ile kurulan bu fonun 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye, 2490 sayılı Artırma Eksiltme ve İhale ile 832 sayılı Sayıştay Kanunlarına tabi olmayacağı belirtilmiştir. Fonun yönetimi, hesap ve işlemlerinin Maliye Bakanlığınca sürdürüleceği ve denetleneceği belirtilmiştir.

48 sayılı KHK¹²⁰ ile banker KHK'larına açıklık getirmek amacıyla Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan tebliğlere uyulma zorunluluğu getirilmiştir.

50 sayılı KHK¹²¹ ile tasfiye konusunda görevli mahkeme tarafından verilen kararların kesin olduğu bu kararlara karşı temyize gidilebilmesi için dava konusu meblağın 100.000 TL üzerinde olması gerektiği belirtilmiştir. 52¹²² ve 53¹²³ sayılı KHK'lar ile yine önemli bir düzenleme yapılarak tasfiye kurulu başkanı, üyeleri ile uzman ve diğer çalışanlar, görevleri sırasında veya görevleriyle ilgili olmak kaydı ile işledikleri ve aleyhlerine işlenen suçlar nedeniyle Ceza Kanunu uygulamasında devlet memuru sayılacağı, bu görevlilerin hakkında soruşturma yapılabilmesi bağlı buldukları görevli mahkemenin inceleme sonunda vereceği izne tabi olacağı belirtilmiştir. Yine tasfiye kurulları başkan ve üyelerinin yetkili kılındıkları hususlarda yaptıkları işlemler ve aldıkları tedbirler nedeniyle haklarında hukuki cezai sorumluluk iddiası ile dava açılmayacağı belirtilmiştir.

Son olarak banker krizi ve bu tarz krizlerin önüne geçmek için çıkarılan diğer KHK'lar arasında bankalar, ödünç para verme işlemleri, menkul kıymetler borsası ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kanunlarında değişiklikler yapan KHK'lar vardır. Ekonomi yönelimli bu KHK'larda dikkat çeken detay aşığı yukarı her tür yetkinin daha çok yürütme erkinde olacak şekilde düzenlemeleri içermesidir. Kısaca bu KHK'lara değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

¹²⁰ **48 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK

¹²¹ **50 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK

¹²² **52 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bir Maddesinin Değiştirilmesine İlişkin KHK

¹²³ **53 Sayılı KHK:** Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hakkında 35 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK

Bankalar Kanunu üzerinde değişiklik yapan 70 sayılı KHK¹²⁴ ile tasarrufları korumak ve ekonomik kalkınmanın gereklerine göre kullanılmalarını sağlamak üzere bankaların kuruluş, yönetim, çalışma esasları, devir, birleşme, tasfiyeleri, denetlenmeleri konularında düzenlemeler yapılmıştır. Türkiye'de kurulmuş ve kurulacak bankalar ile yabancı ülkelerde kurulmuş olup da Türkiye'de şube açmak suretiyle faaliyette bulunan veya bundan sonra Türkiye'de şube açarak faaliyete geçecek olan bankalar da bu KHK kapsamına alınmıştır.

Türkiye'de bir bankanın kurulması veya yabancı ülkelerde kurulmuş bir bankanın Türkiye'de şube açması için Bakanlar Kurulundan izin alınması şartı getirilmiştir. Yine Bakanlar Kurulunca uygun görülen konularda uygun görülen bankalara çeşitli muafiyetler tanınabileceği, Türkiye'de şube açmak suretiyle faaliyet gösteren yabancı bankaların Bakanlar Kurulunca gerekli görülecek şartları taşımaları gerektiği, Türkiye'de banka kurmak veya yabancı ülkede kurulmuş bankaların Türkiye'de şube açılabilmesi için önce Maliye Bakanlığına başvuru dilekçesi verilmesi ardından Maliye Bakanlığının bu dilekçeye olumlu görüş vermesi ve son olarak da bu olumlu görüş almış başvuruya Bakanlar Kurulunun onay vermesi gerektiği, kuruluşuna veya Türkiye'de şube açmasına izin verilen bankalardan, izin verilmesine ilişkin Bakanlar Kurulu Kararının yayımından itibaren 1 yıl içinde faaliyete geçmeyen veya herhangi bir şekilde faaliyetlerine sürekli olarak en az 1 yıl süreyle ara veren bankaların bu izinleri Maliye Bakanlığı'nın önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca iptal olacağı, bir bankanın bankacılık işlemleri yapmasında veya mevduat kabul etmesinde daha sonra sakınca görülmesi halinde Bakanlar Kurulu bankanın bankacılık işlemleri yapma veya mevduat kabul etme iznini geçici veya sürekli olarak, kısmen veya tamamen ve tüm teşkilatını veya gerekli görülecek şubelerini kapsayacak şekilde kaldırabileceği, yine mevduata verilecek asgari veya azami faiz oranlarının ve temin edilecek diğer menfaatlerin tespitine, mevduat faiz oranlarının kısmen veya tamamen serbest bırakılmasına, bunların yürürlük zamanlarını tespitte Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu, kredi işlemlerinde alınacak faiz oranları ile temin edilecek diğer menfaatlerin ve tahsil olunacak masrafların nitelik ve azami sınırlarının tespitine, bunların kısmen veya tamamen serbest bırakılmasına, kredilerin kalkınma planlarının amaçlarına yönlendirilebilmesi için fon kurmaya, kaldırmaya, kaynağını kredilere tahakkuk ettirilen faizlerden veya sair suretlerle sağlamaya ve bunların yürürlük zamanlarını tespitte Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu, Türkiye Bankalar Birliğinin organları ve çalışma esaslarının Ticaret Bakanlığı ile Türkiye Cumhuriyet Merkez

¹²⁴ **70 Sayılı KHK:** Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (22.07.1983)

Bankasının görüşleri alındıktan sonra Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe giren tüzükte gösterileceği, mali bünyesinin güçlendirilmesine imkân görülemeyen bir bankanın; bütün aktif ve pasifi ile mevcut veya kurulacak bir bankaya devredilmesine, bir veya birkaç banka ile birleştirilmesine, Maliye Bakanının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca karar verileceği, bu halde devir veya birleştirmeye ilişkin esas ve usullerin yine Bakanlar Kurulu kararında gösterileceği, banka kaynaklarının kalkınma planı ve yıllık programlarının hedeflerine uygun olarak kullanılmasını ve selektif kredi politikasının etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla, Maliye Bakanının önerisi üzerine uygun göreceği kamu bankalarını sektör bankaları olarak görevlendirmeye veya yeni sektör bankaları kurmaya Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu, Sektör bankalarının görev ve yetkileri; birbirleriyle, diğer bankalarla ve Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası ile ilişkileri, yıllık sektörel finansman programlarının hazırlanması, uygulanması ve koordinasyonuna ilişkin esasların Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği ve yine her türlü parasal sınır ve miktarı belirleme yetkisinin Bakanlar Kuruluna ait olduğu bu KHK ile düzenlenmiştir.

Ekonomi konusunda çıkarılan ve ödünç para verme işleri ile ilgili olan 90 sayılı KHK¹²⁵ ile faizden para kazanmak için ödünç para verme işleriyle uğraşan gerçek ve tüzel kişilerin (banker, ikrazatçı ve tefeciler) faaliyetleri düzenlenmiştir. Bu faaliyetleri yapacak kişiler tamamıyla Maliye Bakanlığına tabi olacak şekilde düzenleme (izin belgesi verme, iznin iptali, başvuru mercii, sadece bakanlıkça belirlenen deftere kayıt yapma, denetim, ceza verme vs) yapılmıştır. Yine bu işlerle uğraşacak kişi ya da kurumların yapabilecekleri ve yapamayacakları hususlar tek tek düzenlenmiştir. Örneğin ödünç para verme işleriyle uğraşan gerçek ve tüzel kişiler ancak Maliye Bakanlığınca kabul edilen sermaye ve varsa yedek akçeleri ile sınırlı olarak ödünç verebilir, mevduat toplayamazlar, her ne ad altında olursa olsun tahvil ve benzeri borçlanmaya yönelik menkul kıymet ihraç edemezler, izin belgelerini görünür bir yere asmak zorundadırlar, şeklinde düzenlemeler yapılmıştır.

Ekonomi yönelimli bir diğer KHK menkul kıymet borsaları kuruluş, teşkilat ve işleyişleri ile ilgili olan 91 sayılı KHK'dır.¹²⁶ Menkul kıymet borsaları, menkul kıymetlerin alım ve satımı, fiyatlarının tespit ve ilan işleriyle yetkili olarak kurulan tüzel kişiliğe sahip kamu kurumlarıdır. Bu KHK Türkiye'de kurulmuş ve kurulacak menkul kıymetler borsalarının, menkul kıymetlerinin güven ve istikrar içinde işlem görmesi için çikartılmıştır. Menkul kıymet borsalarının açık, düzenli ve dürüst çalışmasını sağlamak

¹²⁵ **90 Sayılı KHK:** Ödünç Para Verme İşleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (06.10.1983)

¹²⁶ **91 Sayılı KHK:** Menkul Kıymetler Borsaları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (06.10.1983)

üzere; kuruluş, yönetim, çalışma esasları ve denetlenmelerini düzenlemek suretiyle sermaye piyasasının ekonomik gelişmede etkin bir rol oynamasını sağlamak için çıkarılan bu KHK ile:

Menkul kıymetler borsalarının gerekli görülen yerlerde kurulması Sermaye Piyasası Kurulu'nun önerisi üzerine Maliye Bakanlığının iznine tabi olduğu, Menkul Kıymetler Borsalarının Sermaye Piyasası Kurulu'nun gözetim ve denetimi altında olduğu, Menkul Kıymetler Borsalarında, Sermaye Piyasası Kurulu'nun göstereceği adaylar arasında kararname ile atanan bir Menkul Kıymetler Borsası Komiseri bulunacağı, kararname ile atanan komiserin hisse senetleri ve tahvilleri borsaya kayıtlı anonim şirketlerin yıllık olağan ve olağanüstü genel kurul toplantılarında yetkili kişi olduğu, menkul kıymetler borsalarına üye olabilmek için aranacak şart ve nitelikler, bu üyelerin borsa faaliyet türleri ile bu faaliyetlerinde uyacakları kurallara ait yönetmeliğin Sermaye Piyasası Kurulu'nca hazırlanarak Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe gireceği, genel ve katma bütçeli idareler, mahalli idareler ve Kamu iktisadi Teşebbüsleri tarafından çıkarılacak menkul kıymetlerin Maliye Bakanlığının onayı ile borsada işlem görebileceği, yine yabancı menkul kıymetlerin borsada işlem görebilmesi Maliye Bakanlığının iznine tabi olduğu, borsaların geçici olarak bir aya kadar kapatılmasına Maliye Bakanlığı, bir aydan fazla süre ile geçici olarak kapatılmasına Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu, borsa binalarının satın alınması, kiralanması ve teçhizi için gereken yatırım harcamalarının finansmanın Maliye Bakanlığınca kararlaştırılacağı, bu KHK ile bu Kanun Hükmünde Kararnameye dayanılarak çıkarılacak yönetmelik hükümlerine aykırı hareket ederek suç işleyenler hakkında Mahkemelerce 2 yıla kadar hapis cezası verilebileceği şeklinde birçok düzenleme yapılmıştır.

Bir diğer ekonomi yönelimli KHK Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu'nun bazı maddelerinde değişiklikler yapan 92 Sayılı KHK'dır.¹²⁷ Bu KHK'da göze çarpan ilk değişiklik daha önceki düzenlemede hükümetin gerektiğinde para ve krediye ilişkin tedbirlerin alınmasında merkez bankasının görüşünü alması zorunlu iken bu düzenleme ile bu zorunluluk ortadan kaldırılmıştır. Yine Merkez Bankasının, kredi işlemlerinde ve mevduat kabulünde alınacak ve verilecek azami faiz oranları ile temin edilecek diğer menfaatlerin ve tahsil olunacak masrafların nitelik ve azami sınırlarının tespitine, bunların kısmen veya tamamen serbest bırakılmasına ve yürürlük zamanlarının tespitine ilişkin olarak Maliye Bakanlığına önerilerde bulunabileceği belirtilmiştir.

¹²⁷ **92 Sayılı KHK:** 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK (06.10.1983)

Yukarıda ele aldığımız tüm KHK’larda dikkat çeken husus hemen hemen hepsinde yürütme erkinin ön plana çıkmasıdır. Bu durum olağan dönemler için otoriter devletçiliğin OHAL dönemlerinde ise hukukun askıya alınması yönüyle istisnai devletin ilk parametrelerinden olan yürütmenin diğer erkeler karşısında aşırı şekilde güçlenmesiyle uyumlu bir gelişmedir. 80’li yılların ilk KHK’ları olması ve neoliberal politikalara geçiş döneminde çıkan ilk krizlerden biri olması nedeniyle ayrıntılı olarak ele aldığımız Banker Krizi KHK’larında görüldüğü üzere OHAL süreci içerisinde yürütme erki kendi düzenleyici aracı olan KHK’lar ile hem kanunu ikame etmekte (dolayısıyla meclisin önüne geçtiği) hem de kendi düzenleyici aracı olan KHK ile yine kendini ön plana çıkararak güç, yetki ve sorumluluğu kendinde toplamaktadır.

İstisnai devlet, istisna hali içerisinde beliren, istisnaların kural haline dönüştüğü, yürütme erkinin yasama ve yargıyı ikame ettiği ve bunların mevcut anayasal yasal düzenin askıya alınarak yapıldığı bir devlet formudur. Bu anlamda istisnai devletin bir diğer parametresi hukuk devleti ilkesinin askıya alınması yani hukuksal anlayış ve düzenlemelerde tümünden bir gerileyişin ve buna bağlı olarak da yürütmenin hukukla olan bağında kopmaların görülmesidir. Bu durum 12 Eylül Rejiminin geçerli olduğu OHAL sürecinde en uç noktalarda işletilmiştir. Bu durumu: Türkiye tarihinde ilk kez bir KHK ile mahkemelerin görevlendirilmesi ve ceza hukukunun en temel ilkelerden olan “Suç ve Cezada Kanunilik” ilkesinin KHK ile by-pass edilmesinde görmekteyiz. Yine bir diğer parametre olan katılım mekanizmalarının olabildiğince daraltılması durumu 12 Eylül Rejiminin adeta baş özelliği konumundadır.

Hemen belirtmek gerekirse istisnai devletin diğer birçok hukuksal-yönetmelik pratiğine ele alacağımız KHK’larda da görüleceği üzere MGK Devleti Döneminde rastlamaktayız. Örneğin istisnai devlette hukuk askıya alınırken otoriter devlette temel hukuk devleti ilkeleri zamanla aşınmaktadır. İstisnai devlette katılım mekanizmaları ya tamamen ortadan kaldırılmakta ya da sembolik bir anlam atfedilmektedir. Otoriter devletçilikte ise katılım mekanizmaları kısıtlanmakta-daraltılmaktadır (sendikal hakların daraltılması, seçimlere yüksek baraj uygulamasının getirilmesi gibi). İstisnai devlette yürütme erki devletle özdeşleşmekte (MGK Devletinin yasama-yürütme-yargı erklerini kendinde toplaması gibi), otoriter devletçilikte ise egemen kitle partisinin giderek devlete daha fazla nüfuz (personel rejiminin, yargı rejiminin yürütmeye bağlı kılınması gibi) etmektedir. İstisnai devlette meşruiyetin kaynağı olan meclis tamamen askıya alınırken, otoriter devletçilikte olabildiğince işlevsiz kılınmaktadır. İstisnai devlette partiler ya kapatılmakta ya da izin verilen partiler seçim yarışına girebilmekte iken otoriter devletçilikte partilerin halk ile bağlarının zayıflaması ve buna bağlı olarak da işlev ve

önemlerini kaybetmesi söz konusudur. Bu iki farklı devlet formundan istisnai devleti daha çok 1980-1983 yılları arasındaki MGK Devleti döneminde, otoriter devletçiliği ise baskın bir şekilde Özal Döneminde görmekteyiz.

3.2.2.4.2. Teşkilatlanma KHK'ları

MGK Devletinin etkin olduğu 1980-1983 yılları arasındaki dönemin dikkat çekici üç özelliği mevcuttur. Bunlardan ilki her ne kadar 12 Eylül 1980-6 Kasım 1983 tarihleri arasında, yaklaşık 3 yıl ülke yönetiminde MGK Devleti etkin olsa da, çıkarılan KHK'ların tamamı bu 3 yıllık sürenin son 1,5 yılında çıkarılmıştır. İkincisi hiçbir kısıtlama olmaksızın her alanda KHK çıkarılmasıdır. Yani devletin en stratejik kurumlarından (Bakanlıklar, Hazine, DPT gibi) üniversitelere, ekonomiden toplumsal hayata kadar her alan KHK'larla yeniden dizayn edilebilmiştir. Üçüncüsü ise hemen hemen çıkarılan her KHK'nın ya neoliberal politikalara ya da bu politikalardan doğan krizlere yönelik olmasıdır.

Yukarıda belirttiğimiz ilk önemli nokta olan kısa sürede birçok KHK çıkarılması hususu, 1982-1983 yılları arasındaki 1,5 yıllık süreçte 72 KHK çıkarılmasına dayanmaktadır. İkinci önemli nokta olan her alanda KHK çıkarılması hususu ise çıkarılan 72 KHK'ya hızlıca bakıldığında görüleceği üzere bakanlıklara, bankalara, bankerlere, üniversitelere, avukatlara, noterlere, tüm meslek odalarına, tarıma, ticarete, finansa, KİT'lere ilişkin KHK çıkarılmasına dayanmaktadır. Üçüncü önemli nokta ise istisnai devlet iktidarının etkin olduğu bu dönemde KHK'ların neoliberal politikaların inşasına aracılık etmesidir. Bu ve takip eden başlıklar altında bu üç önemli özelliğe dikkat çekerken ilişkili olarak da istisnai devletin (+otoriter devletçiliğin) temel parametreleri gündeme getirilecektir.

Şüphesiz Türkiye'de 1980'li yıllarda birçok önemli değişim-dönüşüm yaşamıştır. Bu değişim dönüşümün izlenebileceği noktalardan biri de devlet ve onun teşkilatlanmasıdır. Bu kapsamda ele alacağımız ilk 3 KHK akademinin-yüksek öğretimin teşkilatlanması ile ilgili olan KHK'lardır. Bu 3 KHK (24¹²⁸, 41¹²⁹ ve 78¹³⁰ sayılı KHK'lar) ile büyük üniversitelerde ve YÖK'te önemli değişiklikler yapılmıştır. Örneğin 41 sayılı KHK ile ODTÜ, Ankara, Akdeniz, Atatürk, Çukurova, Dicle, Erciyes, Fırat, Gazi, İstanbul, İstanbul Teknik, Boğaziçi, Karadeniz Teknik, Marmara, İnönü, Ondokuz Mayıs,

¹²⁸ **124 Sayılı KHK:** Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında KHK (21.11.1983)

¹²⁹ **41 Sayılı KHK:** Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında KHK (20.07.1982)

¹³⁰ **78 Sayılı KHK:** Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında KHK (16.09.1983)

Yıldız Teknik, Mimar Sinan, Ege, Dokuz Eylül, Trakya, Anadolu, Selçuk, Yüzüncü Yıl Üniversitelerinde ad (Üniversite, Enstitü, Fakülte, MYO adlarının değiştirilmesi), statü (Fakülteden MYO'ya dönüş ya da MYO'dan Fakülteye Dönüşme gibi) veya bağlantı değişikliği (Gazi Üniversitesine Bağlıken Ankara Üniversitesine bağlama gibi) ve yapılan değişikliklere bağlı olarak personel ve öğrenci durumları gibi birçok hususta düzenleme yapılmıştır.

78 Sayılı KHK ile yükseköğretim kurumlarının (Ankara, ODTÜ, Hacettepe, Gazi, İstanbul, İstanbul Teknik, Boğaziçi, Marmara, Yıldız, Mimar Sinan, Ege, Dokuz Eylül, Trakya, Anadolu, Uludağ, Selçuk, Akdeniz, Erciyes, Çukurova, Cumhuriyet, Ondokuz Mayıs, Karadeniz Teknik, Erzurum, İnönü, Fırat, Dicle, Yüzüncü Yıl Üniversiteleri) öğretim elemanlarına ait kadroları belirlenmiş, bazı unvanlar Öğretim Görevlisi olarak değiştirilmiş, üniversiteler arasında kadro dağılımı yapılmış, kadro kullanımı YÖK iznine bağlanmış, yeni kadrolara atanma konusunda bazı yeni kriterler getirilmiştir.

YÖK ile ilgili olan 24 sayılı KHK¹³¹ ile YÖK ve YÖK'e bağlı tüm idari teşkilatların kuruluş ve görevleri tek tek yeni baştan düzenlenmiştir.

Akademik camiaya ilişkin çıkartılan bu 3 KHK'ya baktığımızda şunları söyleyebiliriz: Üniversiteler tek tek kanunla kurulurken, kurulu 41 üniversitenin tek bir KHK ile yeniden düzenlemeye tabi tutulması, yine üniversitelerin çatı örgütlenmesi olarak görebileceğimiz YÖK'ün (MGK Devleti döneminde kurulması ayrı bir yana) KHK ile oluşturulması, ayrıca akademik personeli yakından ilgilendiren kadro konusunun merkezileştirilerek YÖK'e verilmesi gibi gelişmeler otoriter devletçiliğin yürütmenin diğer erklere göre ön plana çıkması, yetkilerin yürütme erkinde toplanması, yine devletin ideolojik aygıtları (dil, eğitim-öğretim, okullar gibi) üzerinde yürütmenin etkisinin artması, personel konusunun siyasallaşması gibi parametreleriyle uyumlu bir gelişmedir. Buradan hareketle diğer teşkilatlanma KHK'larına değinecek olursak:

27 Mayıs Darbesi sonrası oluşturulan Devlet Planlama Teşkilatı yine bir darbe sonrasında (12 Eylül 1980) çıkarılan KHK'larla değişim-dönüşüme uğratılmıştır. Buna

¹³¹ **124 Sayılı KHK:** Yükseköğretim Üst Kuruluşları ile Yükseköğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hakkında KHK (21.11.1983)

göre 12 Eylül Darbesi sonrasında DPT'ye ilişkin¹³² ilk KHK olan 44 sayılı KHK¹³³ ile önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden ilki DPT Kanununun ilk halinde Başbakan teşkilatla ilgili yetki ve görevlerini Başbakan Yardımcısı aracılığıyla kullanmaktayken, bu KHK ile beraber Başbakan teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı ile birlikte veya sadece Devlet Bakanı aracılığıyla kullanabilir, şeklindeki değişikliktir. Bu değişiklik 12 Eylül sonrası MGK Devletinin oluşturacağı kabinde yer alması için teklifte bulunulan Turgut Özal'ın ekonomi yönetiminin tamamının kendisinde toplanmasını talep etmesiyle yakından ilgilidir. MGK Devleti döneminde oluşturulan hükümette Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olan Turgut Özal'ın bu talebi DPT, Merkez Bankası ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının kendisinde toplanarak karşılanmıştır. Yani ekonomi-politik konumdaki stratejik kuruluşların tek bir merkezden yönetilmesi, bu kuruluşların yürütmenin üst kademesine bağlanarak yönetilmesi KHK ile sağlanmıştır.

Teşkilatlanma ile ilgili bir diğer KHK Devlet Tanıtma Teşkilatının kurulmasına ilişkin olan 46 sayılı KHK¹³⁴ ve bu KHK'da bazı değişiklikler yapan 49 sayılı KHK'dır.¹³⁵ Bu teşkilatın Türkiye'nin tanıtılması, iç ve dış kamuoyunun zamanında ve doğru bilgilerle aydınlatılması, yasaların ve devlet politikasının öngördüğü ilke ve hedeflerin ortaya koyulması, hükümet faaliyetlerini ve yapılan hizmetleri iç ve dış kamuoyuna etkin bir biçimde yansıtılması, kalkınma çabalarına vatandaşın katılımını sağlayıcı bilgilerin kamuoyuna aktarılması, uluslararası konularda Türkiye'nin menfaatleri doğrultusunda aydınlatma faaliyetlerinde bulunulması, Türkiye'nin yurt dışında ve Türkiye'de bulunan başta sermayedarlar olmak üzere yabancılara tanıtılması, dış kamuoyunda Türkiye aleyhinde oluşturulmak istenen olumsuzlukların önlenmesi, devlet nezdinde aydınlatma ve tanıtma faaliyetlerinin yönlendirilmesi gibi görevleri vardır.

¹³² DPT ile ilgili birçok önemli değişiklik KHK'lar üzerinden yapılmıştır. Bu KHK'lar şu şekildedir: **44 Sayılı KHK:** 30/09/1960 Tarihli ve 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulması Hakkında Kanununun 1 ve 5. Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK (31.08.1982), **304 Sayılı KHK:** Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hak. 223 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (31.12.1987), **437 Sayılı KHK:** Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (14.08.1991), **470 Sayılı KHK:** Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (06.01.1992)

511 Sayılı KHK: Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (16.09.1993), **540 Sayılı KHK:** Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (24.06.1994), **641 Sayılı KHK:** Kalkınma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (08.06.2011)

¹³³ **44 Sayılı KHK:** 30/9/1960 Tarihli ve 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilâtının Kurulman Hakkında Kanununun 1. ve 5. Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK (31.08.1982)

¹³⁴ **46 Sayılı KHK:** Devlet Tanıtma Teşkilatı Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (21.09.1982)

¹³⁵ **49 Sayılı KHK:** Devlet Tanıtma Teşkilatı Kurulması Hakkında 46 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 9. Maddesinin 1. Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin KHK (07.12.1982)

Başbakan veya görevlendirdiği Devlet Bakanı'nın başkanlığında toplanan bu teşkilatın tabi üyeleri arasında Dışişleri Bakanı, Dışişleri Bakanlığı Sözcüsü, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri, Genelkurmay Başkanlığı temsilcisi, Milli Güvenlik Konseyi Genel Sekreterliği temsilcisi, Başbakanlık Tanıtma Müsteşarı yer almaktadır.

Hemen belirtmek gerekirse bu teşkilatın oluşturulmasına iki önemli gelişme aracılık etmiştir. Bunlardan ilki 12 Eylül Darbesi sonrasında ülkede oluşan otoriter ortam, hukuksuzluklar, temel hakların askıya alınması gibi gelişmeler nedeniyle özellikle dış dünyada oluşan olumsuz intiba ve yapılan haberlerle başa çıkabilmek, ikincisi MGK Devletinin aldığı kararlar, uygulamaya koyulan programlar ve yapılan yasal düzenlemeler hakkında ülkenin en tepe yönetiminden resmi açıklamalar ve aydınlatıcı bilgiler verilerek uluslararası örgütlerle olan ikili ilişkileri daha sağlam bir zeminde yürütme ihtiyacıdır. Bu şekilde bir teşkilatlanmaya ihtiyaç duyulmuştur çünkü uluslararası örgütlerle yapılan görüşmelerde en temel insan haklarının askıya alındığı ve çeşitli hukuksuzlukların sık sık gündeme geldiği bir ortamda Türkiye'ye yabancı sermayenin gelmeyeceği belirtilmekteydi. Bunun üzerine bu teşkilat oluşturularak ülkeye yönelik dış basında çıkan olumsuz haberler konusunda gerekli bilgiyi vermek, ülkenin durumu hakkında aydınlatıcı bilgiler sunmak, turizm ve sanayi gibi önemli sektörleri canlandırmak için bu teşkilat oluşturulmuştur. Özellikle 24 Ocak Kararları sonrasında oluşturulacak neoliberal politikaların ve sermayenin ihtiyaç duyduğu güvenilir bir ortamın varlığı için bu teşkilatlanmaya ihtiyaç duyulmuştur.

Teşkilatlanmayla ilgili bir diğer KHK olan 47 sayılı KHK¹³⁶ ile Denizcilik Bankası T.A.O, Turizm Bankası T.A.O ve Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı üzerinde değişiklik yapılmıştır. KHK ile yukarıda belirtilen KİT'lerin kanunlarına ekleme yapılarak yıllık safi kârlarının dağıtımına ilişkin esaslar ana sözleşmede gösterileceği, yönünde düzenleme yapılmıştır. KİT KHK'larını ele alacağımız başlıkta da görüleceği üzere 47 sayılı KHK ile yapılan bu ekleme KİT'lerin özelleştirilmesi ve KİT'lere yabancı ortak bulunması süreciyle ilişkili bir düzenlemedir. Çünkü neoliberal politikaların KİT'ler üzerindeki en temel talepleri arasında KİT mallarına yüksek oranlı zam, yapılarının piyasaya entegre edilmesi, bu yapılarda (özellikle mali yapılarında) şeffaflığın sağlanması gibi talepler yer almaktadır. 47 sayılı KHK ile özelleştirilecek KİT'lerin net kârı, net kârlarının yapısı ve bu kârlarının nasıl dağıtılacağı konusuna açıklık getirilerek piyasa şeffaflığı sağlanmaya çalışılmıştır.

¹³⁶ **47 Sayılı KHK:** 10.08.1951 Tarihli ve 5842 Sayılı Denizcilik Bankası T. A. O. Kanununun 19. Maddesi, 07.03.1954 Tarihli ve 6327 Sayılı Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Kanununun 10. Maddesi ile 04.05.1960 Tarihli ve 7470 Sayılı T.C. Turizm Bankası Kanununun 21. Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında KHK (24.09.1982)

Teşkilatlanma konusunda bir diğer önemli değişim-dönüşüm 12 Eylül Darbesi sonrası gerçekleştirilmiştir. 12 Eylül Darbesi sonrasında devlet yönetiminin yeniden yapılandırılması sık sık gündeme getirilmiş ve bu kapsamda 1981 yılında bir komisyon kurulmuş, 1982 yılında devlet teşkilatının yeniden düzenlenmesi için Bakanlar Kuruluna yetki kanunuyla yetki verilmiş, 1983 yılında MGK Devleti döneminde 51 ve 174 sayılı KHK'lar çıkartılmış ve devam eden süreçte yani Özal Döneminde sadece Haziran 1984'te konuyla ilgili 32 sayılı KHK¹³⁷ (Haziran KHK'ları) yayımlanarak devlet teşkilatlanmasında sil baştan değişiklikler-düzenlemeler yapılmıştır. Hemen belirtmek gerekirse bu KHK'ların özü-önceliği şudur: Eğer söz konusu yönetim-teşkilatlanma ise devletin 3 erkenden yürütme erkinin ön plana çıkarılması, eğer söz konusu konu ekonomi ise hemen hemen her konuda verimlilik, ekonomiklik, kârlılık zırhı altında neoliberal politikaların devreye alınması, eğer söz konusu olan personel rejimi ise yine yürütme erkine bu alanda her türlü inisiyatifin verilmesi şeklindedir. İstisnalar olmakla beraber aşağı yukarı her KHK'da bu tespiti görmek mümkündür. Bu kısa tespitin ardından KHK'larla yaşanan bu değişim dönüşüme bakacak olursak şunları söyleyebiliriz.

1981 yılında başkanlığını Turizm ve Tanıtma Bakanı İhsan Evliyaoğlu'nun yaptığı komisyonun teşkilatlanmaya ilişkin yapmış olduğu çalışmalar doğrultusunda hazırlanan raporda ortaya koyulan düşüncelerden bazıları şu şekildedir: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıklarının birleştirilmesi, Kültür

¹³⁷ **200 Sayılı KHK:** Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu Hakkında KHK, **202 Sayılı KHK:** 174 Sayılı KHK Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK, **203 Sayılı KHK:** Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK, **204 Sayılı KHK:** Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **205 Sayılı KHK:** İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **206 Sayılı KHK:** Dışişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **207 Sayılı KHK:** Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **208 Sayılı KHK:** Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **209 Sayılı KHK:** Bayındırlık ve İskân Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **210 Sayılı KHK:** Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **211 Sayılı KHK:** Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **212 Sayılı KHK:** Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **213 Sayılı KHK:** Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **214 Sayılı KHK:** Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **215 Sayılı KHK:** Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **216 Sayılı KHK:** Kültür ve Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **217 Sayılı KHK:** Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **219 Sayılı KHK:** DİE Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **221 Sayılı KHK:** TSE Kuruluş Kanunu Hakkında KHK, **222 Sayılı KHK:** Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **223 Sayılı KHK:** DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **224 Sayılı KHK:** Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **227 Sayılı KHK:** Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **228 Sayılı KHK:** Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **231 Sayılı KHK:** Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **232 Sayılı KHK:** Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **233 Sayılı KHK:** Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK, **234 Sayılı KHK:** Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK, **235 Sayılı KHK:** Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **236 Sayılı KHK:** Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **237 Sayılı KHK:** Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında KHK, **238 Sayılı KHK:** Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında KHK

Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı ile Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığının kaldırılması, kaldırılan bu bakanlıkların görev ve yetkilerinin bir kısmı genel müdürlük düzeyinde örgütlenmelere verilmesi bir kısmı da Başbakanlık, Maliye Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu arasında dağıtılması düşünülmüştür. Bu rapor sonrasında birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Örneğin Gümrük ve Tekel Bakanlığı ile Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığı kaldırılmıştır. Raporda yetkilerin yürütme erkinde, yürütmenin de üst kademelerinde (ya başbakan ya da Bakanlar Kurulunda) toplanması dikkat çekici bir ayrıntıdır.

Komisyon raporunun ardından teşkilatlanma konusunda devletin tepe yönetimini düzenleyen iki önemli kararname yine MGK Devleti döneminde çıkarılmıştır. Bu kapsamda ilk önce 28.02.1982 tarihinde 8/4334 sayılı kararname yayımlanmış ardından da 31.01.1983 yılında 51 Sayılı KHK¹³⁸ ile bu kararnamede değişiklikler yapılarak bakanlıklar yeniden düzenlenmiştir.

Bu kararnamelerde dikkat çeken bazı önemli düzenleme ve değişiklikler ise şu şekildedir: Bakanlıkların süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için çıkarılan bu kararnamelerle bazı bakanlıklar birleşmiş bazıları ise kapatılmıştır. Örneğin Maliye Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığına; Millî Eğitim Bakanlığı, Milli Eğitim, Gençlik ve Spor Bakanlığına; Bayındırlık Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına; Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına dönüştürülmüştür. Millî Eğitim Bakanlığındaki YAY-KUR, METEM gibi birimler kaldırılmıştır, çeşitli bakanlıklarda müsteşarlık sayıları azaltılmıştır. Bakanlıklar içerisinde değişim yapılmayan tek bakanlık Millî Savunma Bakanlığı olmuştur. Yine 71 genel müdürlük kadrosu kaldırılırken, birçok genel müdürlük daire başkanlığı şekline getirilmiştir. Mevcut kadrodaki kamu görevlilerin hakkı saklı kalmak şartı ile ek göstergeler düşürülmüştür. Her bakanlıkta bir Araştırma, Plânlama Koordinasyon Kurulu kurulacağı belirtilmiştir. Bakanlıklar, bağlı ve ilgili kuruluşlarda kadro cetvelleri üzerinde birçok önemli değişiklik yapılmıştır. Örneğin bağlı kuruluşlar arasına Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü eklenmiştir. Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı esas Birimler arasına Orman Ürünleri Sanayii (ORÜS) Genel Müdürlüğü eklenmiştir.

Yine bu KHK ile Maliye, Bayındırlık, Milli Eğitim, Ticaret, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Çalışma, Sanayi ve Teknoloji Bakanlıklarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklikler daha çok kadro unvanları ve birim teşkilatlarıyla ilgili değişiklikler olmuştur. Genel olarak bu KHK incelendiğinde hemen hemen her kurumda

¹³⁸ **51 Sayılı KHK:** Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esaslarını İlişkin 8/4334 ve 8/4337 Sayılı Kararnameye Bağlı Kadro Cetvellerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (31.01.1983)

bir değişim-dönüşüm yaşandığı ve bu değişim-dönüşümde temel eğilimin önemli stratejik kurumların tek elde yani yürütmenin üst kademelerinde toplanması şeklinde olduğunu söyleyebiliriz. Diğer bir ifadeyle devletin üst kademeleri önce yeni kurul, başkanlık, müsteşarlıklarla yeniden şekillendirilmekte, ardından bunlar ya başbakanlığa ya da başbakan yardımcısı ve devlet bakanlarına bağlanmaktadır. Yani yürütme erki kendini, kendi aracı olan KHK ile dizayn etmekte yetki ve sorumluluğu yine kendinde toplamaktadır. Bu da karar alma ve politika yapım süreçlerinin yasama erkinden yürütmeye, yürütmenin de üst kademelerine geçmesini ifade etmektedir. Bu durum çalışmamızın üzerine yükseldiği otoriter devletçiliğin parametreleriyle uyumlu bir gelişmedir. Bu durumu biraz daha açacak olursak:

51 sayılı KHK'nın ardından teşkilatlanmayla ilgili 174 sayılı KHK¹³⁹ çıkarılmıştır. Bu KHK Özal'ın iktidara geldiğinde çıkarılan ilk KHK'lardandır. KHK'nın amaç kısmında aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi, ekonomiklik ve verimliğin esas alınması gibi gerekçelerle bu KHK'nın çıkarıldığı belirtilmiştir. Esasında bu KHK, MGK Devleti döneminde çıkarılan ve devlet teşkilatını sil baştan düzenleyen 8/4334 sayılı kararname ile 51 Sayılı KHK'nın Özal Dönemi versiyonudur. Bu anlamda 1980 sonrası neoliberal politikalar MGK Devletinden Özal iktidarına geçişte kopuş yaşamayarak süreklilik arz edecek şekilde yoluna devam etmiştir. 174 sayılı KHK ile hangi bakanlığın kaç genel müdürlükten, kaç daire başkanlığından oluşacağından, en fazla ve en az kaç müsteşar ve müsteşar yardımcısı, müşavir atanabileceğine kadar her şey ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

Bakanlıkların teşkilatlanmasında çerçeve yasal düzenleme (günümüzün 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun gibi) olan 174 sayılı KHK ile Millî Savunma Bakanlığı hariç 13 bakanlık yeniden düzenlenmiştir. Devlet Bakanlığı sayısı 7 ile sınırlanmış ve bunlardan ancak 2 tanesi Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı unvanı alabilecek şekilde düzenleme yapılmıştır. Buna uygun olarak Özal 1983 yılında iktidara geldiğinde 1 tanesi Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olmak üzere toplam (1+6) 7 tane Devlet Bakanı atamıştır. Yine bu KHK ile her bakanlıkta Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ile Kontrolörlük Dairesi Başkanlığı¹⁴⁰ kurulmuştur. Bir bakanlıkta birden fazla müsteşarlık

¹³⁹ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK (14.12.1983)

¹⁴⁰ Bu başkanlığın bazı görevleri: Hizmet ve faaliyetlerin ekonomik ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için insan, para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere Bakanlık bütçesini plan ve program esaslarına göre hazırlamak ve uygulamasını takip almak, Bakanlıkça verilecek bütçe ve malî işler ile ilgili diğer hizmetleri yürütmek.

kurulamayacağı, danışma, denetim ve yardımcı birimler hariç, genel müdürlük şeklinde teşkilâtlandırılma yapılamayacağı, kararname ile müsteşar yardımcılarının ve genel müdür yardımcılarının sayısının beşe kadar çıkarılabileceği, Yüksek Öğretim Kurulu ve bu kurula bağlı olanlar hariç, ilgili kuruluşların genel müdürlük şeklinde teşkilâtlandırılacağı, bakanlık hizmetlerinin kurullar eliyle de yürütülebileceği gibi düzenlemeler yapılmıştır.

KHK'da bir kuruluşun başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile başbakanlık ya da diğer bakanlıklarla ilgilendirilebileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda özellikle devlet bakanlarına ya da doğrudan başbakana stratejik konumdaki ekonomi-politik kurum-kuruluşları bağlayarak alternatif bir bürokrasi ile yürütme daha da güçlendirilmiştir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuş ve kurulan bu müsteşarlığa birçok stratejik başkanlık bağlanmıştır. Bağlanan başkanlıklardan bazıları şu şekildedir: Dış ilişkiler, Banka ve Kambiyo, İhracat, Kamu Finansman, İthalat, Anlaşmalar, Dış Ekonomik İlişkiler başkanlıklarının tamamı bu müsteşarlığa bağlanmıştır. Bu örgütlenme şekli yani stratejik ekonomi-politik kuruluşların önce bağlı oldukları birimlerden koparılması, ardından yeni bir örgütlenme altında birleştirilmesi ve son aşama da bu örgütlenmenin başbakana ya da başbakan yardımcısı ve devlet bakanına bağlanması otoriter devletçiliğin temel parametreleri ile ilgili gelişmelerdir. Çünkü otoriter devletçilikte, devletin klasik hiyerarşik yapısını dikey veya yatay şekilde kesen alternatif bürokrasilerle aşındırılması, yürütmenin ön plana çıkarılarak diğer erklerin etkisiz hale getirilmesi, alınan kararların, oluşturulan teşkilatlanmaların yürütmenin önemli bir aracı olan KHK ile yapılması ve dolayısıyla alınan kararların mecliste ve toplumda politize olmasının önüne geçilmesi gibi unsurlar ön plandadır.

MGK Devleti döneminde çıkarılan teşkilatlanma KHK'larının diğer ayağında önemli kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının teşkilat kanunlarında yapılan değişiklikler yer almaktadır. Çıkarılan bu KHK'ların özü mesleki kuruluşlara çeşitli düzeylerde sınırlamalar-yasaklamalar getirilmesi ve bunların yürütmenin güdümü altına sokulmasıdır. Bu doğrultuda çıkarılan KHK'lar ve çeşitli düzeylerde sınırlama-yasaklama getirilen mesleki kuruluşlar şunlardır:

54¹⁴¹ ve 79¹⁴² sayılı KHK'larla Avukatlık Kanunu'nda (Barolar), 55¹⁴³ ve 80¹⁴⁴ sayılı KHK'larla Noterlik Kanunu'nda (Noterler Birliği), 63¹⁴⁵ ve 82¹⁴⁶ sayılı KHK'larla Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinde; 65¹⁴⁷ ve 83¹⁴⁸ sayılı KHK'lar ile Türk Tabipleri Birliğinde; 66¹⁴⁹ ve 85¹⁵⁰ sayılı KHK'larla Türk Mühendis ve Mimar Odalarında; 67¹⁵¹ ve 87¹⁵² sayılı KHK'larla ile Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliğinde; 68¹⁵³ ve 86¹⁵⁴ sayılı sayılı KHK'larla Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarında; 69¹⁵⁵ ve 84¹⁵⁶ sayılı sayılı KHK'larla Türk Eczacılar Birliğinde önemli değişiklikler yapılarak çeşitli yasaklar ve sınırlamalar getirilmiştir.

Hemen belirtmek gerekirse çıkarılan KHK'larla önce Türkiye'deki tüm odaların kamu kurumu niteliğinde tüzel kişiliğe sahip meslek kuruluşları olduğu hüküm altına alınmış, ardından tüm meslek kuruluşları bir bakanlığın idari ve mali denetimine tabi

¹⁴¹ **54 Sayılı KHK:** 1136 Sayılı Avukatlık Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK (05.08.1983)

¹⁴² **79 Sayılı KHK:** 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 20/1/3903 Tarihli ve 54 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Hükümleri ile 1136 Sayılı Kanun'un Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK (16.09.1983)

¹⁴³ **55 Sayılı KHK:** 1512 Sayılı Noterlik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK (05.08.1983)

¹⁴⁴ **80 Sayılı KHK:** 1512 Sayılı Noterlik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 20/1/1983 Tarihli ve 55 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümleri ile 1512 Sayılı Kanun'un İki Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK (16.09.1983)

¹⁴⁵ **63 Sayılı KHK:** 1950 Tarihli ve 3590 Sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Mad. Eklenmesi Hakkında KHK (05.08.1983)

¹⁴⁶ **82 sayılı KHK:** 8/3/1950 tarihli ve 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 2/5/1983 tarih ve 63 sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (16.09.1983).

¹⁴⁷ **65 Sayılı KHK:** 23/1/1953 Tarih ve 6023 Sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Üç Madde Eklenmesi Hakkında KHK (05.08.1983)

¹⁴⁸ **83 sayılı KHK:** 23/1/1953 tarihli ve 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna 3 Madde Eklenmesi Hk. 24/5/1983 tarihli ve 65 sayılı KHK'nın Bazı Hükümleri ile 6023 Sayılı Kanun'un Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair KHK (16.09.1983)

¹⁴⁹ **66 Sayılı KHK:** 27/1/1954 Tarihli ve 6235 Sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK (05.08.1983)

¹⁵⁰ **85 sayılı KHK:** Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapan KHK (16.09.1983)

¹⁵¹ **67 Sayılı KHK:** 6/5/1957 Tarihli ve 6864 Sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kanununun Baza Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK (05.08.1983)

¹⁵² **87 sayılı KHK:** Ziraat Odaları Kanununda Değişiklik Yapan KHK (16.09.1983)

¹⁵³ **68 sayılı KHK:** 9/3/1954 Tarih ve 6343 Sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Mad. Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)

¹⁵⁴ **86 sayılı KHK:** Veteriner Hekimleri Birliği ve Odaları Kanununda Değişiklik Yapan KHK (16.09.1983)

¹⁵⁵ **69 sayılı KHK:** 25/1/1956 Tarih ve 6643 Sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna 3 Ek Madde Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)

¹⁵⁶ **84 sayılı KHK:** Türk Eczacılar Birliği Kanununda Değişiklik Yapan KHK (16.09.1983)

olduğu belirtilmiş ve daha sonra odalara kayıt olma ve oda genel kurul toplantı ve seçimlerine katılım zorunluluğu getirilerek, bu mesleki örgütlenmelere geniş çaplı sınırlamalar-yasaklar getirilmiştir. Çıkartılan KHK'ların hemen hemen hepsi tüm meslek kuruluşlarına yönelik aynı içeriklere sahip yasaklar ve sınırlamalar içermektedir.

İlk önce 54 sayılı KHK ile ardından da 79 sayılı KHK ile avukatlık kanununda değişiklik yapılarak baroların kanun ve KHK'larda belirtilenler dışında hiçbir faaliyet gösteremeyecekleri, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemeyecekleri; siyasetle uğraşamayacakları, siyasi partiler, sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemeyecekleri; siyasi partilere maddi yardım yapamayacakları, onlarla siyasi ilişki ve işbirliği içinde bulunamayacakları, milletvekili ve mahalli idarelerin seçimlerinde belli adayları destekleyemeyecekleri belirtilmiştir.

Baro kurulması, organların görevden uzaklaştırılması ve görevlerine son verilmesi konuları yeniden düzenlenmiştir. Buna göre yukarıda belirtilen yasalara uymayan baro sorumlu organlarının görevlerine son verilmesine ve yerlerine yenilerinin seçilmesine Adalet Bakanlığının isteği uyarınca, buldukları il Cumhuriyet Savcılığının açacağı dava üzerine o yerdeki asliye hukuk mahkemesince karar verileceği belirtilmiştir. Kanunun ilk halinde baro organının feshi Danıştay kararı ile gerçekleşmekteyken yapılan bu düzenlemeyle fesih konusunda bakanlığın eli güçlenmiştir. Çünkü Danıştay yargılamasından asliye hukuk mahkemesi yargılamasına yani basit usul yargılamaya geçilmiştir. Ayrıca Adalet Bakanlığının bu kanun uyarınca baro organlarının işlemleri hakkında onay mercii olarak verdiği kararları görevli baro organları aynen yerine getirmekle yükümlendirilmiştir.

Yine bu KHK'da Türk Devletinin varlık ve bağımsızlığının, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünün, toplumun huzurunun korunması ve devletin Anayasa'da belirtilen temel niteliklerini tehdit edici faaliyetlerin önlenmesi bakımından gecikmesinde sakınca bulunan hallerde valilerin, seçilmiş baro organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırabileceği belirtilmiştir. Görevden uzaklaştırma kararı mahkemeye bildirilir, mahkeme, görevden uzaklaştırma kararının yerinde olup olmadığını dosya üzerinde inceleyerek bu konudaki kesin kararını en geç 10 gün içinde verir, şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Yine avukatlık kanununun ilk halinde baro genel kurulunun kararları ve seçimlerin sonuçları bir tutanakla tespit edilirken KHK ile yapılan düzenlemede seçim sonuçlarının tutanak altına alınması usulünden vazgeçilmiştir. Ayrıca Türkiye Barolar Birliğinin en yüksek organı olan Genel Kurul seçiminin gizli oylama ile belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

KHK ile avukatların meslekten men edilmesi konusunda da değişiklik yapılarak işten yasaklanma sebeplerinin meydana gelmesinden itibaren 2 ay içinde disiplin kurulunca haklarında işten yasaklama kararı verilmeyen avukatlar, Adalet Bakanlığının doğrudan vereceği kararla işten yasaklanabileceği, Türkiye Barolar Birliğini veya baroları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmanın Adalet Bakanlığının iznine tabi olduğu, Adalet Bakanlığının, barolar ve Türkiye Barolar Birliği organlarının görevlerini KHK hükümlerine uygun olarak yapıp yapmadıklarını ve mali işlemlerini yönetmelikte belirlenen esaslara göre denetlemeye yetkili olduğu şeklinde düzenlemeler yapılmıştır. Denetim konusunda daha sonraki süreçte 79 sayılı KHK çıkarılarak: Barolar ve Türkiye Barolar Birliği organlarının idari ve mali denetiminin Adalet Bakanlığı tarafından, adalet müfettişleri eliyle yapılacağı belirtilmiştir.

MGK Devleti döneminde çıkarılan ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının teşkilat kanunlarında düzenlemeler yapan KHK'lardan bir diğeri de Noterlik Kanunu ile ilgili olan 55¹⁵⁷ ve 80¹⁵⁸ sayılı KHK'lardır.

Bu KHK ile tıpkı Türkiye Barolar Birliğine yönelik yapılan sınırlamalar gibi Noterler Birliğine yönelik olarak da çeşitli sınırlamalar getirilmiştir. Buna göre Noterler Birliği, kuruluş amaçları ve kanunda belirtilenler dışında hiçbir faaliyet gösteremezler; kendilerine kanunla verilen görevlerin yerine getirilmesiyle ilgili olmayan toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleyemezler; siyasetle uğraşamazlar, siyasi partiler ile sendikalar ve derneklerle ortak hareket edemezler; siyasi partilere maddi yardım yapamazlar, onlarla siyasi ilişki ve işbirliği içinde bulunamazlar, milletvekili ve mahalli idarelerin seçimlerinde belli adayları destekleyemezler.

Adalet Bakanlığının, Türkiye Noterler Birliği ile birliğin mahalli organları olan odalar üzerinde gözetim ve denetim hakkına sahip olduğu, bu denetimin adalet müfettişleri eliyle gerçekleşeceği belirtilmiştir. Yasaklara uymayan Türkiye Noterler Birliğinin merkezdeki sorumlu organları ile noter odalarının başkan ve yönetim kurullarının görevlerine son verilmesine ve yerlerine yenilerinin seçilmesine Adalet Bakanlığının isteği uyarınca buldukları yer Cumhuriyet savcılığının açacağı dava üzerine o yerdeki asliye hukuk mahkemesince (kanunun ilk halinde Danıştay tarafından) karar verileceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

¹⁵⁷ **55 Sayılı KHK:** 1512 Sayılı Noterlik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK (05.08.1983)

¹⁵⁸ **80 Sayılı KHK:** 1512 Sayılı Noterlik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 20/1/1983 Tarihli ve 55 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümleri ile 1512 Sayılı Kanun'un İki Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK (16.09.1983)

Devletin varlık ve bağımsızlığının, ülkenin ve milletin bölünmez bütünlüğünün, toplumun huzurunun korunması ve devletin Anayasa'da belirtilen temel niteliklerini tehdit edici faaliyetlerin önlenmesi bakımından gecikmesinde sakınca bulunan hallerde mahallin en büyük mülkiye amiri, birliğin seçimle gelen merkezdeki organları ile odaların başkan ve yönetim kurullarını geçici olarak görevden uzaklaştırabilir. Birlik ve odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmak, Adalet Bakanlığının iznine tabidir.

Yukarıda kısaca ele aldığımız iki KHK'da getirilen sınırlama ve yasaklamaların tümü diğer meslek kuruluşlarına da getirilmiştir. Bu nedenle mesleki kuruluşlara yönelik çıkarılan diğer KHK'lar tek tek ele alınmayacaktır.

MGK Devleti döneminde çıkarılan bir diğer KHK ise İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi ile ilgili 56 sayılı KHK'dır.¹⁵⁹ Bu KHK ile günümüzde İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı bağımsız bütçeli bir kuruluş olan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin (İSKİ) teşkilat kanununda değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişiklik daha çok yürütme erkinin taşradaki kolu olan valinin İSKİ üzerindeki yetkilerinin artırılması şeklinde olmuştur. Yani KHK ile İSKİ, valiliğin denetim ve gözetimi altında faaliyet gösteren bir idare haline getirilmiştir. Örneğin İSKİ'nin genel kurul üyelerini ve bu üyelerin seçim kompozisyonları değiştirilerek bakanlıkların mahalli kuruluşlarından gelecek üyelerin hepsinin vali tarafından görevlendirilmesi usulüne geçilmiştir. Yine İSKİ denetim raporlarının bir örneğinin valiye verileceği, İSKİ'nin iş ve işlemleri vali tarafından her an denetlenebileceği, denetimler sırasında iş başında kalmasında sakıncalı görülen genel müdür, genel müdür yardımcısı ve yönetim kurulu üyeleri hakkında valinin görevden uzaklaştırma tedbirini uygulayabileceği, İSKİ yetkilileri hakkında soruşturma açtırmaya İçişleri Bakanı ve valinin yetkili olduğu şeklinde birçok düzenleme yapılmıştır.

57 sayılı KHK¹⁶⁰ ile teşkilatlanmada yapılan bir diğer değişiklik İller Bankası ile ilgili olmuştur. KHK ile İller Bankasının yapısı, yönetim kurulunun üye sayısı, üyelerin seçimi ya da atanması, toplanma ve karar yeter sayısı gibi hususlarda değişiklikler yapılmıştır. Örneğin yönetim kurulu üyelerinin yürütme erki tarafından belirlenip kararname ile atanacağı, bazı üyeler için mesleki uzmanlık şartının aranmayacağı belirtilmiştir.

¹⁵⁹ **56 Sayılı KHK:** 20/11/1981 Tarihli ve 2560 Sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna 3 Ek Madde Eklenmesine KHK (16.09.1983)

¹⁶⁰ **57 Sayılı KHK:** İller Bankası Kanununun 3. Maddesinin Değişik (A) Fıkrası ile 7'nci Maddesinin (B) Fıkrasının ve 14'üncü Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK (27.06.1983)

Teşkilatlanma konusunda çıkarılan bir diğer KHK Bölge Valiliğine ilişkin 71 sayılı KHK'dır.¹⁶¹ Bu KHK ile kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak için birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulmasıyla ilgili esas ve usuller belirlenmiş, ayrıca bu teşkilatın, il valileri, bölge kuruluşları, yargı kuruluşları, askeri kurum ve kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkilerini ve görev, yetki, sorumluluklarını düzenleyecek bir Bölge Valiliği oluşturulmuştur. Bu Bölge Valiliği Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul, İzmir olmak üzere 8 bölgeyi kapsayacak şekilde kurulmuştur. Tıpkı diğer KHK'larda olduğu gibi bu KHK ile yapılan düzenlemelerde de birçok yetki ve görev Bakanlar Kuruluna geçmiştir.

Örneğin bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerleri belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Yine sürekli görev veya hizmet yapacak bölge, il ve ilçe kuruluşlarının, Devlet Planlama Teşkilatının görüşü alınarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağı, kaldırılacağı ve değiştirileceği belirtilmiştir.

Bu dönemde çıkarılan bir diğer KHK¹⁶² daha önce Menderes Hükümeti döneminde kurulmaya çalışılan Serbest Bölgeler Teşkilatlanmasına ilişkin KHK'dır. İlk başlarda Başbakanlığa (daha sonra Özal Döneminde önce DPT'ye daha sonra Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına 1992 yılında ise tekrar DPT'ye bağlı olarak faaliyet gösterecektir) bağlı olarak faaliyet gösteren bu teşkilat ülkenin coğrafi konumu, ekonomik ve dış ticaret imkanlarından daha iyi faydalanmak, sermaye ve döviz yurt içine çekmek, bölgeler arası rekabeti arttırmak amacı ile oluşturulmuştur. KHK ile neoliberal politikaların bölgesel düzeydeki ayağını oluşturan serbest bölgelerde, gerekli teşkilatın Bakanlar Kurulu tarafında kurulacağı belirtilmiştir. İhracat gelirlerini arttırmak ve sermaye için her türlü kolaylığı sağlamak üzere oluşturulan Serbest Bölge Teşkilatı ilk önce İzmir, Antalya ve Mersin illerinde oluşturulmuştur. Buraların seçilme nedeni limanlarının son derece aktif olması yani yurt dışı ithalat-ihracatı için son derece müsait olması olarak belirtilmiştir. Yine oluşturulacak Serbest Bölge Teşkilatı arazilerinin hazine arazisi olarak seçileceği belirtilmiştir.

Yukarıda kısaca ele aldığımız bazı teşkilatlanma KHK'larında görüldüğü üzere MGK Devleti döneminde çıkarılan KHK'larla bir yandan neoliberal politikalar düzleminde devlet teşkilatlanması yeniden yapılandırılmakta bir yandan da bu teşkilatlanma sürecinde yürütme erki birçok alanda daha da güçlendirilmektedir. Örneğin üniversitelerin KHK'larla yeniden düzenlenmesi, YÖK'ün KHK ile kurulması, bankalar

¹⁶¹ **71 Sayılı KHK:** Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (04.10.1983)

¹⁶² 151 Sayılı KHK: Serbest Bölgeler Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (03.11.1983)

KHK'sı ile birçok yetkinin Bakanlar Kuruluna geçmesi, meslek örgütlenmelerine, serbest bölgelere yönelik birçok düzenlemenin yapılması bu durumu örnekler niteliktedir.

3.2.2.4.3. KİT KHK'ları

MGK Devleti döneminde çıkarılan KHK'ların önemli bir kısmı da neoliberal politikaların hedefinden asla düşmeyecek olan KİT'lere ilişkin KHK'lar olmasıdır. Devletin iktisadi alandaki varlığını ifade eden KİT'ler¹⁶³, cumhuriyetin ilanından itibaren tanım, amaç, kapsam, yapı, sayı, yönetim, denetim, personeli ve statülerinde yaşanan önemli değişim-dönüşüm süreçlerinden geçerek günümüze kadar gelmiştir. Övgün (2009, s. 12)'ün de belirttiği gibi bu değişim-dönüşüm sürecinde devlet, "Plancı Devletçilik" anlayışından "Piyasacı Devletçilik" anlayışına doğru değişim-dönüşüm yaşarken, devletin iktisadi yanını ve buna bağlı olarak da sosyal ve siyasi yönünü de ifade eden KİT'ler ise 3 aşamalı bir değişim-dönüşüm sürecinden geçerek günümüze kadar gelmiştir. Bu 3 aşamalı değişim-dönüşüm süreci, 1- KİT'lerin Kuruluş Dönemi: 1923-1950, 2- KİT'lerin gelişme dönemi: 1950- 1980, 3- KİT'lerin tasfiye süreci: 1980'den günümüze kadarki süreç, şeklinde gelişim göstermiştir (Övgün, 2009, s. 18).¹⁶⁴

Türkiye'de KİT'ler, ekonomik zorunluluklardan dolayı izlenen devletçi kalkınma politikası ile beraber ortaya çıkmıştır. Kuruluş dönemi olan 1923-1950 döneminde sayılarının artması nedeniyle tümü tek bir yasal çerçeve içine alınmış ve bu kapsamda 1938 yılında 3460 sayılı kanun¹⁶⁵ çıkarılarak KİT'lere ilişkin ilk yasal düzenleme (kurucu yasası) yürürlüğe koyulmuştur. Bu kanunda KİT'ler kendi kanunlarına ve özel hukuka tabi, özerk bir yapıya ve tüzel kişiliğe sahip, Sayıştay denetiminden muaf bir şekilde yapılandırılmışlardır. Ayrıca kanunda dikkat çeken bir diğer husus KİT'lerin yönetimlerinden sorumlu yönetim kurullarının nasıl oluşturulacağına dair genel bir düzenleme yapılmamış olması ve bu konuyu her teşebbüsün özerk yapısına uygun olarak kendi özel yasasında belirtileceğinin hüküm altına alınmasıdır. Bu durum KİT özerkliğinin belli bir göstergesi olarak görülebilir ve ayrıca bu hususa dikkat edildiğini de göstermektedir. Ancak belirtmek gerekirse daha sonraki süreçte yani KİT'lerin gelişim dönemi olan 1950-1980 yılları arasında ve daha sonra 1980 ve sonrasında bu durum yavaş

¹⁶³ Ülkemizde günümüz anlamındaki ilk KİT 1930'lu yıllarda kurulmakla beraber bu tarz kamu girişimlerinin evveliyatı 1863 yılında kurulan Ziraat Bankasına kadar götürülebilir. KİT'lerle ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. (Kepenek, 1993b), (Türkcan & Boratav, 1994a), (Övgün, 2013), (Aktan, 1994b).

¹⁶⁴ Bu üç dönem içerisinde KİT'ler Kuruluş dönemi olan 1923-1950 yılları arasında 3460 sayılı yasayla düzenlenmiş olup bu yasada 4075 ve 4052 sayılı kanunlarla 2 kez değişiklik yapılmıştır. Gelişme dönemi olan 1950-1980 yılları arasında KİT'lerin temel yasal düzenlemesi 440 sayılı kanun olmuştur. Tasfiye dönemi olan 1980 ve sonrası süreçte KİT'lere ilişkin birçok yasal düzenleme yapılmıştır. Ancak bu yasal düzenlemeni boyutu kanundan KHK'lara dönüş şeklinde olmuştur.

¹⁶⁵ **3460 Sayılı Kanun:** Sermayesinin Tamamı Devlet Tarafından Verilmek Sureti ile Kurulan İktisadi Teşekküllerin Teşkilâtıyla İdare ve Murakabeleri Hakkında Kanun (04.07.1938).

yavaş değişmeye başlamıştır. Çünkü önce 1964 yılında çıkartılan 440 sayılı KİT kanunuyla, KİT'lerin yönetim kurullarının Bakanlar Kurulu tarafından oluşturulacağı belirtilmiş, daha sonra 1980'lere gelinmesiyle KİT özerkliği tamamen ortadan kalkacak şekilde hemen hemen her konuda KİT'ler Bakanlar Kurulunun alacağı kararlara bağımlı kılınmıştır. Yani KİT'ler 1980 sonrası süreçte tamamen yürütme erkinin aracı haline getirilmiştir.

1950-1980 yılları arasında KİT'ler nitelik ve nicelik olarak oldukça yoğun bir çeşitlilik yaşamış olup, bu nedenle bu dönem KİT'lerin gelişim dönemi olarak ifade edilebilir (Övgün, 2009, s. 54). Bu dönemde KİT'lerle ilgili olarak 440 sayılı yeni bir kanun çıkarılmıştır. Bu yasada dikkat çeken bazı hususlar şu şekildedir. Öncelikle 440 sayılı KİT kanunun birçok hükmü 1938 yılında 3460 sayılı kanunla aynı olduğunu belirtmek gerekir. Ancak farklılıklar noktasında önemli değişiklikler yer almaktadır. Buna göre, ilk kez KİT ifadesi 440 sayılı kanunda¹⁶⁶ kullanılmıştır. Daha önceki düzenlemede KİT kavramını ifade edecek şekilde sadece “İktisadi Devlet Teşekkülü” kavramı kullanılmaktayken bu yasada “Kamu İktisadi Teşekkülü” ibaresi de kullanılmıştır. Yine daha önce belirttiğimiz gibi 1964 yılında çıkartılan 440 sayılı KİT kanunuyla¹⁶⁷ KİT'lerin genel kurullarının Bakanlar Kurulu tarafından oluşturulacağı belirtilmiştir. Ancak daha önceki kanunda yönetim kurullarının KİT özerkliğine uygun olacak şekilde her KİT'in kendi yasal düzenlemesine göre ayrıca belirleneceği yönünde hüküm bulunmaktaydı. Bunun yanında daha önceki yasal düzenlemede KİT'lerin nasıl tasfiye edileceğine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmazken 440 sayılı KİT kanununda, KİT'lerin nasıl tasfiye olacaklarına (Bakanlar Kurulu Kararı) ilişkin hükümlere yer verilmiştir.¹⁶⁸ Yani KİT'lerin tasfiyesine ilişkin düzenlemelere yer verilerek bir nevi bir sonraki dönemde yoğun şekilde başlayacak olan özelleştirme sürecinin ön hazırlığı yapılmıştır. Yine bu kanunda KİT personeli arasında sözleşmeli personele de yer verilmiştir. Böylece KİT'lerde personel rejimi değiştirilerek asli olan memur ve işçi türü istihdam biçiminden esnek istihdam biçimi olan sözleşmeliliğe doğru geçiş yaşanmıştır. Bu geçiş süreci 1980 ve sonrası dönemde çıkarılan KİT KHK'ları ile olağan hale gelmiştir. Çünkü 1980 ve sonrası süreçte çıkarılan KHK'larla KİT'lerde sözleşmelilik asli

¹⁶⁶ **440 Sayılı Kanun:** İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun (21.03.1964)

¹⁶⁷ Hemen belirtmek gerekirse 1961 Anayasasına ve 1964 yılında çıkarılan 440 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleriyle Müesseseleri ve İştirakler Hakkında Kanun'a kadar kanun metinlerinde KİT ibaresi geçmemekte bunun yerine iktisadi devlet teşekkülü ibaresi kullanılmaktaydı.

¹⁶⁸ Kanunun 4. Maddesinde: Devlet iştirakleri kanunla, teşekkül iştiraklerinin ise Bakanlar Kurulu kararı ile kurulacağı belirtilmiştir. Yine kanunla yapılmış devlet iştiraklerinin devir veya tasfiyesi kanunla, veraset ve sair yollarla meydana gelmiş devlet iştirakleriyle Teşekkül İştiraklerinin devir veya tasfiyesi Bakanlar Kurulu kararıyla yapılacağı hükmü aynı maddede yer almıştır.

istihdam şeklini alarak diğer istihdam türü olan işçi ve memurluk tali konuma düşmüştür. Bu durum çalışanların istihdam statülerine ilişkin istatistiklere bakıldığında rahatlıkla görülmektedir.

Özetle kuruluş döneminde ekonominin gelişimine katkı sunma ve kalkınma misyonu üstlenen KİT'ler gelişme dönemi olan 1950-1980 arasındaki dönemde daha çok özel sektöre destek olma ve piyasa mantığına göre işleme, özerkliklerinin azaltılması, yönetim yapılarının politize edilmesi, personel rejiminin esnekleşmesi gibi önemli bir değişim-dönüşüm yaşamıştır (Övgün, 2009, s. 120).

KİT'lerle ilgili bir diğer dönem olan 1980 ve sonrasındaki süreç, aynı zamanda çalışmamızın temel ayağı olan KHK'larla KİT'lerin kesişim yaşadığı bir dönemdir. Bu dönem çalışmamız açısından oldukça önemlidir. Çünkü 1970'li yılların KHK'ları gibi bu dönem KHK'ları da neoliberal politikaların ve otoriter devletçiliğin aracı haline gelerek devlette yaşanan değişim-dönüşümün adeta asli aracı halini almıştır. Bu durum bu dönemde çıkartılan KİT KHK'larında çok net bir şekilde görülmektedir. Çünkü KİT'ler artık kanunla yani meclis aracılığıyla değil yürütme erkinin çıkardığı KHK'larla düzenlenmeye başlamıştır. Yani KİT konusunda tasarruf otoriter devletçiliğin parametrelerine uygun olarak yasama erkinden yürütme erkine geçmiştir. Ayrıca bu dönemde ardarda çıkarılan KHK'larla KİT'lerin özelleştirilmesinin yolu açılmıştır. Böylece yürütme erki KİT örgütlenmelerine yönelik çıkarılan KHK'larla hem erkler arasında ön plana çıkmış hem de kendi içinde üst kademelerde güç yoğunlaşması yaşamıştır. Çünkü önceki düzenlemelerde KİT'ler kendileri ile ilgili bir konuda, kendilerine ait kanun çerçevesinde, yine kendileri karar alma, işlemler yapabilme yetkisine sahipken, daha sonraki düzenlemelerde bu durum değişerek önce ilgili bakan, daha sonra Bakanlar Kuruluna ve Başbakanı KİT'ler üzerinde neredeyse sınırsız yetkiler verilmiştir.

1980'li yıllardan itibaren Türkiye'nin içinde olduğu büyük kriz ortamından çıkış amacıyla uygulamaya koyduğu 24 Ocak Kararları ile beraber KİT konusunda özelleştirmelerin alt yapısını oluşturacak politikalara da geçiş yapılmıştır (Kepenek, 2014, s. 283). Bu politikalar çok kısa bir süre içerisinde KİT'lere yönelik çıkartılan KHK'lar ve izlenen çeşitli süreçlerle hayata geçirilmiştir. KİT'lerin gözden çıkartılarak özelleştirilmeleri için işleyen sürece ve bu dönemde çıkarılan KHK'lara kısaca değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin niyetler her ne kadar 1970'li yıllarda dile getirilmiş olsa da özelleştirmeler ilk olarak 1980'li yıllarda gerçekleşmiştir. Süreç 24 Ocak Kararları ile beraber KİT'lerin itibarsızlaştırılması-önemsizleştirilmesiyle

başlamıştır. Özellikle 1979'da Demirel iktidara geldikten sonra ekonominin önde gelen ismi olan Özal'ın KİT'lere karşı mesafeli duruşu bu önemsizleştirme sürecinin bir parçası olarak görülebilir. KİT'lerin hükümetlere aşırı bağımlı olması, bunun yarattığı hantal bürokratik yapıları, zararına çalışmaları ve siyasal amaçlarla-popülist politikalarla kullanılabilmeleri (Kepenek, 2014, s. 280) gibi gerekçeler ön plana çıkarılarak önemsizleştirilen-itibarsızlaştırılan KİT'ler, çoğu kez devletin en büyük mali yük kalemi olarak görülmüş-gösterilmiştir. Diğer yandan iktidarların KİT'lerin üretim ve mali yapılarını güçlendirmeden KİT mallarına sürekli zam yaparak bu kuruluşlara yönelmeleri KİT'leri önemsizleştiren bir diğer gelişme olmuştur. KİT'lerle ilgili sürecin diğer ayağında ise IMF-OECD-DB gibi uluslararası örgütler de yer almaktaydı. Bu örgütlerle yapılan görüşmelerde sık sık KİT'ler dile getiriliyor, KİT mallarına yüksek oranlı zam talep ediliyor ve daha sonraki süreçte tamamen elden çıkarılması isteniyordu.

1980 sonrası süreçte özellikle neoliberal politikaların etkisiyle özel kesimin dışa açılmaya ve üretim girdilerini daha ucuz olduğu gerekçesiyle ithalatla temin etmeye başlaması KİT'lerin önemsizleştirilmesinde bir diğer gelişme olmuştur. Çünkü KİT'ler konusunda sürekli olarak dile getirilen husus bu kurumların zarar ettiği ve bu zararın bütçeden karşılandığıdır (Kepenek, 2014, s. 282). Ancak burada gözden kaçan esaslı konu, hükümetlerin vergi kaynaklarını kullanmak suretiyle gelir elde etmek yerine uluslararası örgütlerin KİT mallarına yüksek oranlı zam talepleri yerine getirmek suretiyle gelir elde etmeye çalışması ve fakat bunu yaparken de KİT'lerin üretim ve mali yapılarını güçlendirmemesi, bu teşebbüslerin görev ve fiyat zararlarına iterek gözden düşmelerine neden olmuştur. Kepenek (2014, s. 283)'in de belirttiği gibi: Türkiye'de KİT'lerin özelleştirilmesi, devletin ekonomik yaşama karışmasını en aza indirmeyi amaçlayan 1980 sonrası sürecin ihracata dayalı büyüme politikasının bir gereği idi. Çünkü 1980 sonrası neoliberal ekonomik dönüşüm devleti sınırlandırılmayı amaçlamakta, bu ise devletin ekonomik alanda varlığını temsil eden KİT'leri elden çıkarmayı yani özelleştirilmesini gerektirmekteydi. Bu nedendir ki Türkiye'de devletin sınırlandırılması dalgası asıl olarak özelleştirmelerle meyvesini vermeye başlamıştır (Kepenek, 2014, s. 283).

Türkiye'de her ne kadar özelleştirme uygulamalarına 1985-1986 (Kazgan, 1995, s. 216) yıllarında başlanmış olsa da daha öncesinde özelleştirmeye ilişkin hazırlık çalışmaları yapılmıştır. KİT'ler ilk önce 1983 yılından itibaren ardarda çıkarılan KHK'larla yeni baştan dizayn edilmiştir. Ardından 1985 yılında Amerikan Morgan Guaranty firmasıyla KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin geniş kapsamlı bir plan

hazırlanması için anlaşma yapılmıştır (Aktan, 1990, s. 495).¹⁶⁹ Firma 1986'da bu planı hazırlayarak hükümete sunmuş ve takip eden yıllarda KİT özelleştirmelerine başlanmıştır. Türkiye'de yapılan özelleştirme çalışmalarında çoğunlukla bu plan dikkate alındığından yani KİT'lerin yaşamış olduğu değişim-dönüşüme yön veren asıl kaynak bu plan olduğundan kısaca bu plana bakmakta yarar vardır.

Planda özelleştirmenin genel çerçevesine, amaçlarına, özelleştirme sürecine yer verilmiştir. Örneğin özelleştirmenin temel amaçları şu şekilde izah edilmiştir (Aktan, 1990, s. 496): 1- Ekonominin piyasa anlayışına daha çabuk adapte olmasını ve piyasanın taleplerine daha çabuk cevap verebilmesini sağlamak, 2- Sermaye hareketliliğini ve sermaye piyasasının gelişmesini sağlamak, 3- Kamu açıklarını azaltmak, 4- Verimliliği arttırmak...

Yine planda KİT'lerin hemen elden çıkartılacak olanlar (THY, YEMSAN gibi) ve uygun bir zaman içerisinde özelleştirilecek olanlar (TPAO, ETİBANK) şeklinde ikiye ayrıldığı görülmektedir. Bunun yanında planda KİT'lerin özelleştirilmesinde olası yöntemlerden bahsedilmiştir. Örneğin özelleştirme yöntemlerinin bir bölümü kamu mülkiyetinin devri şeklinde bir diğer bölümü de mülkiyetin devrini gerektirmeyen yöntemler şeklinde belirtilmiş olup, bunlardan asıl ilgilenilmesi gereken ve başarı sağlayacak olan yöntemin mülkiyetin devri olduğu, hemen satılmayacak KİT'lerde mülkiyetin devrini gerektirmeyen özelleştirme yönetiminin uygulanması gerektiği belirtilmiştir (Kepenek, 2014, s. 286). Bu yöntemlerden mülkiyet devri yönteminin 3 şekilde olabileceği belirtilmiş olup, bunlardan ilki KİT'in kendi çalışanlarınca alınması, ikincisi KİT'in pay senedi alabilecek gerçek ve tüzel kişilere satılması, üçüncü ise KİT'in tamamının ya da bir bölümünün yerli-yabancı ortaklıklara satılmasıdır (bu yönetime blok satış uygulaması da denilmekte olup, özelleştirmelerin önemli bir kısmı bu şekilde olmuştur) (Kepenek, 2014, s. 286). Yine bu planda KİT personelinin DMK'ya tabi olmaması, KİT'lerin özel sektör firmaları gibi yapılandırılması ve KİT'lere olan devlet desteğinin minimuma indirilmesi gerektiği belirtilmiştir (Övgün, 2009, s. 159).

Yukarıda kısaca belirttiğimiz çeşitli gerekçelerle ve hazırlanan plan çerçevesinde özelleştirme sürecine giren KİT'ler ilk önce itibarsızlaştırılmış ardından da peş peşe çıkarılan KHK'larla özelleştirilmeye giden süreç için hazır hale getirilmiştir. KİT'lere

¹⁶⁹ Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Özelleştirme Ana Planının hazırlanmasına karar verildikten sonra açılan uluslararası ihale sonucunda, planın Morgan Guaranty Trust Company of New York firması tarafından hazırlanmasına karar verilmiştir. Ayrıca Özelleştirme Ana Planının hazırlanmasında: bu firmaya Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. eşlik etmiştir (Kilci, 1994, s. 2).

ilişkin kısaca belirttiğimiz bu gelişmeler ışığında bu dönemde çıkarılan KHK'ları ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz.

MGK Devletinin hâkim olduğu 12 Eylül 1980 ile Kasım 6 Kasım 1983 tarihleri arasında birçok KİT KHK'sı (Örneğin sadece 1983 yılında 23 tane KİT KHK'sı çıkarılmıştır.) çıkartılmıştır. Bu KHK'lardan ilki daha önce kısaca değindiğimiz 24.09.1982 tarihinde çıkarılan 47 sayılı KHK'dır.

47 sayılı KHK ile Denizcilik Bankası T.A.O, Turizm Bankası T.A.O ve Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı üzerinde değişiklik yapılmıştır. KHK ile KİT'lerin yıllık safi kârlarının dağıtımına ilişkin esasların ana sözleşmelerinde gösterilmesi zorunluluğu getirilmiş böylece KİT'lerin özelleştirilmesi ve onlara yabancı ortak bulunması sürecinde (özellikle mali yapılarında) şeffaflığın sağlanması gibi talepler karşılanmıştır. Kâr yapısına ilişkin yapılan bu düzenlemenin ardından KİT'lerin gelişim seyri şu şekilde olmuştur.

Denizcilik Bankası, 1951 yılında Türk sularında ve yabancı denizlerde ulaştırma işlerini ve bu işlerle ilgili her türlü teşebbüslerle kanunda gösterilen diğer hizmetleri yapmak ve bu kanunla özel hukuk hükümlerine göre idare edilmek üzere anonim ortaklık şeklinde (hükümete verilen yetkiyle) kurulmuştur. Bankacılık, Türk ve yabancı denizlerde nakliyat, liman, kıyı emniyeti, gemi kurtarma, tersanecilik işleri için kurulan bu bankanın daha sonra KHK'larla önce yetkileri parça parça diğer kurumlara devredilmiş (Örneğin banka, 28.10.1983 yılında çıkarılan 117 Sayılı KHK ile Türkiye Denizcilik Kurumu Genel Müdürlüğü, 233 sayılı KHK ile Türkiye Denizcilik İşletmeleri Genel Müdürlüğü şeklinde değiştirilmiş, yine yapılan diğer düzenlemelerle birçok yetki ve görevi Ulaştırma Bakanlığına devredilmiştir.) ardından 1993 yılında özelleştirme kapsamına alınmış ve son olarak da 1994 yılında ise Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilmiştir.

Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı: Bu ortaklık 1954 yılında 6327 sayılı Kanunla kurulmuş olup daha sonraki önemli düzenlemelerin birçoğu KHK'lar üzerinden yapılmıştır.

Buna göre 1979 yılında çıkarılan 17 sayılı KHK¹⁷⁰, 1982 yılında çıkarılan 47 sayılı KHK ve 1983 yılında çıkarılan 98 sayılı KHK¹⁷¹ ile bu ortaklık üzerinden çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerden 17 sayılı KHK ile Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığının, Maliye Bakanlığının uygun görüşü ile dış borçlanmada

¹⁷⁰ **17 Sayılı KHK:** 6327 Sayılı Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Kanununa 202 Sayılı Kanun'la Eklenen Ek Maddenin Değiştirilmesine İlişkin KHK (17.01.1979)

¹⁷¹ **98 Sayılı KHK:** Türkiye Petrol Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK (28.10.1983)

bulunabileceği, borçlanma karşılığı verilecek bonolara Maliye Bakanlığının kefalet verebileceği belirtilmiştir.

98 Sayılı KHK ile bu anonim ortaklık sil baştan yeniden düzenlenmiştir. Buna göre Türkiye Petrol Kurumu (PETKUR) adında, tüzel kişiliği sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir İktisadi Devlet Teşekkülü kurulmuştur. Başlangıçta tamamı ulusal bir yatırım olarak kurulan Türkiye Petrol Kurumu zamanla parça parça özelleştirilmiştir. Bu noktada 98 sayılı KHK önemli bir dönüm noktası olmuştur. Çünkü 98 sayılı KHK ile petrol kaynaklarının özel teşebbüs eli ve yatırımları ile süratli, aralıksız ve verimli bir şekilde geliştirilip kıymetlendirilmesi amacı güdülmüştür.

Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı kuruluşundan 1980’li yıllara kadar petrolün aranması, çıkarılması, rafineri (işlenme), nakliyesi, dağıtımı gibi tüm işleri, stratejik öneme sahip olması nedeniyle kendinde toplamış ve bütüncül bir örgütlenme gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu bütüncül örgütlenme altında petrokimya tesisleri için PETKİM (1965 kurulmuş 2008 yılında özelleştirilmiştir.), rafineri işlemleri için TÜPRAŞ (1955 kurulmuş 1983’te A.Ş haline getirilmiş, 2006 yılında özelleştirilmiştir.)¹⁷², boru hatları ile petrol taşıma için BOTAŞ (1974), dağıtım ve pazarlama için POAŞ (1941’de kurulup 1983’te KHK ile Anonim Şirkete dönüştürülmüş, 2000 yılında özelleştirilmiştir.), deniz tanker taşımacılığı için DİTAŞ (1974 kurulmuş, 1993’te Özelleştirme İdaresine Başkanlığına bağlanmış, 2002 yılında hisselerinin 50.98’i önce TÜPRAŞ’a satılmış, ardından da bu hisselerin tamamı 2006 yılında KOÇ grubuna satılmıştır.), toprak analizi, gübre fabrikasyon işlemleri için İGSAŞ’ı (1971 yılında kurulmuş 2004 yılında özelleştirilmiştir.) kendi bünyesinde toplayan Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı 1980 sonrası süreçte önce KİT KHK’larıyla parçalara ayrılmış ardından da bu ayrılanlar yine parça parça özelleştirilmiştir. Yani önce entegre hale getirilen sonra kendine bağlı kuruluşların entegrasyonu çözülerek tek tek özelleştirilen bir yapı haline gelmiştir.

Esasında 80’li yıllarda çıkarılan birçok KHK, neoliberal politikaların taleplerini karşılayan ve bu anlamda KİT özelleştirmelerinin alt yapısını hazırlayan KHK’lardır. Bu kapsamda çıkarılan KHK’lara kısaca değinecek olursak ele alacağımız ilk KHK 20 Mayıs 1983 yılında çıkarılan 60 sayılı KHK’dır.¹⁷³ Bu KHK KİT’lerin özerk bir yapıda karma

¹⁷² 60 ve 233 sayılı KHK’larla KİT’ler piyasa aktörü haline getirilerek verimlilik ve kârlılık ekseninde yapılandırılmıştır. Bu KHK kapsamında daha verimli ve kârlı olacağı düşünülerek kamuya ait rafineriler 1983’te TÜPRAŞ adı altında toplandı ancak ardından geçen süreçte 2 kez yargı engeline takılsa da 2005 yılında özelleştirildi.

¹⁷³ **60 Sayılı KHK:** İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında KHK (20.05.1983)

ekonomik sistemin gereklerine uygun olarak yönetileceğini, KİT'lerin verimlilik ve kârlılık ilkeleri doğrultusunda çalıştırılacağını, KİT'lerin kendilerine verilen görev ve kamu hizmetlerini ekonomik ve sosyal gereklere uygun olarak verimlilik ilkesi doğrultusunda yürüteceği, yönetim kurullarına KİT'lerin çalışmalarında verimlilik ve kârlılık ilkeleri esas alınarak işletme politikalarını belirlemek görevi verildiği hüküm altına alınmıştır. Yine bu KHK ile KİT sermayesi ve diğer mali kaynaklarının verimlilik ve kârlılık amaçlarına uygun bir düzen içinde kullanılabilmesi, ayrı bir KİT personel rejimi oluşturularak, personelin verimlilik ve kârlılık ilkelerine bağlı olarak maliyet bilinci içinde çalıştırılacağı, bunun yanında yaratıcılığın, girişimciliğin, başarı ve çabanın maddi ve manevi olarak değerlendirilmesinin teşvik edileceği belirtilmiştir.

Görüldüğü üzere kuruluş ve gelişme döneminin ardından 1980'li yıllarla başlayan tasfiye sürecinin ilk yasal düzenlemesi olan 60 sayılı KHK ile birlikte KİT'lerin kamusalılığı bir kenara bırakılarak verimlilik ve kârlılık konusu neredeyse her maddede ön plana çıkarılmış ve KİT'ler adeta özel işletme haline getirilmiştir. Cumhuriyetin ilanından 1980'li yıllara kadar 2 çatı kanunu (2460 ve 440 sayılı kanunlar) bulunan KİT'ler 1980 sonrası süreçte sürekli olarak KHK'larla düzenlenmiştir. Yani daha önce meclis muhatap alınarak kanunla düzenlenen KİT'ler 1980 sonrası süreçte tamamen yürütme erkinin çıkardığı KHK'lara bırakılmıştır. Dolayısıyla KİT'lerin kaderi meclis göz ardı edilerek tamamen yürütme erkinin yapacağı düzenlemelere bırakılmıştır. Bu durumuma bağlı olarak sürekli yapıları değişen KİT'ler kurumsal kimliklerini kaybederek aşırı şekilde politize örgütler haline gelmiştir.

MGK Devleti döneminde çıkarılan ve KİT'lerin çatı yasal düzenlemesi olan 60 sayılı KHK ile yapılan diğer değişikliklerden bazıları şu şekildedir: Önceki yasal düzenlemelerde yer almayan ancak 60 sayılı KHK ile getirilen ilk değişiklik KİT'lerin kurulması noktasında gerçekleşmiştir. Buna göre KHK ile birlikte KİT'lerin kurulmasında başında Turgut Özal'ın yer aldığı Ekonomik İşler Koordinasyon Kurulunun görüşünün alınması şartı getirilmiştir. Yine daha önceki düzenlemede KİT kurulması için gerekli olan sermayesinin yarısından fazlasının devlete ait olma şartı ağırlaştırılarak sermayesinin tamamı devlete ait olma şartı getirilmiştir (sürekli yeni KİT kurulmasının önüne geçmek için). Ayrıca bu KHK ile KİT sermayesinin, KİT'in ilgili olduğu bakanlığın istemi ve Maliye Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulunca belirleneceği belirtilmiştir. Daha sonraki KHK'larda ise KİT'lerin sermayesinin doğrudan Bakanlar Kurulu tarafından belirleneceği hüküm altına alınarak idari ve mali özerklikleri tamamen ortadan kaldırılmıştır.

60 sayılı KHK 1980'li yılların ilk KİT KHK'sı olup, KİT'leri (KİT=İktisadi Devlet Teşekkülleri¹⁷⁴ + Kamu İktisadi Kuruluşlarının¹⁷⁵), bunların müesseselerini, bağlı ortaklıklarını ve iştiraklerini düzenleyen temel çatı yasal düzenleme olmuştur. Ancak bu KHK'dan kısa bir süre sonra 22.10.1983 yılında 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun çıkartılmıştır. Fakat bu kanunun 8 ay ömrü olmuş ve yeni bir KHK (233 sayılı KHK) çıkartılarak KİT'lere ilişkin inisiyatif çok daha güçlü bir şekilde tekrar yürütme erkine yani Bakanlar Kuruluna geçmiştir. Çünkü bu KHK ile KİT'lerin kurulması artık kanunla değil KHK ile olacaktır. Yine KİT'lerin elden çıkarılması yani özelleştirilmesi ise doğrudan (başbakanına bağlı) Ekonomik İşler Koordinasyon Kuruluna bırakılmıştır. Özal dönemini ele aldığımız başlıkta daha detaylı inceleyeceğimiz bu KHK'dan da anlaşılacağı üzere KHK'lar aracılığıyla yürütme erkinin diğer erkler karşısında yükselişi aralıksız devam etmiştir. Bu durum çalışmamızın kuramsal ayağını oluşturan otoriter devletçilik ile uyuşan bir durumdur. Önceleri KİT konusunda yetkili mercii meclis iken daha sonra çıkarılan KHK'larla Bakanlar Kurulunun-Başbakanın ve daha sonra Ekonomik İşler Koordinasyon Kurulunun yetkili kılınması bu duruma gösterilebilecek en somut örnektir.

Sadece 1983 yılında 23 KİT KHK'sı¹⁷⁶ çıkartılmış olup, çıkarılan KHK'larla oluşturulan KİT'ler MGK Devleti Döneminde 60 sayılı KHK, Özal Döneminde ise 233 sayılı KHK hükümlerine göre örgütlenmiştir. Yani kurulan bu KİT'lerin hepsi üzerinde Bakanlar Kurulunun sınırsız bir yetkisi mevcut olmuş, özelleştirilmeleri

¹⁷⁴ KHK'da **İktisadi Devlet Teşekkülü**: Sermayesinin tamamı devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek üzere kanunla kurulan kamu iktisadi teşebbüsleridir, şeklinde tanımlanmıştır.

¹⁷⁵ KHK'da **Kamu İktisadi Kuruluşu**: Sermayesinin tamamı devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kanunla kurulan, kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsleridir, şeklinde tanımlanmıştır.

¹⁷⁶ **60 Sayılı KHK**: İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları KHK 20.05.1983, **73 Sayılı KHK**: İDT ve KİT'ler Hakkında 11/4/1983 Tarihli ve 60 Sayılı KHK'nın Geçici 6. Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin KHK 21.07.1983, **89 Sayılı KHK**: İDT ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında 60 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK 5.10.1983, **94 Sayılı KHK**: Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Kuruluşu Hk. KHK 28.10.1983, **95 Sayılı KHK**: Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hk. KHK 28.10.1983, **96 Sayılı KHK**: Türkiye Taşkömürü Kurumu Kuruluşu Hk. KHK 28.10.1983, **97 Sayılı KHK**: Türkiye Ziraî Donatım Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **98 Sayılı KHK**: Türkiye Petrol Kurumu Kuruluşu Hk. KHK 28.10.1983, **99 Sayılı KHK**: Etibank Kuruluşu Hk. KHK 28.10.1983, **100 Sayılı KHK**: Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **102 Sayılı KHK**: Türkiye Kimya Sanayi Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **103 Sayılı KHK**: Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri Kurumu Kuruluşu Hk. KHK 28.10.1983, **104 Sayılı KHK**: Türkiye Selüloz Kağıt Fab. İşletmeleri Kurumu Kuruluşu Hk. KHK 28.10.1983, **106 Sayılı KHK**: Sümerbank Genel Müdürlüğü Kuruluşuna İlişkin KHK 28.10.1983, **107 Sayılı KHK**: T. C. Ziraat Bankası Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **108 Sayılı KHK**: Devlet Yatırım Bankası Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **109 Sayılı KHK**: Türkiye Emlak Kredi Bankası Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **110 Sayılı KHK**: Türkiye Elektrik Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **111 Sayılı KHK**: Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hk. KHK 28.10.1983, **112 Sayılı KHK**: Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **113 Sayılı KHK**: Toprak Mahsulleri Ofisi Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **114 Sayılı KHK**: Türkiye Tarım Ürünleri Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. 28.10.1983, **115 Sayılı KHK**: Et Balık Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK. 28.10.1983

basitleştirilmiştir. Ayrıca yönetim kurullarını, sermayelerini belirleme yetkileri Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Burada akıllara şu soru gelebilir, 1980'li yıllar mademki KİT'lerin tasfiye edilmeye başlandığı dönemse neden bu dönemde arka arkaya KHK'larla KİT kurulmuştur? Hemen belirtmek gerekirse KHK ile kurulan bu KİT'ler kömür, petrol, elektrik, tarım, maden, demir-çelik, kimya, Tekel gibi stratejik alanlar da olup bu alanlar daha sonra (değişik formüllerle örneğin halka arz yöntemi, Anonim Şirkete çevirme, blok satış gibi) teker teker özelleştirilmiştir. Yani ilk önce KİT'lere yönelik çatı KHK'lar (60 ve 233 sayılı) çıkarıldı. Ardından bu KHK'larla Bakanlar Kuruluna KİT kurma ya da bunları tasfiye sürecine götürme yetkileri verildi. Bir sonraki aşamada ise stratejik alanlarda KHK'larla KİT'ler oluşturuldu. Ve son aşamada ise belirtilen stratejik alanlarda oluşturulan KİT'lerle ilgili özelleştirme, piyasaya açma faaliyetleri devreye sokuldu. Bu anlamda izlenen süreç ve strateji KİT'lerin tasfiye edilme politikalarıyla çelişmemekte, aksine işleyen bu süreç izlenen tasfiye politikasına uygun düşer niteliktedir.

Bu dönemde çıkarılan ve KİT'lerle ilgili olan son KHK 72 sayılı KHK'dır.¹⁷⁷ Bu KHK ile KİT'ler Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulunun denetimine tabi olduğu, ancak denetleme kurulunun ise Muhasebe-i Umumiye ve Artırma, Eksiltme ve İhale Kanunları hükümlerine ve Sayıştay'ın denetimine tabi olmadığı belirtilmiştir.

Özetle yukarıda ele aldığımız KHK'lardan da görüldüğü üzere: MGK Devleti döneminde önce 60 sayılı KHK ile KİT'lerin kamusal yanları bir kenara bırakılarak tamamen verimlilik ve kârlılık ilkeleri kapsamında yeniden yapılandırılmış, KİT'ler üzerinde yegâne söz sahipliği yürütme erkine verilmiş ve KİT'lerin özelleştirilmesi daha da basitleştirilmiştir. Ardından stratejik konumdaki birçok alanda KİT oluşturularak (kömür, çimento ve toprak, petrol, kimya sanayi, demir-çelik, kâğıt fabrikaları, elektrik dağıtım vd.) sonraki dönemde bunların KHK'larla elden çıkarılma sürecine katkı verilmiştir. Bu dönemde seçilmiş bir iktidarın olmayışı, meşruiyetin kaynağı olan meclisin işlevsiz kılınması, hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılması, çıkartılan KHK'larla yürütmenin aşırı şekilde güçlendirilmesi, partilerin temel işlevlerinden uzaklaştırılması, sendikal hakların kısıtlanması, katılım mekanizmalarının iyice daraltılması fakat tüm bu süreç içerisinde uluslararası örgütlerin ve onların neoliberal yönelimli politikalarının (örneğin darbe ortamında dahi faizlerin serbest bırakılması, ticarete serbestleşme atılımları, bankacılık mevzuatının yeniden düzenlenmesi bu duruma en büyük bir hayata geçirilmesi ilgili dönemde istisnai devlet (+otoriter devletçiliğin) temel parametrelerini bizlere vermektedir.

¹⁷⁷ 72 Sayılı KHK: Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hakkında KHK (20.10.1983)

Yukarıda 12 Eylül darbesi ile Türkiye’de beliren istisnai devlet formu içerisinde devletin yaşadığı neoliberal yönelimli değişim-dönüşüm KHK’lar üzerinden ele alınmıştır. MGK Devleti her ne kadar istisnai bir devlet formunu karakterize etse de kendi döneminde, Özal dönemi içerisinde hız kesmeden devam edecek olan neoliberal politikaların inşacıları olan otoriter devletçilik formunun düzeneklerini de inşa etmiştir. Çünkü ele alınan KHK’larda da görüldüğü üzere istisnasız her KHK’da yürütme erki daha da güçlendirilmiş ve bu durumu kalıcı kılacak düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Yürütme erkinin personel konusundaki etkinliği arttırılmıştır. Emek kesiminin örgütlülüğünü kendi döneminde tamamen ortadan kaldıran MGK Devleti takip eden dönem için bu örgütlülüğün daraltılması için gerekli düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Yine kendi döneminde anayasayı askıya alan MGK Devleti, takip eden dönemde kendi döneminde yürürlüğe koyduğu anayasa ile katılım mekanizmalarını daraltıcı düzenekleri (%10 barajı, sendikal haklara ilişkin düzenlemeler gibi) hayata geçirmiştir.

MGK DEVLETİ KHK'ları

Banker KHK'ları	KİT KHK'ları
35 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. KHK (14.01.1982)	60 İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları KHK (20.05.1983)
37 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. 35 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK (24.02.1982)	73 İDT ve KİT'ler Hakkında 11/4/1983 Tarihli ve 60 Sayılı KHK'nın Geçici 6. Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin KHK (21.07.1983)
38 Ödeme Güç. İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. KHK (6.04.1982)	89 İDT ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında 60 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (05.10.1983)
39 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemcileri Hk. 35 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye 2 Madde Eklenmesine İlişkin KHK (22.06.1982)	94 Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu Kuruluşu Hk. KHK (28.10.1983)
40 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. 35 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (07.07.1982)	95 Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hk. KHK (28.10.1983)
42 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. 35 Sayılı KHK'nın Ek 12. Maddesine 1 fıkra ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (21.07.1982)	96 Türkiye Taşkömürü Kurumu Kuruluşu Hk. KHK (28.10.1983)
43 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. 35 Sayılı KHK'ya Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (06.08.1982)	97 Türkiye Zirai Donatım Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
48 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. 88 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (14.10.1982)	98 Türkiye Petrol Kurumu Kuruluşu Hk. KHK (28.10.1983)
50 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. 35 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (16.12.1982)	99 Etibank Kuruluşu Hk. KHK (28.10.1983)
53 Ödeme Güçlüğü İçinde Bulunan Bankerlerin İşlemleri Hk. 35 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kararnameye Bazı Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (13.01.1983)	100 Türkiye Çimento ve Toprak Sanayi Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	102 Türkiye Kimya Sanayi Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	103 Türkiye Demir-Çelik İşletmeleri Kurumu Kuruluşu Hk. KHK (28.10.1983)
	104 Türkiye Selüloz Kâğıt Fab. İşletmeleri Kurumu Kuruluşu Hk. KHK (28.10.1983)
	106 Sümerbank Genel Müdürlüğü Kuruluşuna İlişkin KHK (28.10.1983)
	107 T. C. Ziraat Bankası Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	108 Devlet Yatırım Bankası Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	109 Türkiye Emlak Kredi Bankası Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	110 Türkiye Elektrik Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	111 Tekel İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hk. KHK (28.10.1983)
	112 Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	113 Toprak Mahsulleri Ofisi Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	114 Türkiye Tarım Ürünleri Kurumu Kuruluşu Hk. KHK. (28.10.1983)
	115 Et Balık Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK. (28.10.1983)

TEŞKİLAT KHKLARI

- 36** 1477 Sayılı Menkul Kıymetler ve Kambiyo Borsaları Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin 2/10/1981 Tarihli ve 2529 Sayılı Kanun'un 3. Maddesinin Yürürlük Tarihinin Erteleme Hk. KHK (03.02.1982)
- 41** Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hk. KHK (20.07.1982)
- 44** 30/9/1960 Tarihli ve 91 Sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kurulması Hak. Kanununun 1 ve 5. Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK (31.08.1982)
- 46** Devlet Tanıtma Teşkilatı Kurulması Hakkında KHK (21.09.1982)
- 49** Devlet Tanıtma Teşkilatı Kurulması Hk. 46 Sayılı KHK'nın 9. Maddesinin 1. Fıkrasının Değiştirilmesine İlişkin KHK (07.12.1982)
- 51** Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esaslarını İlişkin 8/4334 ve 8/4337 Sayılı Kararıyla Bağlı Kadro Cetvellerinde Değişiklik Yapılması Hk. KHK (31.01.1983)
- 54** 1136 Sayılı Avukatlık Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)
- 55** 1513 Sayılı Noterlik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)
- 56** 20/11/1981 Tarihli ve 2560 Sayılı İSKİ Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hak. Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna 3 Ek Madde Eklenmesine İlişkin KHK (05.08.1983)
- 57** 13/6/1945 Tarihli ve 4759 Sayılı İller Bankası Kanununun 3. Maddesinin Değişik (A) Fıkrası ile 7. Maddesinin (B) Fıkrasının ve 14. Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hk. KHK (27.06.1983)
- 58** Devlet Tiyatrosu Kuruluşu Hakkında Kanunun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bir Ek Madde Eklenmesine Dair KHK (22.03.1983)
- 59** Devlet Opera ve Balesi Genel Müd. Kuruluşu Hak. Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesi ve Bir Ek Madde Eklenmesine Dair KHK (22.03.1983)
- 62** 17/7/1964 Tarihli ve 507 Sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)
- 63** 08/03/1950 Tarihli ve 3590 Sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununun Bazı Mad. Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)
- 64** 9/10/1935 Tarihli ve 2825 Sayılı Gümrük ve İhisarlar Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanunun İki Maddesinin Değiştirilmesi, Bu Kanuna Bir Mükerrer Madde Eklenmesi, Gümrük ve Tekel Bakanlığı ile Ulaştırma Bakanlığına Kadro Verilmesi Hakkında KHK (27.06.1983)
- 65** 23/1/1953 Tarih ve 6023 Sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanununun Bazı Mad. Değiştirilmesi ve Bu Kanuna 3 Madde Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)
- 66** 27/1/1954 Tarihli ve 6235 Sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununun Bazı Mad. Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)
- 67** 6/5/1957 Tarihli ve 6864 Sayılı Ziraat Odaları ve Ziraat Odaları Birliği Kan. Bazı Mad. Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Mad. Ek. Hk. KHK (05.08.1983)
- 68** 9/3/1954 Tarih ve 6343 Sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına, Veteriner Hekimleri Birliği ile Odalarının Teşekkül Tarzına ve Göreceği İşlere Dair Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Mad. Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)
- 69** 25/1/1956 Tarih ve 6643 Sayılı Türk Eczacıları Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna 3 Ek Madde Eklenmesi Hk. KHK (05.08.1983)
- 70** Bankalar Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (22.07.1983)
- 71** Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Dair Kararname (4.10.1983)
- 72** Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Hk. KHK (20.10.1983)
- 77** Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu Kurulmasına İlişkin KHK (4.10.1983)
- 78** Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında KHK (16.09.1983)
- 79** 1136 Sayılı Avukatlık Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 20/1/3903 Tarihli ve 54 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümleri ile 1136 Sayılı Kanun'un Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK (16.09.1983)
- 80** 1512 Sayılı Noterlik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 20/1/1983 Tarihli ve 55 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin Bazı Hükümleri ile 1512 Sayılı Kanun'un İki Maddesinin Değiştirilmesine Dair Kanun Hükmünde Kararname (16.09.1983)
- 81** 17/7/1964 Tarihli ve 507 Sayılı Esnaf ve Küçük Sanatkarlar Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 2/5/1983 Tarih ve 62 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (16.09.1983)
- 82** 8/3/1950 tarihli ve 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında 2/5/1983 tarih ve 63 sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (16.09.1983)
- 83** 23/1/1953 tarihli ve 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna 3 Madde Eklenmesi Hk. 24/5/1983 tarihli ve 65 sayılı KHK'nın Bazı Hükümleri ile 6023 Sayılı Kanun'un Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair KHK (16.09.1983)
- 84** Türk Eczacıları Birliği Kanununda Değişiklik Yapan KHK (16.09.1983)
- 85** Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapan KHK (16.09.1983)
- 86** Veteriner Hekimleri Birliği ve Odaları Kanununda Değişiklik Yapan KHK (16.09.1983)
- 87** Ziraat Odaları Kanununda Değişiklik Yapan KHK (16.09.1983)
- 90** Ödünç Para Verme İşleri Hakkında KHK (06.10.1983)
- 91** Menkul Kıymetler Borsaları Hakkında KHK (06.10.1983)
- 92** 1211 Sayılı T.C Merkez Bankası Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Geçici Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK (06.10.1983)
- 124** Yüksek Öğretim Üst Kuruluşları ile Yüksek Öğretim Kurumlarının İdari Teşkilatı Hk. KHK (21.11.1983)
- 151** Serbest Bölgeler Teşkilatına İlişkin KHK (03.11.1983)

3.2.2.5. 1983-1991 Dönemi: Neoliberalizmin Kurumsallaşma Aşaması (Özalizm)

Daha önceki başlıkta neoliberalizmin Türkiye’de kuruluş ve kurumsallaşma dönemi olarak ifade ettiğimiz 1980-1991 yılları arasındaki dönemi kendi içinde iki alt döneme ayırmış, bu dönemlerden ilki olan 1980-1983 yılları arasındaki dönemi devletin üç erkine MGK’nın hâkim olması nedeniyle MGK Devleti Dönemi olarak belirtmiştik. Bu dönem neoliberalizmin “zor” (12 Eylül Rejimi=MGK Devleti) ile devreye koyulduğu dönem) ve 24 Ocak Kararlarına ara verilmeden devam edildiği ve ayrıca istisnai bir devlet formunun belirdiği dönem olmuştur. Bu başlık altında ise 1983-1991 dönemi yani 12 Eylül yönetiminden görece sivil yönetime geçilerek uzunca bir zaman ülkenin Turgut Özal tarafından yönetildiği 1983-1991 yılları arasındaki dönem ele alınacaktır.

1980’ler darbe ile başlayan bir dönem olsa da bu durum neoliberalizmin Türkiye serüveninde bir kopuş meydana getirmemiştir. Yani Türkiye’de neoliberalizmin 24 Ocak Kararları ile başlayan serüveni 12 Eylül Darbesi ile son bulmamış hatta kesintiye dahi uğramamıştır. 12 Eylül’ün MGK Devleti iktidarının sonra erdiği Ekim 1983 seçimleri ardından iktidara gelen Özal Döneminde de bu süreklilik devam etmiştir. Bu kapsamda, MGK Devleti döneminde inşasına başlanan neoliberal değişim-dönüşüm, bu dönemin getirileri (yasal ve anayasal düzenlemeler, partilerin kapatılması, yeni anayasa, çıkarılan KHK’larla yürütmenin güçlendirilmesi gibi) kullanılarak Özal döneminde sürdürülmüştür. Bu anlamda Türkiye’de neoliberalizm, askeri ve sivil iktidarlar tarafından kurulmaya ve kurumsallaştırılmaya çalışılmıştır.

Türkiye tarihinde önemli bir kırılma noktası olarak görülen ve kabul edilen 80’li yıllar kendi içinde iki yönetim tarzı içinde şekillenmiştir. Bunlardan ilki 70’li yıllarda yaşananların bir bakiyesi olarak görebileceğimiz 12 Eylül darbesi ve o mantığın etkin şekilde hâkim olduğu ve istisnai bir devlet formunun belirdiği 1980-1983 dönemi ve akabinde neoliberal politikaların Türkiye’deki baş akötrü sayılan Turgut Özal ve onunla devam eden 1983-1991 dönemi... Bu dönem, ilk önce Özal ve onun ekonomik, politik ve yönetsel felsefesinde değinilerek, ardından KHK’larla yaşanan değişim-dönüşümler, bunun neoliberal politikalar ve otoriter devletçilik ile bağlantıları ortaya koyularak ele alınacaktır.

3.2.2.5.1. Neoliberal Değişim-Dönüşümün Aktörü: ÖZAL

Orta sınıf bir aileden gelen Özal mühendislik eğitimi aldıktan sonra bir müddet ABD’de yaşamıştır. ABD’de yaşadığı dönem onun hayat felsefesini şekillendiren yıllar olmuştur. Kapitalizmin başkentinde bir yandan ekonomiyi bir yandan da muhafazakarlıkla iktisadi modernizmin nasıl yan yana durabileceğini yaşayarak

gözlemlemiştir (Aydın & Taşkın, 2014, s. 350). Bu gözlemi daha sonraki hayatında temel felsefesi haline getirerek üstlenmiş olduğu görevlerde hayata geçirmeye çalışmıştır.

Hem özel sektör hem de devlette önemli görevler üstlenmiş biri olarak Özal Türkiye’de neoliberal değişim-dönüşümün baş aktörü olarak kabul edilmektedir. Fanatik bir Adam Smith ve “Laisser Faire” savunucusu olan (Timur, 2004, s. 51) Özal’a göre Türkiye ancak piyasa kuralları dahilinde daha iyi bir ekonomiye sahip olabilirdi. Ona göre Türkiye’nin sosyal, siyasal ve ekonomik açıdan kötü durumda olmasının ardında öteden beri işleyen ve geleneksel bir hal almış olan devletçi ekol-Weberyan Bürokrasi anlayışı yatmaktadır. Yine Özal’ın 3. İzmir İktisat Kongresi açılış konuşmasında belirttiği gibi “asıl olan devletin zenginliği sonucu milletin zenginliği değil, milletin zenginliği sonucu devletin zengin olmasıdır”. Özal’ın bu tespit ve söylemlerinden hareketle temel felsefesinin bireycilik, girişimcilik, serbest piyasa, anti Weberyan Bürokrasi anlayışı olduğunu çok net bir şekilde söyleyebiliriz. Özal sahip olduğu bu felsefeyle üstlenmiş olduğu her görevi serbest piyasa anlayışı üzerinden değerlendirerek, devletçi anlayışı tasfiye etmeye çalışmıştır. Bu süreç şüphesiz okul arkadaşı olduğu Demirel’in 1965 yılında iktidara gelmesiyle beraber tepeden indiği DPT ile başlamıştır. 1967 yılında DPT Müsteşarlığına getirilen Özal, bir yandan DPT’yi özel sektör mantığı ile yönetmeye bir yandan da muhafazakâr teknokrazi (bu kadrolaşma hareketine o dönem Takunyacılar adı verilmiştir.) şeklinde kadrolaştırmaya başlamıştır. Bu yönüyle Özal hem muhafazakâr hem de liberal kimliği ile Türkiye’de Yeni Sağ anlayışının temsilcisi olmuştur.

Özal’ın kadrolaşma serüveni 12 Mart 1971 Muhtırası ile sekteye uğramıştır. Muhtıra ile beraber DPT’den ayrılan Özal bu kez özel sektöre yönelerek özel sektörün nabzını tutmuştur. Bir yandan sermaye sınıfının önde gelenleriyle iyi ilişkiler kurarken bir yandan da özel sektörde yeni deneyimler (Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası (MESS) ve Sabancı grubunda yönetici olmak gibi) elde etme fırsatı bulmuştur. Özel sektörde geçirdiği yaklaşık 6 yıllık süre (1973-1979) kendisinin daha sonraki süreçte devletin ekonomi yönetiminin başına geçmesinde sermaye kesiminden de gerekli desteği almasına yardımcı olmuştur. 12 Mart 1971 Muhtırası ile bürokrasiden uzaklaşan Özal’ın tekrar bürokrasi ile buluşması yine sınıf arkadaşı olan Demirel’in 1979 yılında iktidara gelmesiyle gerçekleşmiştir. Bu dönemde üstlenmiş olduğu Başbakanlık Müsteşarlığı ile DPT Müsteşar Vekilliği görevi ile adeta daha sonraki süreçte yükseleceği Başbakanlık görevinin stajını yapmıştır. Bu görevde iken daha önce yarım kalan DPT’yi dönüştürme düşüncesine kaldığı yerden devam etmiştir. Örneğin 24 Ocak Kararları sonrasındaki süreçte yeni birikim rejimini hayata geçirmek ve yeni sisteme uygun alternatif bürokrasiyi yaratmak için DPT’den 250’den fazla uzman tasfiye edilirken bunların yerine 180 uzman

alınmıştır. Yani 60'lı yıllarda Özal'ın "Takunyalıları" 1980 sonrası süreçte "Prensleri" halini alarak değişim-dönüşüm kaldığı yerden devam etmiştir. Yine DPT'ye karar ve KHK'larla yeni birimler eklenerek (Para ve Kredi Kurulu, Koordinasyon Kurulu, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi, Teşvik ve Uygulama Daire Başkanlığı ile Yabancı Sermaye Dairesi Başkanlığı) kurumun sadece ulusal düzeyde plan yapan değil, aynı zamanda sermaye lehine kaynak dağıtan bir araç haline gelmesi de sağlanmıştır. Ayrıca yine bu süreçte ekonominin önde gelen kurumlarının yetki ve görevleri tırpanlanarak oluşturulan kurullar aracılığıyla yönetme anlayışına geçilmiş böylece çoğu önemli yetki ve görev yürütmenin üst kademelerinde toplanmıştır.

Görüldüğü üzere Özal'ın bürokrasiye karşı son derece mesafeli bir duruşu vardır. Aslında Özal'ın bu tutumunun ardında temel felsefesini oluşturan neoliberalizmin-Yeni Sağ'ın ve onun yönetsel uzantısı olan "Yeni Kamu İşletmeciliği" (YKİ) anlayışının etkisi vardır. Çünkü neoliberalizmin-Yeni Sağ'ın yönetsel uzantısı olan Yeni Kamu İşletmeciliği devletçi bürokrasi anlayışını, bu anlayış içindeki bürokratların kamu politikalarına etki etme ve onları belirleme eğilimini reddeder. Özal döneminde çıkarılan KHK'ların önemli bir bölümü tam da bunu tesis etmeye yönelik KHK'lardır. Örneğin yönetsel açıdan bakıldığında bakanlıkların tamamının KHK'larla sil baştan yeniden dizayn edildiği görülüyor, ekonomi açısından bakıldığında ekonomi yönetiminin önemli kurumlarına ait yetkilerin KHK'larla tırpanlandığı ve bu yetkilerin yürütmenin üst kademelerine aktarıldığı, ekonomi bürokrasisinin çeşitli yollarla tasfiye edildiği, genel bütçe dışında, Sayıştay ve TBMM denetiminden muaf onlarca fon¹⁷⁸ oluşturulduğu görülüyor. Yine hukuksal açıdan bakıldığında asli düzenleme yapım biçiminin meclis=kanundan, Bakanlar Kurulu=KHK'lara doğru geçtiği görülüyor.

Bu unsurların her biri Schmitt, Agamben, Fraenkel ve Poulantzas'ın kuramsal yaklaşımlarında altını çizdiği ve önemli bir bulgu olarak ortaya koyduğu yönetimin kişiselleşmesi, devletin biçimsel örgütlenmesinin yürütme lehine değişim-dönüşüme uğratılması, istisna olanın olağanlaşması, yürütme erkinin yasama erkini giderek öncelemesi ve daha da hegemonikleşmesi sürecinin bir parçasıdır. En temel demokratik karar alma mekanizması olan meclisin ikinci plana atılması, fonlar aracılığıyla siyasal ve hukuksal denetimin dışına çıkılması, yetkilerin yürütmenin üst kademesinde toplanması gibi durumlar bu sürecin evrimine ilişkin verilebilecek örneklerdir. Esasında bu sürecin kurgusu 12 Eylül Darbesi ile beraber normlar hiyerarşisinin en tepesinden itibaren dizayn

¹⁷⁸ ANAP Dönemine kadar Türkiye'de toplam fon sayısı 24 iken ANP Döneminde bu sayı 48'e çıkmıştır (Sözeri, 2004, s. 85).

edilmiştir. 12 Eylül Rejiminin bir ürünü olan 1982 Anayasası yürütme üzerinde dengeleme ve denetleme etkisi yapacak olan kurum ve kuralları önemli ölçüde azaltıcı adımlar atmıştır (Kalaycıoğlu, 2014, s. 373). Yine bu rejimin bir ürünü olarak partileşme ve partilerin çalışma alanlarına türlü kısıtlamalar getirilerek partilerin temel işlevlerinin yok edilmesi sağlanmıştır. Bu da istisna hali içerisinde beliren istisnai devlet formunun unsurlarından olan anyasanın askıya alınması, yasama ve hatta yargının yürütme erki tarafından ikame edilmesi, partilerin kapatılması ya da işlevsizleştirilmesi, yine partilerin halk kitleleriyle olan bağlarının kopartılması, yönetimin temel iletişim birimi ve hegemonyanın örgütlenmesine yön veren güçler olma işlevine son verilmesi ile doğrudan ilişkili bir gelişmedir. Bu anlamda MGK Devleti her ne kadar istisnai bir devlet formunu karakterize etse de kendi döneminde, Özal dönemi içerisinde hız kesmeden devam edecek olan neoliberal politikaların inşacıları olan otoriter devletçilik formunun düzeneklerini inşa etmiştir.

12 Eylül Darbesi öncesinin son sivil hükümeti olan Demirel iktidarının Başbakanlık Müsteşarı ve DPT Müsteşar Vekili olarak bürokrasiye dönüş yapan Özal, Türkiye’de neoliberalizmin Manifestosu olan 24 Ocak Kararlarını hazırlayan baş aktör olarak 1980’li yıllara damgasını vurmuştur. Daha önce 12 Mart Muhtırası ile bürokrasiden uzaklaşan Özal 24 Ocak Kararlarından kısa bir süre sonra gerçekleşen 12 Eylül Darbesi ile beraber yeni düzenin adeta baş aktörü haline gelmiştir. Bunda hem şanslı olmasının katkısı hem de daha önce iş dünyası ve uluslararası örgütlerle kurmuş olduğu yakın ilişkilerin son derece önemli etkisi vardır. Şanslıdır çünkü 12 Eylül Darbesi sonrasında MGK tarafından üzeri çizilen Milli Selamet Partisinden (MSP) 1977 seçimlerinde milletvekili adayı olarak seçimlere katılmış ancak seçilememiştir. Seçilseydi diğer MSP’liler gibi siyaseten yasaklı grubunda yer alacaktı ve 80’li yıllara damgasını vuran, Cumhurbaşkanlığına uzanan siyasal serüveni hiç başlamadan tarihin tozlu sayfalarında kaybolup gidecekti. MSP’den vekil seçilememesi, iş dünyası ile iyi ilişkiler kurması, uluslararası örgütler tarafından biliniyor olması ve ayrıca 12 Eylül Darbesi öncesinde ekonomi ile ilgili brifingler vermek üzere askerle sık temas halinde olması Özal’ı oldukça ön plana çıkarmıştır. Bu anlamda Özal hem ulusal hem de uluslararası aktörlerin üzerinde uzlaşma sağladığı bir kişi konumundadır. Farklı bir ifadeyle Özal 1980’li yıllarda oluşmaya başlayan yeni düzenin iktisadi ve yönetsel seçkinlerinin bir tür uzlaşısını temsil etmekteydi (Aydın & Taşkın, 2014, s. 350). Bu anlamda Özal’ı değişim-dönüşümün baş aktörü yapan şey; iktisadi ve yönetsel güçlerin, devlet bürokrasinin ve emeğin direncini kırarak devleti serbest piyasa ekonomisine eklemleme konusunda Özal ile hemfikir olmalarıdır. Yani Özal’ın gücü Türkiye’deki restorasyonu

üstlenenlerle dünya sisteminin egemenleri arasındaki iş birliğinin, anlayış ortaklığının sembolü olmasından kaynaklanmaktaydı (Aydın & Taşkın, 2014, s. 350). Buna 12 Eylül'ün rejiminin yarattığı ortam da eklenince Özal her anlamda güçlü bir figür olarak ortaya çıkmıştır.

Özal ile ilgili olarak söyleyebileceğimiz bir diğer husus Özal'ın çoklu bir kişiliğe sahip olmasıdır. Bir yanı Weberyen bürokrasi anlayışını reddeden ve bunun yerine piyasa temelli devlet anlayışını benimseyen kişiliğidir. Diğer yanı ise hem taşrayı hem de merkezi, iktisadi ve kültürel anlamda sentezleyebilen kişiliğidir (yani hem İstanbullu hem de taşralı olmasıdır) (Aydın & Taşkın, 2014, s. 350). Bu iki kişiliği 80'li yıllar boyunca hep ön plana çıkmıştır. Örneğin piyasa temelli yanı, kurullar aracılığı ile devleti yönetme anlayışında, stratejik kurumların birçok önemli yetkisini doğrudan kendine bağlamasında, KHK'lar üzerinden alternatif yasama oluşturmasında, bütçe dışında onlarca fon oluşturmasında ve bunları Sayıştay denetiminin dışına çıkarmasında, devletçi geleneğin bürokrasiden tasfiyesinde ortaya çıkmaktadır. Hem İstanbullu hem de taşralı olan kişiliği ise bir yandan sermayenin ileri gelenlerine her türlü olanağı seferber ederken diğer yandan Anadolu'yu temsilen Aydınlar Ocağı ve muhafazakâr kesimle iç içe olabilmesinde görebilmekteyiz.

80'li yıllarda yaşanan değişim-dönüşümün baş aktörü olarak görülen Özal'ın serbest piyasa tutkusu Türkiye'yi birçok önemli krize ve kriz eşiğine sürüklemiştir. Kriz sürecini tetikleyen gelişmeler ilki 1980 yılında faizin serbest piyasaya bırakılması, ikincisi dış ticaretin tamamen serbestleştirilmesi, üçüncüsü 1989 yılında çıkarılan bir kararname ile TL'nin konvertibl hale getirilmesi olmuştur. Bunlardan ilki MGK Devleti döneminde Banker Krizinin ortaya çıkmasına, yüzbinlerce kişinin bankerlerce dolandırılmasına, ayrıca kendisinin de bu krize bağlı olarak istifa etmesine neden olmuştur. Dış ticaretin tamamen serbestleştirilmesi Türkiye ekonomisinin aşırı kırılgan olmasına ayrıca hayali ihracat skandalına neden olmuştur. Son olarak 1989 yılında gerçekleştirilen finansal serbestleşme ise Türkiye'nin sıcak para akınına uğrayarak spekülasyon atakları sonucunda 94 Krizinin yaşanmasına neden olmuştur. Hemen belirtelim ki 90'li yıllarda yaşanan birçok krizin arkasında bu kontrolsüz ve hazır olunmayan serbestleşme atılımları yer almaktadır.

Özal'ın serbest piyasa anlayışı esasında bir tür Alaturka neoliberalizmi temsil etmektedir. Çünkü liberalizmi kuramsal olarak ele aldığımız başlıktan da hatırlanacağı üzere liberalizm ekonomik, yönetsel ve siyasi boyutları olan çok yönlü bir felsefi anlayışı temsil etmektedir. Özal'ın Alaturka liberalizminde bu iki boyuttan ekonomi kanadı yani ekonomik liberalizm sınırsızca ve sorgulanmaksızın inşa edilmeye çalışılırken, siyasi

liberalizm kısmı es geçilmiştir. Bu durumun oluşmasında MGK Devleti sonrasında iktidara gelmesinin de etkisi büyüktür. Çünkü 12 Eylül'ün MGK rejimi de bir yandan liberalizmin ekonomi kanadı olan 24 Ocak Kararlarını uygularken bir yandan da birçok temel hak ve özgürlüğü (liberalizmin siyasi kanadı) kısıtlayıcı düzenleme gerçekleştirmiştir. Özal da aynı çizgiyi sürdürmüş yani liberalizmin siyasi kanadını geri plana iten uygulamaları sürdürürken ekonomik liberalizmi hız kesmeden sürdürmüştür. Örneğin Özal için söz konusu ekonomi ise kararlar bekletilmeksizin hayata geçirilmeliydi ancak söz konusu siyasi yasakların kaldırılması, sendikal hakların iade edilmesi olduğunda referandum gibi uzun süreçlere başvurmuştur.

Özetle Türkiye'de değişim-dönüşümün baş aktörü olarak görülen Özal iktidara giden süreçte ve iktidardayken kendi etrafında bir mikro kozmos inşa etmiştir. Bu kozmosun içeriğini kültürel anlamda: Neo-Osmanlıcılık, Aydınlar Ocağı, Türk-İslam Senteziyle; yönetsel anlamda: alternatif bürokrasi, Yeni Kamu işletmeciliğiyle; siyasal anlamda Yeni Muhafazakârlıkla-Yeni Sağ ile; ekonomik anlamda neoliberalizmle-serbest piyasa ile doldurmuştur. Burada bir hususa dikkat çekmek gerekirse, Özal'ın oluşturduğu bu mikro kozmosun birleşenleri aşağıda KHK'ları ele alırken gözden kaçırılmaması gerekmektedir. Çünkü çıkartılan KHK'lar bu mikro kozmosun inşasında işlevselleştirilmiş bir temel araç konumundadır. Örneğin yeni sisteme uygun alternatif-ikili bir bürokrasiye ihtiyaç duyulduğunda, bu noktada hemen KHK'lar üzerinden bakanlıkların sil baştan düzenlendiği ve alternatif bürokrasi için gerekli düzenlemelerin yapıldığı, yeni kadrolar ihdas edildiği, personel atama, terfi, ücret, istihdam siteminde değişiklikler yapıldığı görülecektir. Yine ülke kaderini belirleyecek-etkileyecek önemde ekonomi yönelimli kararlara ihtiyaç duyulduğunda ise (ki sonradan da değineceğimiz üzere bu kararlar Türkiye'yi defaten ekonomik krize sürüklemiştir) meclis yerine kararnamelerle bu adımların atıldığı görülecektir.

3.2.2.5.2. Özal Dönemi KHK'ları: Mevcutun Çözülmesi Alternatifin Yaratımı

Türkiye tarihinde en fazla KHK Özal Döneminde çıkartılmıştır. Çok sayıda ve çok fazla alanda düzenleme yapan bu KHK'lar bir önceki başlıkta da belirttiğimiz üzere Türkiye'de Özal'ın temsilcisi olduğu Yeni Sağ'ın-neoliberalizmin ekonomik, toplumsal ve yönetsel uzantılarını hayata geçiren KHK'lardır. Bu hayata geçiş olağan yolları kabul etmediği için otoriter devletçiliğin (ve kendisinden önceki istisnai devlet formunun oluşturduğu siyasal-yönetsel düzeneklerin) parametreleri kullanılmıştır. Bu nedenle neoliberalizmin yarattığı devletin ruhuna Poulantzas'ın belirttiği otoriter devletçilik ve

Fraenkel'in, Agamben'in, Schmitt'in formüle ettiği istisnai devlet türünden bir otoriterlik sinmiştir.

Bu dönem içerisinde çıkarılan KHK'lar tıpkı diğer dönemlerde olduğu gibi bazı başlıklar altında toplanarak ele alınacaktır. Bu kapsamda Özal Dönemi KHK'larını; 1-Bakanlık KHK'ları, 2-Teşkilatlanma (Örgütlenme) KHK'ları, 3-Personel KHK'ları, 4-Diğer Çeşitli KHK'lar (bu kategoride yer alan KHK'lar bu dönemde çıkartılan KHK'ların çeşitliliğini göstermek adına sadece liste halinde verilecektir) şeklinde kategorilere ayırabiliriz. Bu KHK'larla mevcut yapının çözülmesi, alternatifin yani neoliberal bir düzenin yaratımı söz konusu olmuştur. Bu durum 12 Eylül'den kalan istisnai devlet düzenekleri (siyasal partilerin yasaklı olması, yeni kurulanlarında 12 Eylül Rejiminin onayına tabi olması, katılım kanallarının minimum düzeye indirgenmesi gibi) ve neoliberal politikaların inşacıları olan otoriter devletçilik ile gerçekleştirilmiştir.

Bu dönemde çıkarılan KHK'lara ilişkin bazı tespitleri şu şekilde belirtebiliriz: İlk olarak ele alacağımız bakanlık KHK'larına baktığımızda Özal döneminde Millî Savunma Bakanlığı hariç diğer tüm bakanlıkların defaten KHK'larla düzenlendiği görülecektir. Bu düzenlemenin seyrine baktığımızda ise daha çok icracı bakanlıkların elindeki bir takım önemli görev ve yetkinin ya başbakanlığa ya devlet bakanı ve başbakan yardımcılara ya da yeni oluşturulan üst kurullara (ki bunlarında başında Başbakan vardır) devredildiği görülmektedir. Yani daha çok yürütme erkinin üst kademelerinde bir tür yetki-görev yoğunlaştırıcı düzenlemelerin yapıldığını görmekteyiz.

İkinci olarak ele alacağımız teşkilatlanma-örgütlenme KHK'larına baktığımızda klasik bürokratik teşkilatlanmanın karşısında neoliberal politikaların uzantısı olan YKİ'ne uygun bir teşkilatlanma anlayışına yönelişin olduğu görülmektedir. Bu anlamda hantallığın, kırtasiyeciliğin, yavaşlığın karşısına verimlilik, etkililik, pratiklik, hızlilik, iş bitiricilik, kârlılık koyularak devletin birçok biriminde düzenleme yapılmıştır. Diğer bir ifadeyle 1980 sonrası süreçte oluşturulmaya çalışılan yeni üretim-birikim rejimine uygun bir devlet teşkilatlanması oluşturmak için kamu yönetiminin mevcut kurumsal yapısı ve yönetsel usulleri değiştirilerek yeni birtakım uygulamalar ve yeni teşkilatlar oluşturmak Özal dönemi KHK'larının temel amacı ve özelliği olmuştur. Esasında yapılan düzenlemelerin birçoğu neoliberal anlayışın yönetsel uzantısı olan YKİ'ne yönelik düzenlemelerdir. Örneğin onlarca KİT KHK'sı çıkartılarak bunların yeniden biçimlendirilmesi, yine bunlar üzerinde söz sahipliğinin doğrudan yürütmeye bırakılması, Para Kredi Koordinasyon Kurulu, KİT Koordinasyon Kurulu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Fiyat İstikrar Fonu, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu gibi bir çok yeni birim oluşturularak bunlara önce önemli yetki ve görevler aktarılması ve sonra

da bunların doğrudan yürütmenin üst kademelerine bağlanması, yine Sayıştay ve meclis denetimine takılmamak için genel bütçeye paralel onlarca fon oluşturulması, bu fonların neredeyse üçte ikisi üzerinde doğrudan başbakanlığın söz sahibi olması gibi klasik örgütlenme ilkelerini dönüştüren onlarca KHK çıkartılmıştır.

Üçüncü sırada yer alan personel KHK'larına bakıldığında ise çok fazla sayıda personel KHK'sı çıkarıldığını görmekteyiz. Bu kategoride yer alan KHK'ların temel mantığı yeni ekonomi politikalarına uygun hareket edecek yeni bir kamu görevlisi profili oluşturmaya dayanmaktadır. Bu kapsamda çıkartılan KHK'ların Weberyen bürokrasi yaklaşımına ve devletçi anlayışa sahip personelin tasfiyesi ya da pasifize edilmesi, bunların yerine gelecek personelin atama, terfi, ücretlerinin belirlenmesine yönelik KHK'lar olduğu görülmektedir. Diğer bir ifadeyle bir yandan yeni sisteme uygun teşkilat KHK'ları çıkartılırken bir yandan da bu teşkilatlara 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kanuna¹⁷⁹ ve 657 sayılı DMK'ya KHK'larla eklemeler-değişiklikler yapılmak suretiyle önce yüzlerce yeni kadro ihdas edilmiş, ardından da ihdas edilen bu kadrolara gelecek personelin (ikili bürokrasi-alternatif bürokrasinin inşa süreci) atama, terfi, ücret gibi konuları düzenlenmiştir. Örneğin 80'li yıllarda sadece Özal döneminde 190 sayılı Kanunda, KHK'larla 30 kez¹⁸⁰ değişiklik yapılması personel konusunda nasıl bir değişim-dönüşüm yaşandığına verilebilecek en güzel örneklerdendir.

Personel konusunda söyleyebileceğimiz diğer nokta kamu personelini ve personel rejimini doğrudan siyasal otoriteye bağımlı kılmaya yönelik uygulamaların hayata geçirilmesiyle ilgilidir. Yine Özal döneminde personel konusunda dikkat çekici bir diğer husus, yapılan personel atamalarının bir kısmının doğrudan parti kadrolarında yer alanlar arasından, bir kısmının da "Özal'ın Prensleri" şeklinde adlandırılan ve daha çok yurt dışında, IMF ve Dünya Bankasında deneyimi olan (daha çok mühendis kökenli olan bu kişiler 1987 seçimlerinde milletvekili seçilince yerlerine 2. Kuşak Prenslere şeklinde ifade edilen yeni bir grup bürokrat takımı KİT ve Merkez Bankası gibi stratejik önemde kurumlara atanmıştır) kişiler arasından atamalar yapılması hususudur (Sözeri, 2004, s. 89-90). Ancak bu kişilerin atamaları olağan yollarla gerçekleştirilemediği (yani 657 sayılı DMK'da yer alan usullerle atamalar gerçekleştirilemediği) için KHK'larla 657 sayılı DMK'da birçok değişiklik yapılarak yeni üretim-birlik rejiminin, yeni teşkilat yapısına uygun yeni bir bürokrat tipi oluşturulmaya çalışılmıştır. Örneğin yine sadece Özal

¹⁷⁹ 190 Sayılı Genel Kadro kanunu (14.12.1983) dahi Özal döneminin ilk KHK'larından. Yani genel kadro düzenlemesi ilk önce KHK şeklinde çıkartılmış ardından kanunlaştırılmıştır.

¹⁸⁰ Özal Döneminde Genel Kadro Kanunu ile ilgili çıkartılan KHK'lar: 190, 255, 261, 266, 271, 275, 279, 280, 288, 298, 325, 340, 348, 364, 367, 372, 378, 379, 382, 392, 395, 406, 407, 411, 412, 414, 434, 448, 468 sayılı KHK'lar şeklindedir.

döneminde 657 sayılı DMK'ya yönelik 20'den fazla KHK çıkartılmıştır. Aynı şekilde birçok teşkilatın değişik statülerinde yer alan (TSK, Hâkim ve Savcılar, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, KİT Yöneticileri, Akademik Personel) personele yönelik Özal Döneminde 24 KHK çıkarılarak müstakil anlamda düzenlemeler yapılmıştır. Esasında çıkarılan KHK'ların özünü mevcut bürokrasinin çözülmesi ve alternatif bürokrasinin yaratımı oluşturmaktadır.

Dördüncü olarak ele alacağımız ve “Diğer KHK'lar” grubu şeklinde adlandırılan KHK'lar ise yukarıda verilen bakanlık, teşkilatlanma ve personel KHK'ları arasında yer almayan, daha çok çeşitli kanunların bazı maddelerinde değişiklikler yapan KHK'lardır. Bunlara yer vermemizin nedeni Özal Döneminde çıkarılan KHK'ların çok yönlülüğünü ve çok sayıda oluşunu göstermektedir.

Özetle görüldüğü üzere Özal döneminin KHK'ları daha çok bakanlıklar, çok sayıda kamu kurum-kuruluşunun teşkilatlanması, yönetsel usullerin yeniden şekillendirilmesi ve personel üzerinedir. Peki bu kurumlar neden değişim-dönüşüm yaşamakta, yeni türde teşkilatlar oluşturulmakta? Ve aynı şekilde personel rejimi sil baştan düzenlenmektedir? Çünkü mevcut teşkilat yapısı, bakanlıklar ve personel rejimi kapitalizmin neoliberal evresinin yeni üretim-birikim rejimine cevap verecek nitelikte değildir. Bu yüzden uluslararası örgütler yapılan düzenlemelerin mimarı, 12 Eylül Rejimi ve Özal ise aktörü olarak karşımıza çıkmakta ve yeni düzene uygun yeni teşkilat, yeni personel, yeni bakanlık düzenlemeleri gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda görev ve yetkiler ya doğrudan yürütmenin üst kademesinde toplanmata ya da önce yeni örgütler oluşturulup, önemli görev ve yetkiler bu kurum-kurullara aktarılmakta fakat oluşturulan bu örgütler de yine son tahlilde yürütmenin üst kademelerine yani Başbakana (Cumhurbaşkanına) bağlanmaktaydı. Teşkilat boyutunda yaşanan bu değişim içerisinde ihtiyaç duyulan bir diğer hususu da neoliberal politikaların ve onun yönetsel uzantısı olan YKİ'ne uygun bir personel anlayışı-personel rejimi oluşturmaktır. Bu nedenle anti-Weberyan, klasik devletçi anlayıştan uzak, Özal'ın deyimiyle “işini bilen” ve “işbiririci”bir bürokrat-memur profili oluşturulmaya çalışılmıştır.

3.2.2.5.2.1. Bakanlık ve Teşkilat KHK'ları

Özal'ın iktidarda olduğu dönemde yani 1983-1991 yılları arasında doğrudan ve dolaylı olarak bakanlıklarla ilgili 39 KHK¹⁸¹ çıkarılmışken bunlar dışında devletin diğer

¹⁸¹ **174** sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK (14.12.1983), **175** sayılı Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **176** sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **177** sayılı Dışişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **178** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **179** sayılı Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

kurum ve kuruluşlarıyla ilgili 42 adet teşkilatlanma KHK'sı çıkartılmıştır. Bu başlık altında ilk önce bakanlık KHK'larına kısaca değinilecek ardından da diğer teşkilat KHK'ları ele alınacaktır.

Yetki kanunu ve KHK'larda bakanlık ve diğer teşkilat KHK'ların çıkarılma gerekçesi: Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesini sağlamak olduğu belirtilmiştir. Çıkarılan KHK'larla Millî Savunma Bakanlığı hariç hemen hemen tüm bakanlıklar yeniden dizayn edilmiştir. Bu kapsamda bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve merkez ve taşra teşkilâtı, ana hizmet-

(14.12.1983), **180** sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **181** sayılı Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **182** sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **183** sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **184** sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **186** sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **187** sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **202** sayılı KHK: 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında çıkarılan KHK Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 18.06.1984, **203** Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK (18.06.1984), **204** sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **205** sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **206** Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **207** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **208** sayılı Millî Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **209** sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **210** sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **211** sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **212** sayılı Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **213** sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **214** sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **215** sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, **216** sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **312** sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında 3056 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 21 inci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair KHK (29.01.1988), **354** sayılı Kültür Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (05.05.1989 gün ve 20159 sayılı Resmî Gazetede düzeltilmesi vardır) 2.03.1989, **355** sayılı Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK 2.03.1989, **367** sayılı Bakanlıklarda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Topluluğu ile İlgili Birimler Kurulması ve 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (4.05.1989), **368** sayılı Çeşitli Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (Harcırah Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Sigorta Hizmetleri Kanunu, İçişleri, Millî Eğitim, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Bazı Üniversite Kuruluş Kanunlarında Yapılan Değişikliklere İlişkin) (14.06.1989), **378** sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 190 ve 281 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 08.11.1989, **419** sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 179 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 13.04.1990, **420** sayılı İçişleri Bakanlığı, Sayıştay Başkanlığı ve diğer KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 13.04.1990, **441** sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK 9.08.1991, **442** sayılı Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK 9.08.1991, **443** Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK 21.08.1991, **444** sayılı Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 21.08.1991, **448** sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (3146 Sayılı) ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 Sayılı KHK'ya Bağlı Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 10.09.1991, **454** sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (30.09.1991), **468** sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK (190 Sayılı) ve 354 sayılı Kültür Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da (354 Sayılı) Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.12.1991)

yardımcı-destek hizmet birimleri, bağlı-İlgili kuruluşlar bu KHK'larla yeniden düzenlenmiştir.

Özal'ın 1983 seçimlerinin ardından iktidara geldiğinde yapmış olduğu ilk işlerden biri bakanlık ve başbakanlık teşkilatlarını sil baştan KHK'larla yeniden düzenlemek olmuştur. Bu kapsamda ilk önce bakanlıklara ilişkin çatı-çerçeve bir KHK çıkartılmıştır. Çıkartılan bu KHK: 14.12.1983 tarihli 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'dır.

Bu KHK¹⁸² incelendiğinde devletin hemen hemen her kurumunda bir değişim-dönüşüm yaşandığını ve bu değişim-dönüşümdeki temel eğilimin önemli stratejik kurumların veya yetkilerin tek elde yani yürütmenin üst kademelerinde toplanması şeklinde olduğunu görmekteyiz. Diğer bir ifadeyle devletin üst kademeleri önce yeni kurul, başkanlık, müsteşarlıklarla yeniden şekillendirilmekte, ardından buralara istisnai yolların genişletilmesiyle yeni düzen anlayışına uygun bürokratlar atanmakta ve son tahlilde oluşturulan bu yeni teşkilatlar ya başbakanlığa ya da başbakan yardımcısı ve devlet bakanlarına bağlanmaktaydı. Yani yürütme erki, devleti kendi düzenleyici aracı olan KHK ile sil baştan dizayn edilmekte ve bu dizayn süreci içerisinde yetki ve sorumluluğu yine kendinde toplamaktaydı. Bu durum karar alma ve politika yapım sürecinin meclisten yürütmeye, yürütmenin de üst kademelerine geçmesini ifade etmektedir ki bu husus çalışmamızın üzerine yükseldiği otoriter devletçiliğin parametreleriyle uyumlu bir gelişmedir.

Nasıl ki MGK Devleti, devlet yönetimini ele aldığında yaptığı ilk işlerden biri olarak 51 sayılı KHK'yı çıkartarak bakanlıkları sil baştan yeniden düzenlemek olduysa, Özal da aynı şekilde iktidara geldiğinde ilk iş olarak bakanlıkların teşkilatlanmasıyla ilgili 174 sayılı KHK'yı¹⁸³ çıkarmıştır. Bu KHK'nın amaç kısmında aynı ya da benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, âtlı kapasite ve kaynak israfının önlenmesi, ekonomiklik ve verimliliğin esas alınması gibi gerekçelerle KHK'nın çıkarıldığı belirtilmiştir. Bakanlıkların teşkilatlanmasında çerçeve yasal düzenleme olan 174 sayılı KHK ile Millî Savunma Bakanlığı hariç 13 bakanlık yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca Bayındırlık Bakanlığı ile İmar-İşkân Bakanlığı; Maliye Bakanlığı ile Gümrük ve Tekel Bakanlığı; Ticaret Bakanlığı ile Sanayi-Teknoloji Bakanlığı, Tarım-Orman ile Köyişleri ve Kooperatifler Bakanlığı; Millî Eğitim Bakanlığı

¹⁸² Esasında bu KHK, MGK Devleti döneminde çıkarılan ve bakanlıkları ve devlet teşkilatını sil baştan düzenleyen 8/4334 sayılı kararname ile 51 Sayılı KHK'nın Özal Dönemi versiyonudur. Bu anlamda daha önce de ifade ettiğimiz gibi 1980 sonrası Neoliberal politikalar MGK Devletinden Özal iktidarına geçişte kopuş yaşamamış, süreklilik arz edecek şekilde yoluna devam etmiştir.

¹⁸³ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK (14.12.1983)

ile Gençlik Spor Bakanlığı birleştirilmiştir (Güler, 2005, s. 75). Yaşanan bu değişimin ardından bakanlıkların sahip olduğu birçok önemli yetki ve görev Para Kredi Koordinasyon Kurulu, KİT Koordinasyon Kurulu, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Fiyat İstikrar Fonu, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu gibi başbakanlığa bağlı yeni oluşturulan birimlere aktarılmıştır.

174 sayılı KHK ile hangi bakanlığın kaç genel müdürlükten, kaç daire başkanlığından oluşabileceğinden, en fazla ve en az kaç müsteşar ve müsteşar yardımcısı, müşavir atanabileceğine kadar her şey ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Örneğin, Devlet Bakanlığı sayısı 7 ile sınırlanmış ve bunlardan ancak 2 tanesi Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı unvanı alabileceği belirtilmiştir. Buna uygun olarak Özal 1983 yılında iktidara geldiğinde 1 tanesi Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olmak üzere toplam (1+6) 7 tane Devlet Bakanı atamıştır. Yine bu KHK ile her bakanlıkta Araştırma, Geliştirme, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı ile Komptrolörlük Dairesi Başkanlığı¹⁸⁴ kurulmuştur. Bir bakanlıkta birden fazla müsteşarlık kurulamayacağı, danışma, denetim ve yardımcı birimler hariç, genel müdürlük şeklinde teşkilâtlandırılama yapılamayacağı, kararname ile müsteşar yardımcılarının ve genel müdür yardımcılarının sayısının beşe kadar çıkarılabileceği, Yüksek Öğretim Kurulu ve bu kurula bağlı olanlar hariç, ilgili kuruluşların genel müdürlük şeklinde teşkilâtlandırılacağı, bakanlık hizmetlerinin kurullar eliyle de yürütülebileceği gibi düzenlemeler yapılmıştır. Ancak hemen belirtmek gerekirse bu KHK ile yapılan düzenlemelerin, sınırlamaların, şartların çoğu daha sonra yine Özal iktidarında çıkartılan birçok KHK ile esnetilmiştir. Yani bu dönemde tıpkı otoriter devletçilikte olduğu gibi devletin aşırı siyasallaştığını ve her alanda siyasal iktidara göre bir belirlenimin öne çıktığını görmekteyiz.

174 sayılı çerçeve KHK'nın ardından Millî Savunma Bakanlığı hariç her bir bakanlık için ayrı ayrı KHK çıkartılmıştır. Daha sonraki süreçte çıkartılan bu bakanlık KHK'larının yine birçok maddesi çeşitli KHK'larla değiştirilmiştir. Yani yürütme erki ulusal düzeyde kamusal politikalarının yapıcısı-yürütücüsü olan bakanlıkların teşkilatlanması konusunda meclisi aradan çıkartarak düzenleme yapmıştır. Bu durum otoriter devletçiliğin alternatif yasama erki yaratım söylemine, yasamaya ikincil bir nitelik kazandırılmasına, yürütmenin giderek daha da güçlendirilmesine denk düşen bir gelişmedir.

¹⁸⁴ Bu başkanlığın bazı görevleri: Hizmet ve faaliyetlerin ekonomik ve etkin bir şekilde yerine getirilmesi için insan, para ve malzeme gibi mevcut kaynakların en uygun ve verimli bir şekilde kullanılmasını sağlamak üzere Bakanlık bütçesini plan ve program esaslarına göre hazırlamak ve uygulamasını takip almak, Bakanlıkça verilecek bütçe ve malî işler ile ilgili diğer hizmetleri yürütmek.

Bakanlık KHK'ları ile ilgili söyleyebileceğimiz bir diğer husus da KHK'larla yeniden düzenlenen bakanlıklara, yine ardarda çıkarılan KHK'larla neoliberal politikaları yürütücüsü niteliğinde projeci yeni birimlerin eklenmesidir. Örneğin Özal Döneminde, Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı çıkarılan iki KHK¹⁸⁵ ile sil baştan düzenlenmesine rağmen sonradan çıkartılan yeni KHK'larla bakanlığa yeni birimler (Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü gibi) eklenmiştir. Yine Özal Döneminde Sağlık Bakanlığı önce 6 ay arayla çıkartılan iki KHK¹⁸⁶ ile sil baştan iki kez düzenlenmiştir. Son değişikliğin ardından yeni KHK'lar çıkartılarak bakanlığa bağlı kamu tüzel kişiliğine haiz yeni birimler (Sağlık Reformu Projesi Genel Müdürlüğü gibi) eklenmiştir. Aynı şekilde Milli eğitim Bakanlığı da çıkartılan iki KHK¹⁸⁷ ile yeniden düzenlenmiş, bu düzenleme içinde Projeler Kurulu Başkanlığı gibi neoliberal yönelimli projeci birimler eklenmiştir. Bu birimlerin ve bu birim personelinin temel özellikleri: Oluşturulacak proje ve faaliyetlerin dış kredilerle finanse edilmesi, mevcut bürokratik yapıdan ayrı özelliklere sahip olması, bu birimlerde görevlendirilen personelin olağan personel rejiminden bağımsız olmasıdır (esnek çalışma yüksek ücret, hiyerarşi dışında olma) (Güler, 2005, s. 172).

KHK'larla sil baştan yeniden düzenlenen bakanlıklarda, yine KHK'larla mevcut bürokrasinin yanına alternatif-ikili bir bürokrasi oluşturulmuştur. Bir tarafta mevcut bürokratik yapı diğer tarafta neoliberal yönelimli projeci teknokrasi oluşturulmuştur. Bir yanda olağan yollarla kurulmuş mevcutu temsil eden bürokrasi ve diğer yanda ise istisnai yollarla türetilen ayrıcalıklı piyasa eğilimli bürokrasi ortaya çıkartılmıştır. Neoliberal yönelimli projeci bürokrasi verimlilik, kârlılık, maliyet, müşteri odaklılık gibi unsurları göz önünde bulunduran, kamusal kaynaklar yerine özel sektör ticari kredileriyle yatırımları savunan, kamu hizmetinin piyasa malı haline getiren (Güler, 2005, s. 174) yani bir nevi kamusuz bir kamu yaratımını amaç edinmiş olan bir yapıya sahiptir.

Bakanlık KHK'larında can alıcı bir diğer nokta, eğer bir bakanlığa yeni bir birim eklenecek ya da var olan bir birim başka bir teşkilatla ilişkilendirilecekse bunun başbakanın teklifi ile gerçekleştirileceğinin KHK'larla hüküm altına alınmasıdır. Bu kapsamda özellikle başbakana ya da başbakan yardımcısı ve devlet bakanlarına stratejik konumdaki ekonomi-politik komisyonları, kurum-kuruluşları bağlayarak alternatif bir bürokrasi-ikili bürokrasi oluşturulmuş böylece yürütme daha da güçlendirilmiştir.

¹⁸⁵ **212** Sayılı Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **441** sayılı Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (09.08.1991)

¹⁸⁶ **181** sayılı Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **210** sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)

¹⁸⁷ **179** sayılı Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **208** sayılı Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)

Aslında bu ikili bürokrasi yani devletçi anlayış ve neoliberalizmin YKİ anlayışına sahip bürokrasisi otoriter devletçiliğin parametreleri arasında yer alan: Devletin klasik hiyerarşik yapısını ve bürokratik örgüt şemasını dikey veya yatay şekilde kesen alternatif bürokratik oluşumlarla aşındırılması ve yürütmenin ön plana çıkarılarak diğer erklerin etkisiz hale getirilmesi gibi hususlarla ilişkili gelişmelerdir. Bir yanda görünürde ve olağan usullerle oluşturulmuş bürokratik yapı ve o yapı içerisinde yer alan Weberyen-Devletçi kamu personeli diğer yanda ise KHK'larla istisna alanlar genişletilerek oluşturulmuş örgütlenmeler ve bunlara yine istisnailikler üzerinden atanmış kamu personeli mevcuttur. Bir kesim değişim-dönüşümün önünde bir tür engel, yavaş ve hantal olarak görülmekte, diğer kesim işbiririci¹⁸⁸, hızlı, işlevsel ve “Prensler” olarak görülmektedir.

Özal döneminde çıkarılan KHK'ların bir bölümü yukarıda belirttiğimiz gibi bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına ilişkin iken bir diğer bölümü de devletin çeşitli kademelerine ait çok sayıda teşkilatın oluşturulması ya da yeniden yapılandırılmasına ilişkin KHK'lardır.¹⁸⁹ Bu teşkilat KHK'larının büyük bir kısmı Özal'ın iktidara geldiği

¹⁸⁸ Anavatan döneminde en çok duyulan-kullanılan sloganlardan biri de “işbiriricilik” sloganıdır. Bu slogan, yasama faaliyetlerinin uzun ve işleri sekteye uğrattığından dem vurularak düzenlemelerin olağan yasama süreçleri ile değil de KHK'larla yapılmasında oldukça etkili bir şekilde kullanılmıştır.

¹⁸⁹ **164** Sayılı Orman ürünleri Sanayi Kurumu Hk. KHK (14.11.1983), **165** Sayılı Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası A.Ş'nin Kuruluşu Hakkında KHK (14.11.1983), **166** Sayılı Nükleer Elektrik Santralleri Kurumu Kuruluşu Hakkında KHK (14.11.1983), **167** Sayılı Anadolu Bankası Kuruluşu T.A.Ş Hk. KHK (14.11.1983), **172** Sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü Vakıf Gureba Hastanesi Kanseri Arama, Tarama ve Tedavi Merkezine Kadro Verilmesi Hak. KHK (05.12.1983), **173** Sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ile Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Kadroları Hak. KHK (13.12.1983), **188** Sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983), **189** Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hak. KHK (14.12.1983), **195** Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hak. K.H.K. (23.03.1984), **200** Sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu Hak. KHK (18.06.1984), **217** Sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **219** Sayılı DİE Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **221** Sayılı TSE Kuruluş Kanunu Hak. KHK (18.06.1984), **222** Sayılı Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **223** DPT Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **224** Sayılı Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **227** Sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **228** Sayılı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **231** Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **232** Sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **233** Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hak. KHK (18.06.1984), **234** Sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **235** Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **236** Sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **237** Sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Hak. KHK (18.06.1984), **238** Sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hak. KHK (18.06.1984), **320** Sayılı Milli Piyango idaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (06.06.1988), **335** Sayılı 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hak. KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hak. Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (12.08.1988), **368** Sayılı Çeşitli Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (Harcırah Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Sigorta Hizmetleri Kanunu, İçişleri, Millî Eğitim, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Bazı Üniversite Kuruluş Kanunlarında Yapılan Değişikliklere İlişkin) (14.06.1989), **369** Sayılı 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hak. KHK 15.06.1989, **370** Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hak. 233 Sayılı KHK'ye Geçici Maddeler Eklenmesine Dair KHK (30.05.1989), **374** Sayılı 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 19.

ilk aylarda çıkartılmıştır. Örneğin Kasım 1983 seçimlerinde iktidara geldikten sonra Kasım ve Aralık 1983'te 21 KHK çıkartılmıştır. Çok kısa bir süre içerisinde akla gelebilecek birçok önemli devlet örgütlenmesi ile ilgili çıkartılan bu KHK'lerden bazıları aşağıdaki gibidir.

Orman ürünleri Sanayi Kurumu, Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası, Nükleer Elektrik Santralleri Kurumu, Anadolu Bankası, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatlanması, Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı, TSE'nin Kuruluş ve Teşkilatlanması, Çevre Genel Müdürlüğü, DPT Kuruluş ve Görevleri, Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri, 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 103 İlçe Kurulması, Emniyet Teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri, Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri, Arsa Ofisi Kanunu'nu, Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri, Devlet Denetleme Kurulu Kurulması, TOKİ, Diyanet İşleri Başkanlığı, Millî Güvenlik Kurulu ile ilgili KHK'lar çıkartılmıştır. Hemen belirtmek gerekirse bu teşkilat KHK'larına bir sonraki başlıkta ele alacağımız üzere ardarda çıkartılan personel KHK'ları eşlik etmiştir.

Çıkartılan teşkilat KHK'lerden bazıılarını çalışma kapsamında değerlendirerek ele olacak olursak şunları söyleyebiliriz.

184 sayılı KHK ile Maliye Bakanlığına bağlı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği ile Ticaret Bakanlığına bağlı Dış Ticaret Genel Sekreterliği bu iki bakanlıktan alınarak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı adı altında yeni bir müsteşarlık kurulmuştur (Güler, 2005, s. 112). Yine kurulan bu müsteşarlığa Dış ilişkiler, Banka ve Kambiyo, İhracat, Kamu Finansman,

Maddesinde Değişiklik Yapılması ve Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hak. KHK (06.11.1989), **389** Sayılı Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (09.11.1989), **396** Sayılı Aile Araştırma Kurumu Kurulması Hak. KHK (29.12.1989), **400** Sayılı Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (16.02.1990), **422** Sayılı 1211 Sayılı Kanun ile 2547 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması ve Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığının Kurulması Hak. KHK (20.04.1992), **423** Sayılı Aile Araştırma Kurumu Kurulması Hak. KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (13.04.1990), **435** Sayılı 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (09.08.1991), **436** Sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hak. Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (14.08.1991), **437** Sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK (14.08.1991), **447** Sayılı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hak. Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (10.09.1991), 465 Sayılı 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hak. KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.12.1991)

İthalat, Anlaşmalar, Dış Ekonomik İlişkiler başkanlıkları gibi birçok stratejik başkanlık bağlanmıştır. Bu örgütlenme şekli yani stratejik ekonomi-politik kuruluşların önce bağlı oldukları birimlerden koparılması, ardından yeni bir örgütlenme altında birleştirilmesi ve son aşama da bu örgütlenmenin başbakana ya da başbakan yardımcısı ve devlet bakanına bağlanması (bir tür bakanlıklar üstü müsteşarlık) otoriter devletçiliğin temel parametreleri ile ilgili gelişmelerdir. Çünkü otoriter devletçilikte, devletin klasik hiyerarşik yapısını ve bürokratik örgüt şemasını dikey veya yatay şekilde kesen alternatif bürokratik oluşumlarla aşındırılması, yürütmenin ön plana çıkarılarak diğer erklerin etkisiz hale getirilmesi, alınan kararların, oluşturulan teşkilatlanmaların yürütmenin önemli bir aracı olan KHK ile yapılması ve dolayısıyla bunların mecliste ve toplumda politize olmasının tartışılmasının önüne geçilmesi gibi unsurlar ön plandadır.

Teşkilatlanma açısından oldukça önemli bir diğer KHK 233 Sayılı KİT KHK'sıdır. Neoliberal politikaların sürekli ön planda tuttuğu KİT'lerin özelleştirilmesi süreci Türkiye'de bu KHK ile başlamıştır. Daha önceki başlıklarda da belirttiğimiz üzere 80'li yıllarda KİT'lere ilişkin ilk KHK, MGK Devleti döneminde çıkartılan 60 sayılı KHK'dır. Ancak bu KHK'dan kısa bir süre sonra 22.10.1983 yılında 2929 sayılı İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları Hakkında Kanun çıkartılmıştır. Fakat bu kanunun da 8 ay ömrü olmuş ve Özal iktidara geldiğinde tıpkı bakanlıklarda olduğu gibi yeni bir KHK (233 sayılı KHK) çıkartılarak KİT'ler sil baştan yeniden düzenlenmiştir. Bu şekilde bir KHK çıkartılmasının arkasında şüphesiz neoliberal değişim-dönüşümün önemli aktörlerinden olan Dünya Bankasının oldukça önemli bir etkisi vardır. Çünkü DB'nın SAL, SECAL ve Proje Kredileri¹⁹⁰ Türkiye'nin 80'li yıllarda neoliberal değişim-dönüşümünde önemli bir yere sahiptir. Bu krediler dış ticaretin, faizlerin, finansal sektörün, mali yapının serbestleştirilmesi, verimliliğin ve etkinliğin artırılması, KİT'lerin bir an önce özelleştirilmesi gibi belli şartlar altında kullanılmıştır. İşte 233 sayılı KHK'nın çıkarılması ve daha sonraki süreçte tek tek KİT KHK'ları çıkartılarak özelleştirme sürecine hızlıca girilmesinin nedeni DB'dan alınacak yapısal uyum kredileridir. Öyle ki Enerji SECAL'in 5. maddesinde, 233 sayılı KHK'da özelleştirme sürecini geciktirici, askıya alıcı, feshedici şekilde bir değişiklik yapılırsa ya da bu KHK tamamen yürürlükten kaldırılırsa Enerji SECAL Kredileri Türkiye'ye kullanılmayacağını açıkça belirtmiştir (Güler, 2005, s. 165). Buradan hareketle iki sonuca varılabilir:

¹⁹⁰ **SAL**: Daha çok sektörel uyarılma kredileridir. **SECAL**: 1985 yılında uygulamaya girmiş olan ve tarım, enerji ve mali sektörler için açılmış kredilerdir. **Proje Kredileri** ise bir tür plan-program kredisi niteliğinde olup, daha çok SAL ve SECAL Kredilerini hayata geçirmeye ya da desteklemeye yarayan kredilerdir (Güler, 2005, s. 150-151).

Bunlardan ilki Türkiye’de yaşanan değişim-dönüşümde Özal yaşanan değişim-dönüşümün mimarı değil, aktörü durumundadır. İkincisi yaşanan bu gelişmeler: Türkiye’de KHK’ların krizle muhatap olmuş ya da kriz ardından iktidara gelmiş olan hükümetlerce (özellikle de tek başına iktidar olmuş hükümetlerce) çok fazla kullanıldığı, bu kullanımda KHK’lar neoliberal politikaların ve otoriter devletçiliğin aracı haline gelerek devlette yaşanan değişim-dönüşümün temel araçlarından biri haline geldiğini açıkça ortaya koymaktadır. Diğer bir ifadeyle Türkiye’de ekonomik, siyasal, toplumsal tüm krizlerin yarattığı imkanlar kullanılarak, krizleri çözmek adına yeni bir düzen inşa edilmiştir. Bu düzen neoliberal yönelimli bir düzendir. Bu yeni düzende ve devlet anlayışı içerisinde KHK kamusal olmayan bir devletin yaratımında önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü inşa edilecek düzen her zaman olağan yolları kabul etmemekte bu yüzden KHK’lara başvurulmaktadır. Bu duruma bağlı olarak yeni düzenin ortaya koyduğu devlet giderek otoriter bir eğilime sahip olmaktadır. Bu tespitin ardından 233 sayılı KHK’ya geri dönecek olursak:

Bu KHK’nın belki de en dikkat çeken noktası KİT’lere ilişkin inisiyatifin çok daha güçlü bir şekilde yürütme erkine yani Bakanlar Kuruluna geçmiş olmasıdır. Çünkü bu KHK ile KİT’lerin kurulması artık kanunla değil KHK ile olacaktır. Ayrıca KİT’lerin elden çıkarılması yani özelleştirilmesi ise doğrudan Başbakanlığa bağlı Ekonomik İşler Koordinasyon Kuruluna bırakılmıştır. Diğer bir ifadeyle MGK Devleti döneminde KHK’larla oluşturulan KİT’ler, Özal Döneminde çıkartılan 233 sayılı çatı KHK hükümlerine göre yeniden düzenlenmiş, KİT’ler üzerinde Bakanlar Kuruluna sınırsız yetkiler verilmiş (örneğin yönetim kurullarını ve sermayelerini belirleme yetkileri Bakanlar Kuruluna verilmiştir.) özelleştirilmeleri basitleştirilmiştir.

Görüldüğü üzere tıpkı diğer KHK’larda olduğu gibi 233 sayılı KHK ile de yürütme erkinin diğer erkler karşısında yükselişi aralıksız devam etmiştir. Bu durum çalışmamızın kuramsal ayağını oluşturan otoriter devletçilik ile uyuşan bir durumdur. Önceleri KİT konusunda yetkili mercii meclis iken daha sonra çıkarılan KHK’larla ilk olarak Bakanlar Kurulu ardından da başbakanlığa bağlı kurulların yetkili kılınması bu duruma gösterilebilecek en somut örnektir.

Bir diğer teşkilatlanma KHK’sı da 165 sayılı KHK’dır. DB’dan aktarılabacak krediler 165 sayılı KHK ile kurulan Devlet Sanayi Yatırım Bankası aracılığıyla kullanılmıştır. Bu banka kurulduktan kısa bir süre sonra Türkiye Kömür İşletmeleri, Sümerbank, Devlet Demir Yolları gibi birçok KİT ile finans anlaşmaları imzalamıştır (Güler, 2005, s. 167). Böylece bir yandan kredi kullanımı için özelleştirme şart koşmuş

ve bunun için KİT KHK'sı çıkartılmış, bir yandan da yararlandırılacak krediler yine KHK ile kurulan bir banka üzerinden kullanılmıştır.

Neoliberal politikalara aracılık eden diğer teşkilat KHK'ları ise Toprak Mahsulleri Ofisi, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri, Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri¹⁹¹ ile ilgili KHK'lardır.¹⁹² Hemen belirtmek gerekirse bu KHK'ların temel amacı 1980'lere kadar tarım kesimine girdi sağlama, tarım kredisi kullandırma, tarımsal ürün alımında destekleme yapma gibi birçok işleve sahip olan kamusal kurumların teşkilatlarında KHK'larla değişiklik yaparak tarım alanında devletin varlığına son vermek, devletin geri çekildiği mevzilerin özel sektör tarafından doldurulmasını sağlamak (yani tarımı serbest piyasaya terk etmek) olmuştur. Bunu sağlamaya yönelik ilk gelişmeler, 237 ve 238 sayılı KHK'larla kooperatiflerin yönetim kademesinin sermaye kesimine-özel sektöre bırakılması, devletin geri plana itilerek sözleşmeli üreticiliğe geçilmesi, tarımsal finansmanda düşük faizli devlet kredisinden vazgeçilerek özel kredilere yönlendirmenin sağlanması (Güler, 2005, s. 197) ve kooperatiflerin devlet ile olan bağının koparılması ile olmuştur. Bu KHK'larla birlikte devletin tarımda öncü rolü kırılmış, devletin destekleme alımları kapasitesi ve desteklediği ürün çeşitliliği daraltılmış, tarım kesimi kamusal ucuz krediden özel sektör yönelimli ticari kredilere yönlendirilmiştir.

Önemli bir diğer teşkilat KHK'sı da DPT ile ilgili KHK'lardır.¹⁹³ Özal döneminde KHK'larla değişim-dönüşüme uğratan teşkilatlardan biri olan DPT ile ilgili 4 KHK¹⁹⁴ çıkartılmıştır. Esasında bu KHK'lar DPT'yi yeni ekonomik ve toplumsal yapıya adapte etme yani neoliberal politikaların talepleri doğrultusunda yaşanan değişim-dönüşüme uygun hale getirme amaçlı KHK'lardır. Daha önce de belirttiğimiz üzere Demirel'in 1979 yılında iktidara gelmesiyle Özal, Başbakanlık Müsteşarlığı ile DPT Müsteşar Vekilliği görevini üstlenmiştir. Bu görevde iken DPT'yi bir yandan personel açısından, bir yandan da örgütsel anlamda dönüştürmeye başlamıştır. Örneğin 24 Ocak Kararları sonrasındaki süreçte yeni birikim rejimini hayata geçirmek ve yeni sisteme uygun alternatif bürokrasiyi yaratmak için DPT'den 250'den fazla uzman tasfiye edilirken aynı anda 180 tane yeni

¹⁹¹ Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri tarımsal ürünlerin işlenmesi, depolanması, dağıtımı ile Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri ise üyelerine ayni ve nakdi kredi sağlamakla ilgilenmektedir.

¹⁹² **113** sayılı Toprak Mahsulleri Ofisi Kuruluşu Hakkında KHK (28.10.1983), **237** Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında KHK (18.06.1984), **238** Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında KHK (18.06.1984).

¹⁹³ DPT'de yaşanan değişim-dönüşüm sürecine ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz. (Küçük, 1985), (Kansu, 2004), (Sezen, 1999), (Övgün, 2012)

¹⁹⁴ 223 sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **304** sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (31.12.1987), **437** sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK 14.08.1991, **414** sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde ve 223 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (10.04.1990),

uzman alınmıştır (Arslan, 1998, s. 109). Yani bir yandan devletçi anlayışa sahip kamu personeli tasfiye edilirken, bir yandan neoliberal politikalara mukavemet göstermeyecek, onları sorgulamaksızın uygulayacak ve neoliberalizmin yönetsel felsefesini yansıtan YKİ mantığına uygun personel yapısı ile DPT dönüştürülmeye çalışılmıştır.

Önce karar ve kararnamelerle birçok önemli görev ve yetkinin toplandığı yeni kurullar (Para ve Kredi Kurulu, Koordinasyon Kurulu, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu) oluşturulmuş ve ardından DPT'ye bu kurullara sekreteryaya hizmeti sunma görevi verilerek değişim-dönüşüm sürdürülmeye çalışılmıştır. Bunun yanında KHK'larla DPT'ye bağlı yeni birimler oluşturularak (Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi, Teşvik Daire Başkanlığı, Yabancı Sermaye Daire Başkanlığı, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Daire Başkanlığı, Serbest Bölgeler Başkanlığı (bu teşkilat önce 151 sayılı KHK ile kurulmuş daha sonra yine bir başka KHK ile DPT'ye bağlanmıştır)) DPT'nin neoliberal politikalara eşlik eden bir kurum haline gelmesi sağlanmıştır.

DPT'nin yaşadığı en büyük değişim-dönüşümler KHK'lar üzerinden gerçekleşmiştir. DPT, ulusal düzeyde kalkınma planları yapan, hükümete danışmanlık yapan kurmay bir teşkilat konumundayken 1980 sonrası KHK'larla değişim-dönüşüme uğratarak icracı (yani yürütmeye ilişkin görevler yerine getiren, teşvik dağıtan) ve projeci bir teşkilat haline getirilmiştir (Arslan, 1998, s. 110-111). DPT'nin bu şekilde bir değişim-dönüşüm yaşamasında şüphesiz 1984 yılında çıkarılan 223 sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nın önemli bir rolü mevcuttur. Bu KHK, sadece teşkilat değil aynı zamanda personel yapısında da önemli düzenlemeler getirmiştir. Örneğin 223 sayılı KHK ile 657 sayılı DMK ve Sözleşmeli personel alım usullerine bağlı kalınmaksızın ve ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmek suretiyle DPT'ye her düzeyde sözleşmeli personel alımı yapılabileceği, bunun yanında ihtiyaç duyulması halinde diğer kurumlardan da personel görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

DPT'de yaşanan değişim-dönüşüme aracılık eden bir diğer KHK da 1987 yılında çıkarılan 304 sayılı KHK'dır.¹⁹⁵ Bu KHK ile Başbakanın DPT ile ilgili yetki görevlerini Devlet Bakanı aracılığıyla kullanabileceği, KİT konusunda her türlü yetkinin Yüksek Planlama kurulu tarafından yerine getireceği belirtilmiştir. Son olarak takip eden süreçte 437, 470, 511, 540 sayılı KHK'lar çıkartılarak DPT'de değişim-dönüşüm sürdürülmüştür. Örneğin DPT müsteşarının sadece Başbakanın yanında ilgili bakana karşı da sorumlu

¹⁹⁵ 304 sayılı KHK: Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (31.12.1987).

olduğu, DPT'nin uluslararası örgütlerle iş birliği içinde stratejiler geliştireceği (511 sayılı KHK) belirtilmiştir.

Teşkilatlanma açısından ele alınması gereken bir diğer KHK ise yerel yönetimlere ilişkin KHK'lardır.¹⁹⁶ Özal döneminde yerel yönetimler konusunda da köklü bir değişim-dönüşüm yaşanmıştır. Tıpkı personel, bakanlık ve devlete ait diğer çeşitli düzeylerde yer alan kurum-kuruluşun teşkilatlanmasın da olduğu gibi yerel yönetimlerinde değişim-dönüşümünde KHK'lar işlevsel bir araç halini almıştır. Kamusuz bir kamu yaratma konusunda neoliberal politikaların markaja aldığı bir diğer alan olan yerel yönetimlerde değişim-dönüşümün yönü daha çok yereli özel sektöre-sermaye kesimine açmak, karar alma süreçlerinde yerelleşme ve demokratikleşme görünümü altında mikro ve makro düzeyde merkezileşme (yani merkezi düzeyde de yerel düzeyde de yürütme erkine birçok önemli yetki görev aktarmak) şeklinde olmuştur. Bu değişim-dönüşümü sağlamak için yerel yönetimlerin yönetsel-mali yapısı üzerine yoğunlaşılmıştır. Yönetsel açıdan baktığımızda demokratiklik, yönetişim, YKİ gibi enstrümanlarla yetkilerin özel sektöre paylaşıldığını, mali açıdan baktığımızda ise etkinlik, verimlilik, kârlılık gibi gerekçelerle yerel yönetimlerin merkezi kamu kaynakları ile bağlarının koparılarak yerli-yabancı özel sermaye kaynaklarına teslim edildiğini görmekteyiz (Güler, 2005, s. 247).

Hemen belirtmek gerekirse yerel yönetimlerde yaşanan bu neoliberal değişim-dönüşümde de yine temel araç KHK'lar olmuştur. Örneğin 335 sayılı KHK ile yönetsel açıdan kararlarda çabukluk-süratlilik sağlamak ve mahalli ve müşterek hizmetlerin tek elden yürütülmesinin daha yararlı olacağı gerekçeleriyle İçişleri Bakanlığının teklifi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile yeni belediyelerin kurulabileceği ya da mevcut belediyelerin büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabileceği belirtilmiştir. KHK'da büyükşehir belediyesi ile büyükşehir belediye sınırları içine alınacak belediyenin sınırları arasında köy idaresi varsa; bunların büyükşehir belediyesi içindeki hangi belediyeye bağlanacağı Bakanlar Kurulu kararıyla gerçekleşeceği belirtilmiştir. Yine yerel yönetim birimlerinin seçilmiş organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi bulunan İçişleri Bakanına bu KHK ile uzaklaştırılan belediye başkanının yerine geçici bir başkan görevlendirebilme yetkisi verilmiştir.

KHK'da dikkat çekici bir diğer husus, belediye başkanının yurt dışına çıkışının İçişleri Bakanının onayına tabi olması durumudur. Buna benzer şekilde başkanın, izin,

¹⁹⁶ **195** sayılı KHK: Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında K.H.K. (23.03.1984), **283** sayılı KHK: 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 93. Maddesinin Değiştirilmesi ve 3030 Sayılı Kanun'un 9. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hak. KHK (27.05.1987), **335** sayılı KHK: 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (12.08.1988),

yurt içi ve yurt dışı görev gezilerine gidiş ve dönüşlerinde mahallin en büyük mülki amirine ve başkan vekiline yazılı bilgi vermesi ve iznini geçireceği yeri bildirmesi zorunluluğu getirilmiştir.

Yerel yönetimlerin değişim-dönüşümündeki bu sürece katkı sağlayan bir diğer önemli gelişme yerel yönetimlere kamusal kaynakların aktarımında önemli bir role sahip İller Bankasının süreç içerisinde işlevsizleştirilmesi olmuştur. Diğer bir ifadeyle yerel alt yapı konusunda işlevsel bir fonksiyona sahip İller Bankasının önce bu fonksiyonu kısıtlanmış, daha sonra KHK ile kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kararı ile KİT statüsünden çıkarılarak ticari bankalarla yerel yönetim birimleri arasında bir tür aracı haline getirilmiş ve son olarak süreç içerisinde personel sayısı azaltılarak âtil duruma getirilmiştir (Güler, 2005, s. 251).

Kurulduğu yıl olan 1945'ten 1980'lere kadar İller Bankası, Yerel yönetimlere kamusal kaynakları aktaran ve onlara yatırım harcamaları için finansal kredileri sunan bir teşkilat olarak varlığını sürdürmüştür. Ancak iller Bankası Özal döneminde bu fonksiyonlarından koparılmış ve yerel yönetimler özel sektör kredilerine muhtaçlaştırılmıştır. Çünkü neoliberal politikalar yerel alt yapı yatırımlarının finansmanında kamusal kaynaklar yerine özel sektör kredilerini tercih etmektedir. Temel mantık, kamunun kamusallığının çökertilmesi iken bunun sağlanması ise borçlandırma muhtaç hale getir ve neoliberal politikalar dolayımında değişim-dönüşüme mecbur bırak, şeklindedir. Bu sürecin yol haritası neoliberal politikaların temel aktörlerinden olan Dünya Bankası tarafından hazırlanan bir öneri raporuyla çizilmiş olup, bu raporda kamu kaynaklarının yerel altyapı yatırımları için yeterli olmadığı bu yüzden yerel birimlerin serbest piyasadan borçlanabilmesinin ve alt yapı yatırımlarının özel sektör eliyle gerçekleştirilebilmesinin önünün açılması gerektiği belirtilmiştir (Güler, 2005, s. 252).

Son olarak yerel yönetim alanında dikkat çeken bir diğer KHK 300 sayılı KHK'dır. Bu KHK ile Özal yerel düzeyde iktidarını korumak için bir düzenleme gerçekleştirmiştir. Daha önce yerel seçimleri (siyasi yasaklı liderlerin partilerine geri dönme yolu açılmasıyla) anayasa değişikliği ile öne almaya çalışan iktidar bu kez de yerel seçimlerinden kısa bir süre önce 3392 sayılı kanun ile 103 İlçe kurmuş (özellikle 3 büyük il olan İstanbul, İzmir ve Ankara) ardından çıkarılan 300 sayılı KHK ile bu kanunda "Büyükşehir belediyeleri hudutları içinde kurulan ilçelerin merkezlerindeki belediye seçimleri, ülke çapında ilk genel mahalli idareler seçimleri ile birlikte yapılır.", şeklindeki düzenlemeyle büyükşehirlerde daha fazla belediye kazanabilmenin hesaplarını yapmıştır. Esasında bu durum otoriter devletçilik kuramı içerisinde yer alan egemen kitle partisinin devlet aygıtını aşırı şekilde siyasallaştırması, kendini yürürlükteki anayasa ile bağlı

görmemesi tespitine verilebilecek önemli örneklerden biridir. Çünkü seçimlerle ilgili anayasada açık hüküm olmasına rağmen (seçim yasalarında yapılacak değişiklikler, yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren 1 yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanamaması) siyasal iktidar mevcut anayasal hükümlerle kendini bağlı görmeyip bu durumu referanduma götürmüştür.

Burada bir hususun dikkatlerden kaçmaması gerekir; tıpkı diğer alanların değişim-dönüşüm sürecinde olduğu gibi yerel yönetimlerin de değişim-dönüşüm sürecinde olağan karar alma sürecinin temel aktörü olan meclis talileştirilerek yürüme erki aslileştirilemektedir. Çünkü olağan yollar kullanılarak mecliste, kamuoyunda ve toplumda konunun politize edilmesinin, eleştirilmesinin ve kararlara mukavemet gösterilmesinin önüne en baştan geçilmektedir.

Görüldüğü üzere yerel yönetimler bir yandan kârlılık, verimlilik, ekonomiklik gibi neoliberal söylemlerle kamusal özden uzaklaştırılmakta, bir yandan da yerel düzeydeki temel karar alıcılar olan yerel meclislerin yetkilerinin özel sektörle-sermaye kesimiyle paylaşılması yoluna gidilmekte, bir yandan ise özel sektör kredilerine yönlendirilerek kamusal kaynaklardan uzaklaştırılmakta ve yerelleşme görünümü altında mikro ve makro düzeyde merkezileşerek yürütme erkine önemli yetki ve görevler aktarılmaktadır.

Esasında Özal Döneminde KHK'lar üzerinden izlenen bu politikalar neoliberalizmin ve onun uzantısı olan otoriter devletçiliğin yönetsel yapısına uygun değişim-dönüşümün izlerini taşımaktadır. Örneğin her yeni KHK ile birlikte yürütme erkine yeni teşkilat oluşturabilme, bunları yine kendisine bağlama yetkisinin verilmesi¹⁹⁷, bu teşkilatlara yürütme erkince yeni kadrolar ihdas edilmesi, yine bunlara atanacak personelin yürütme erki tarafında oluşturulan istisnalar üzerinden atamaların yapılabilmesi gibi uygulamalar bu izlere verilebilecek örneklerdir. Bu KHK'lar ile neoliberalizmin yönetsel uzantısı olan YKİ'nin talep ettiği klasik bürokrasinin işleyişine özel sektör yöneliminin aşılması, liyakat-kariyer ilkesinin es geçilerek atama ve istihdamda sözleşmelilik-istisnai memurluğun yaygınlaştırılması, meclis yerine kişi (Başbakan-Cumhurbaşkanı) ya da kurul tipi bir yönetim anlayışının hâkim kılınmaya çalışılması, denetimden muaf fonlar oluşturulabilmesi sağlanmıştır.

3.2.2.5.2.2. Personel KHK'ları

KHK, mevcut kanunlarda bir boşluk, bir tutarsızlık, bir yanlışlık varsa, küçük çaplı değişiklikler yapılacaksa ya da çok acil durumlar karşısında bu aciliyetin giderilmesi

¹⁹⁷ Örneğin birçok KHK'da bir kuruluşun başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile başbakanlık ya da diğer bakanlıklarla ilgilendirilebileceği belirtilmiştir.

(daha sonra meclise onaylatılması usulüyle) için ortaya çıkmış hukuksal-yönetmel bir araçtır. Ancak sadece personel KHK'larına bile bakıldığında durumun pek de öyle olmadığı ortadadır. Öncelikle personel konusu milyonlarca kişiyi ilgilendirdiğinden aceleye getirilmemesi ve sürekli KHK'larla düzenlenmemesi gereken bir konudur. Çünkü personel konusunu sürekli olarak KHK'larla düzenliyor olmak kamu personelinin ve personel rejiminin aşırı şekilde siyasallaşması sorununu ortaya çıkartabilir ve bunun da sonucunda tarafsızlık ilkesi zedelenebilir, anayasa ve kanunlara bağlılık siyasal iktidara bağlılığa dönüşebilir, düzenli bir personel sisteminin oluşmasını önleyebilir, ücret ve personel sistemindeki eşitsizlik yaratıcı uygulamaları daha da arttırabilir. Bu nedenle personel konusunda yapılacak düzenlemelerin kararnamelerle değil, kapsamlı araştırmalar sonucunda hem uzmanların hem tarafların katılımıyla hazırlanan raporlara dayandırılarak çıkartılan kanunlarla yapılması daha yerinde bir uygulama olacağı ortadadır (Tutum, 1974, s. 71).

Türkiye'de 70'li yılları ele aldığımız başlıktan da hatırlanacağı üzere yürütme erki, ilk KHK'sını 1972 yılında personel rejimini düzenlemek amacıyla çıkartmış ve daha sonraki süreçte bu durum adeta bir teamül haline gelerek personel konusunda yapılacak düzenlemelerin hemen hemen hepsinin KHK ile gerçekleştirilmesi şekline dönüşmüştür.

Çalışma boyunca ele aldığımız başlıklarda da görüldüğü üzere özellikle 1980'lerle beraber yaşanan neoliberal politikalar bir yandan finansal açıdan serbestlik getirirken bir yandan da hukuksal, yönetmel ve siyasal açıdan da otoriterleşmeyi beraberinde getirmiştir. Bu durum Özal döneminde farklı alan ve konularda çıkartılan onlarca KHK'da gözlemlenebilir. Özellikle Özal döneminde onlarca personel KHK'sı çıkarılarak adeta yeni bir DMK oluşturulduğunda bu durum daha net şekilde görülmektedir.

Özal dönemi KHK'larına geçmeden önce anayasanın personele ilişkin en temel maddelerinden olan 128. Maddeye kısaca değinilmesi yerinde olacaktır. Anayasanın 128. Maddesi, "Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. Ancak, mali ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır. Üst kademe yöneticilerinin yetiştirilme usul ve esasları, kanunla özel olarak düzenlenir.", şeklindedir. Her ne kadar bu madde ile anayasal düzeyde bir tür memur güvencesi oluşturulmuş olsa da Türkiye'de bu güvence KHK'larla by-pass edilmiştir. Çünkü Türkiye'de ilk KHK'nın çıkartıldığı günden günümüze personel konusunda her alanda (atama, terfi, genel kadro usulü, derece-kademe, sınav, tazminat, istihdam biçimi, istisnai memuriyet, sözleşmelilik vs.) personel ile ilgili KHK çıkartılmıştır. Bu kısa hatırlatmanın ardından Özal dönemi personel KHK'larına ilişkin şunları söyleyebiliriz.

Özal dönemi KHK'larının önemli bir kısmı personel üzerine olan KHK'lardır. Doğrudan ve dolaylı olarak personel ile ilgili 70'ten fazla KHK¹⁹⁸ çıkartılmıştır. Bu KHK'lar ya yeni bir teşkilat kurulması sonucunda buraya yeni kadro ihdas edilmesi ve buralara yapılacak atamalarla ilgili olarak (örneğin sadece Genel Kadro Usulü ile ilgili 31 KHK¹⁹⁹ çıkartılmıştır) ya bazı meslek grubunda yer alanlara yönelik spesifik düzenlemeler şeklinde (örneğin akademisyen, hâkim, savcı, asker, maliye, gümrük, hazine, kurul memurlukları gibi memuriyetlerin ek gösterge, derece-kademe, maaş zammı üzerine 16 KHK²⁰⁰ çıkartılmıştır) ya da doğrudan 657 sayılı DMK'da değişikliklerle yani personel rejiminin bizatihi kendisini değiştirmeye yönelik (sözleşmelilik, yarı zamanlı istihdam, kadro karşılığı istihdam gibi yeni ve genelleştirilmeye çalışılan uygulamalar) KHK'lardır (15 tane).²⁰¹

Peki Özal döneminde çıkartılan onlarca personel KHK'sı neyi amaçlamaktadır? Şüphesiz bunun cevabı (ele aldığımız bakanlık ve teşkilatlanma KHK'larında olduğu gibi), personel KHK'larının işlevsel bir neoliberal politika aracı olarak kullanıldığı, şeklinde verilebilir. Diğer bir ifadeyle Özal dönemi personel KHK'ları, neoliberal değişim-dönüşüm için gerekli olan alternatif bürokrasinin oluşturulması, değişim-dönüşümün önünde engel olarak görülen personelin tasfiyesi ya da bazı memuriyetlerde yer alanların ihya edilerek değişim-dönüşüme mukavemet göstermemesinin sağlanması, neoliberal politikaların yönetsel uzantısı olan yönetişimci-YKİ'ci bir bürokrat anlayışının yerleştirilmesi, personel rejiminin hükümet yönelimli köklü bir değişim-dönüşüme uğratılması, sözleşmeliliğin yaygınlaştırılması, personel konusunda istisnai hükümlerin genişletilmesi gibi amaçları içermektedir. Sayılan tüm bu hususların oluşumunda KHK'lar bir tür işlevsel araç haline gelmiştir. Farklı bir söylemle, Türkiye'de KHK'ların neoliberal politikalara uygun personel, yönetim-teşkilatlanma, piyasa hukuku ve ekonomi anlayışının inşasında işlevselleştirilmiş bir araç olarak kullanıldığını görmekteyiz.

Personel kapsamında ele alacağımız ilk KHK 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında KHK'dır. 1983 yılında Özal'ın iktidara gelmesiyle beraber ilk çıkardığı

¹⁹⁸ Özal Dönemi personel KHK'ları: 172, 190, 198, 199, 241, 244, 255, 258, 261, 265, 266, 269, 271, 272, 274, 275, 279, 280, 281, 288, 289, 298, 306, 309, 311, 318, 325, 328, 331, 333, 342, 348, 351, 358, 364, 366, 368, 372, 375, 376, 377, 378, 379, 382, 384, 386, 393, 392, 395, 402, 404, 406, 407, 411, 418, 433, 434, 435, 445, 448, 449, 450, 458, 459, 461, 464, 467, 468, 453, 457...

¹⁹⁹ 190 Sayılı Genel Kadro Usulü Hakkındaki KHK ile ilgili çıkartılan KHK'lar: 190, 255, 261, 266, 271, 275, 279, 280, 288, 298, 325, 340, 348, 364, 367, 372, 378, 379, 382, 384, 392, 395, 406, 407, 411, 412, 414, 434, 448, 468...

²⁰⁰ Bu KHK'lardan bazıları: 265, 269, 342, 366, 375, 376, 459 sayılı KHK'lar

²⁰¹ Bu KHK'lar: 199, 241, 269, 272, 309, 331, 331, 351, 351, 366, 375, 378, 386, 402, 450 şeklindedir

KHK'lerden olan 190 sayılı KHK yine bir başka KHK ile (703 sayılı KHK)²⁰² 2018 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Yürürlükte kaldığı 35 yıllık süre içerisinde belki de DMK ile beraber en fazla değişikliğe uğrayan yasal düzenlemeler arasında yer alan 190 sayılı KHK'nın amacı kamu kurum ve kuruluşlarına ait kadroların ihdası, iptali ve kullanılmasına dair esas ve usullerini düzenlemektir. Anayasa her ne kadar “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir”, dese de doğrudan personel rejiminin omurgası diyebileceğimiz genel kadro konusunun yürütme erkine bırakılması anayasanın ilgili maddesinin by-pass ederek personel konusunda söz sahipliğini yasamadan yürütmeye geçmesini sağlamıştır. Yani anayasanın ilgili hükmü işlevsizleştirilerek yürütmenin daha da güçlenmesi sağlanmıştır. 190 sayılı KHK ile kadro konusunda son sözün yürütme erkine bırakılması, memurların yasal güvencelerini önemli bir zaafa uğratmıştır (Güler, 2013, s. 177).

Personel konusunun KHK ile düzenlenmesini sorunlu hale getiren bir diğer husus yürütme erkine uzun sayılabilecek bir süre için KHK ile düzenleme yapma yetkisinin verilmesidir. Örneğin 1980'li yıllarda çıkarılan yetki yasalarının çoğu 1 yıl, 18 ay ya da 2 yıl gibi sürelerle yetki verilen alanlarda Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermiştir. Bunun anlamı 1 veya 2 yıl boyunca DMK askıda kalacak, gözler sürekli ve tedirgin olarak yürütmenin alacağı kararlarda olacak (Gözübüyük & Tutum, 1975, s. 6), öte yandan kamu görevlileri arasında bir tür çıkar savaşının oluşmasına (Güran, 1980, s. 70), personelin aşırı siyasallaşmasına neden olacaktır.

Personel konusuyla ilgili ele alacağımız bir diğer KHK 1983 yılında çıkarılan Maliye Bakanlığı Teşkilatını düzenleyen 178 sayılı KHK'dır. Bu KHK ile Maliye Bakanlığında önemli birçok değişiklik yapılmakla beraber ele aldığımız personel konusuyla ilgili de önemli düzenlemeler yapılmıştır. Daha çok bütçe konusunda genel hazırlık çalışmalarını yapmak ve teknik ilkeleri tespit etmek gibi görevleri yerine getirmek için 1936 yılında kurulan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne (BÜMKO), bu KHK ile beraber kamu istihdam politikasını belirlemek ve bunun için gerekli önlemleri almak gibi önemli bazı yetki ve görevler ile donatılmıştır (Güler, 2013, s. 256). Bu durum KHK'nın 10. Maddesinde yer alan: “Kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin

²⁰² **Not:** 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 190 sayılı KHK yürürlükten kaldırılmış olup, 190 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin eki cetvellerde yer alan kadrolar, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çerçevesinde yeniden düzenlenecektir.

uygulanmasını düzenlemek, standartları sağlamak ve sınırlamalar koymak hususunda gerekli teklifleri yapmak ve tedbirleri almak” şeklinde ifade edilmiştir. Bu KHK'nın kapsamı daha sonraki KHK'larla²⁰³ daha da genişletilmiş ve personel konusunda pek çok önemli yetki ve görev Maliye Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmış, yani diğer alanlarda olduğu gibi personel konusunda da yürütme erki ön plana çıkartılmıştır. Örneğin 1993 yılında çıkarılan 516 sayılı KHK ve 1994 yılında çıkarılan 543 sayılı KHK'lar²⁰⁴ ile personele ilişkin birçok önemli yetki ve görev Maliye Bakanlığına (BÜMKO) verilmiştir.

Bu KHK'lardan 516 sayılı KHK ile kamu personeline sağlanan sosyal servis ve hizmetler karşılığında alınacak bedelleri belirlemek; kamu hizmetlerinden bedeli karşılığında verilebileceklerin fiyatlandırma esas ve ilkelerini tespit etmek, yine “kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek, standartları tespit etmek ve sınırlamalar koymak, bu hususlarda tüm kamu kurum ve kuruluşları için uyulması zorunlu düzenlemeleri yapmak ve tedbirleri almak” şeklinde Maliye Bakanlığına verilmiştir.

Personel açısından ele alınacak bir diğer KHK, Devlet Personel Başkanlığı (DPB) ile ilgilidir. 1960 yılında Devlet Personel Dairesi şeklinde kurulmuş, 1980 sonrası dönemde KHK²⁰⁵ ile başkanlık örgütlenmesi şeklinde yeniden düzenlenerek Devlet Personel Başkanlığı adını almıştır. Sadece ismen değişmemiş oldukça önemli bir değişim-dönüşüm yaşamıştır. Kararnamede DPB yine doğrudan başbakana bağlanmış, karar organı olan Devlet Personel Heyeti kaldırılmış (üyelerden 2 tanesi memurlar arasından seçildiği için heyetin kaldırılmasıyla personel temsiliyeti kaldırılmıştır), başkanlığın kamu hizmetlerinin düzenli, süratli ve ekonomik şekilde yürütülmesi, memur

²⁰³ Maliye Bakanlığı ile ilgili birçok KHK çıkartılmış olmakla beraber bunların hemen hemen hepsi Özal Döneminde çıkartılmıştır. Maliye Bakanlığı KHK'ları şu şekildedir: **178** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (14.12.1983), **207** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **258** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Personeline Ödenecek Ek Ücrete Dair KHK (25.08.1986), **307** sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında 3056 Sayılı Kanunun Bazı Maddeleri ile 178 ve 190 Sayılı KHK'ların Eki Başbakanlık ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının Kadro Cetvellerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (14.01.1988), **449** sayılı Adalet Hizmetleri Tazminatı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının Yurt Dışı Kadrolarında Bulunan Personeli Dışında Kalan Personeline Ek Ödeme Yapılmasına Dair KHK (15.10.1991), **484** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK de değişiklik Yapılmasına Dair KHK (13.07.1993), **516** sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993), **543** sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. 178 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (24.06.1994)

²⁰⁴ Bu KHK'lar daha sonraki süreçte çok fazla tartışmaya neden olmuş ve son noktada da Anayasa Mahkemesi engeline takılmıştır.

²⁰⁵ 217 Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.08.1984)

ve diğ er kamu görevlilerinin tabi olacakları personel rejiminin; ülkenin ekonomik şartlarına ve hukuki esaslarına uygun olacak şekilde düzenlenmesi için DPB'nin kurulduğu belirtilmiştir. Güler (2013, s. 260)'in de belirttiği gibi KHK ile beraber DPB kamu istihdam politikası oluşturma amacından ziyade daha çok yürütme erkinin çalışmalarını, rutin işlerini yürütmeye yarayan bir teşkilata çevrilmiştir. Diğ er KHK'larda olduğu gibi bu KHK'da da yürütme erki önemli yetki ve görevleri kendinde toplamıştır. Özellikle 1980'li yıllarla beraber personel konusu önce KHK'larla tümüyle yürütme erkine devredilmiş daha sonra yetkiyi alan yürütme erki neoliberal politikalar çerçevesinde personel sistemini tümünden bir değı şim-dönüşü me uğ ratmıştır.

Personel konusunda ele alınacak bir diğ er KHK 199 sayılı KHK'dır.²⁰⁶ Bu KHK ile personelin yükselmesi konusunda çok önemli bir değı şiklik yapılmıştır. İlgili KHK ile, eğitim ve öğretim hizmetleri sınıfı hariç, sınıfların 1, 2, 3 ve 4. derecelerindeki kadrolarına, derece yükselmesindeki süre kaydı aranmaksızın, atanmasındaki usule göre daha aşağıdaki derecelerden atama yapılabileceği belirtilmiştir. Görüldüğü üzere bu KHK ile eğitim alanı hariç diğ er tüm alanlarda 1, 2, 3 ve 4. derecelerindeki kadrolara yapılacak memur atamalarında süre kaydı aranmayabileceği belirtilmiştir. Yani bir memur 9. dereceden 8. dereceye yükselmek için her yıl bir kademe almak suretiyle toplamda 3 yılın geçmesini beklemek zorundayken bu KHK ile bu kural geçersiz kılınmıştır. Esasında bu durum yönetici atamaları için geçerli olan belli derece ve kademe de olma şartını da bypass etmiş ve dolayısıyla kamuda geçerli olan liyakat ve kariyer sistemini alt-üst etmiştir. Örneğin daire başkanlığına yapılacak bir atama da belli bir derece kademedede olma şartı varsa bu kadroya yapılacak atama liyakat ve kariyer ilkeleri gereği o meslekte belli tecrübe edinmiş ve belli bir yıl çalışarak derece-kademe ilerlemesi almış kişiler arasından atama yapılması gerekirken, bu KHK ile mesleğe yeni başlamış ve daha alt derece-kademedede yer alan birinin atanmasının yolu açılmıştır. Böylece hem ikili-alternatif bürokrasinin oluşumu sağlanmış hem de liyakatin yerini hükümete sadakatin aldığı bir personel rejimine kapı aralanmıştır.

Yine aynı KHK'da özel sektör çalışmalarının 6 yıla kadar olanının derece kademe ilerlemesine sayılabileceği de belirtilmiştir. Böylece bir yandan hali hazırda bürokraside devletçi geleneğe sahip bürokratların pasifize edilmesinin diğ er yandan da özel sektörden iktidara ve onun ekonomik-politik felsefesine bağlı kişilerin kamuya transferinin önü açılmıştır. Bu ve benzeri gelişmeler sadece personel sistemini tartışmalı hale getirmekle kalmayıp idarenin yansızlığı anlayışına da gölge düşürmektedir.

²⁰⁶ 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Değı şiklik Yapılması Hakkında KHK (21.05.1984)

Özal dönemi personel konusunda dikkati çeken bir diğer husus, kanunda belirtilen hallerde kamuda istihdam edilebileceği belirtilen sözleşmeli personel istihdam biçiminin istisnailikten çıkarak olağan istihdam biçimini almasıdır. Yani artık hem sadece belli kurumların sözleşmeli personel çalıştırabileceği hükmü hem de belli şartlarda istihdam edilebileceği belirtilen sözleşmelilik giderek asli bir istihdam biçimini almıştır. Bu durumu takip edebileceğimiz belki de en güzel örnek KİT'lerdir. Başlangıçta KİT kuruluş kanununda iki istihdam biçimi yani memurluk ve işçilik mevcut iken bu durum zamanla değişmiştir. 1984 yılında çıkartılan 233 sayılı KHK ile beraber üst kademe yöneticileri hariç KİT'lerde olağan istihdam biçimi sözleşmeli personel olmuştur.

Yine bu KHK ile KİT personelinin yazılı ya da sözlü herhangi bir sınava tabii olmadan yönetim kurulu kararıyla işe alınabileceği belirtilmiş, işçi veya memurluktan sözleşmeli personel statüsüne geçmeyi daha avantajlı kılan düzenlemeler yapılmış böylece sözleşmeli personel statüsünü cazip hale getiren düzenlemeler yapılmıştır (Övgün, 2009, s. 178).

1980'li yıllar ile başlayan neoliberal değişim-dönüşüm içerisinde personel konusu oldukça önemli bir yere sahip olup, bu durumun ortaya çıkmasında neoliberal politikaların esnek, güvencesiz, kısmi zamanlı personel rejimi talepleri yatmaktadır. Bu taleplere 1980 sonrası süreçte ilk olarak MGK Devleti döneminde 18 ay süre için çıkarılan 17.6.1982 tarih ve 2680 sayılı "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi" şeklindeki yetki yasası ile cevap verilmiştir. Ancak bu yetki yasasını esaslı olarak kullanan ise Özal olmuştur. Özal 1983 yılında iktidara geldiğinde ilk iş olarak bu yetki yasası çerçevesinde oluşturulan kurul ve komisyonların (Kamu Yönetimi Komisyonu, Genel İstihdam Komisyonu ve Personel Rejimi komisyonu gibi) başına geçmiştir. Tataroğlu (1997, s. 108)'nin da belirttiği üzere: "Kamu yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarında, doğrudan KHK tasarısı hazırlanması, ilk kez rastlanan bir durumdur. Çünkü daha önceki çalışmalarda hep yeniden düzenleme komisyonları oluşturulmuş ve bu komisyonların raporlar ışığında siyasi iktidar yasal düzenlemeler gerçekleştirmiştir." Bu kapsamda diyebiliriz ki KHK uygulaması bürokrasiyi düzenleme konusunda siyasi iktidarlara daha büyük bir hareket serbestisi sağladığından adeta bir nimet olarak görülmüş ve bu nedendir ki Özal döneminde bu nimetten oldukça fazla yararlanılmıştır.

Yukarıda Özal Döneminde çıkarılan bakanlık, personel ve diğer teşkilat KHK'ları ele alınmıştır. Takip eden başlıkta ise Türkiye'nin 1980'li yılları çalışma kapsamında genel bir değerlendirmesi yapılacaktır.

3.2.2.6. Değerlendirme 80’li Yıllar: İstisnai Devletten Otoriter Devletçiliğe

Bu başlık altında, 1980-1991 yılları arasındaki dönem kuramsal tartışma ve KHK’lar üzerinden ele alınacaktır. Bu kapsamda ilk önce birinci bölümde genel hatlarını çizdiğimiz otoriter devletçiliğe-istisnai devlete ait temel kuramsal parametreleri ortaya koyup, daha sonra da ele aldığımız KHK’ları bu kapsamda değerlendirmeye çalışacağız. Diğer bir ifadeyle eklektik ve uyarlayıcı bir şekilde kuramsal bölümde belirttiğimiz ve istisnai devleti formüle eden Fraenkel, Agamben ve Schmitt üzerinden MGK Devleti dönemi (1980-1983) ve otoriter devletçiliği ortaya koyan Poulantzas üzerinden de Özal Dönemi açıklığa kavuşturularak Türkiye’nin 80’li yıllarında yaşanan değişim-dönüşüm ortaya koyulacaktır.

Daha önce de belirtildiği üzere 1980’li yıllarda istisnai devlet iktidarına MGK Devleti Döneminde, istisnai devlet iktidarının oluşturduğu siyasal-yönetimsel ve hukuksal düzenekler içerisinde beliren otoriter devletçiliğe ise Özal Döneminde rastlamaktayız. İstisnai devlette hukuk askıya alınırken otoriter devlette temel hukuk devleti ilkeleri zamanla aşınmaktadır. İstisnai devlette katılım mekanizmaları ya tamamen ortadan kaldırılmakta ya da sembolik bir konuma getirilmekte iken otoriter devletçilikte ise katılım mekanizmaları kısıtlanmakta-daraltılmaktadır (sendikal hakların daraltılması, seçimlere yüksek baraj uygulamasının getirilmesi gibi). İstisnai devlette yürütme erki devletle özdeşleşmekte (MGK Devletinin yasama-yürütme-yargı erklerini kendinde toplaması gibi), otoriter devletçilikte ise egemen kitle partisinin giderek devlete daha fazla nüfuz (personel rejiminin, yargı rejiminin yürütmeye bağlı kılınması gibi) etmektedir. İstisnai devlette meşruiyetin kaynağı olan meclis tamamen askıya alınırken, otoriter devletçilikte olabildiğince işlevsiz kılınmaktadır. İstisnai devlette partiler ya kapatılmakta ya da izin verilen partiler seçim yarışına girebilmekte iken otoriter devletçilikte partilerin halk ile bağlarının zayıflaması ve buna bağlı olarak da işlev ve önemlerini kaybetmesi söz konusudur. Bu iki farklı devlet formundan istisnai devleti daha çok 1980-1983 yılları arasındaki MGK Devleti döneminde, istisnai devlet düzenekleri üzerine yükselen bir otoriter devletçiliği (bir tür hibrit yapı) ise Özal Döneminde görmekteyiz. Bu iki devlet iktidarını ele aldığımız kuramcılar üzerinden biraz daha açıklığa kavuşturacak olursak olursak şunları söyleyebiliriz.

Fraenkel aşırı merkeziyetçi bir yapı içerisinde devleti “Normatif Devlet ve Egemen Ayrıcalıklı Devlet” (Normative State and Prerogative State) olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Bunlardan ilki yani normatif devlet, anayasa ve kanunlar tarafından olağan rutin içinde oluşturulmuş, işler haldeki devlet iktidarını ifade etmekte iken egemen

ayrıcalıklı devlet ise “sınırsız, keyfiyeti ve şiddeti, herhangi bir yasal düzenlemenin kontrolü ve denetimine tabi olmayan iktidar anlayışını ifade etmektedir (Fraenkel, 1941, s. xiii). Fraenkel’in egemen ayrıcalıklı devleti, milli iradenin esaslı temsilcisi olduğuna inandığı için her türlü normatif düzenlemeden kendini bağımsız gören iktidar ağı olarak tanımlamaktadır. Kendisini herhangi bir normatif düzenleme ile bağı görmeyen egemen ayrıcalıklı devlet anayasanın istisnai hükümleri üzerinden kendi varlığını sigortalar (anayasa ve yasalarda yer alan istisnai hükümleri sürekli kullanarak ve bunları genişleterek) yani güvenceye alır. Egemen ayrıcalıklı devletin temel karakteristiği yürürlükteki anayasa üzerinden sürekli bir istisna hali yaratarak, kendi rejimini inşa edebilmesidir.

Kuramsal tartışmaların bir diğer yanında yer alan Agamben ise istisna halinin demokratik sistemleri nasıl otoriter bir eğilime dönüştürdüğünü ortaya koymaya çalışır. Yine Agamben devletin, toplumun ya da demokratik anayasanın varlığına ilişkin olası bir tehlikenin bertaraf edilmesi için varlığı olumlanan İstisna Halinin-OHAL’in ve bu dönemlerde alınan önlemlerin ve yönetsel pratiklerin esasında demokratik anayasanın-demokratik değerlerin yok oluşuna, erkler arasındaki ayrımın silikleşerek yürütmenin ön plana çıkışına, istisnai hukuksal ve yönetsel araçların olağan hale gelişine dikkat çekmektedir.

Agamben “İstisna Hali”nin zamanla demokrasi ile mutlakiyet-otoriterlik arasında bir belirsizlik eşğine dönüştüğünü belirtmektedir. Aslında bu durum bize KHK gibi bir yönetsel-hukuksal aracın sık ve geniş kapsamlı kullanılmasının neden artık kabullenilen bir durum olduğunu da açıklamaktadır. Çünkü kriz ortamında varlığı meşrulaştırılan KHK’lar çeşitli gerekçelerle olağanlaşarak rutin yönetsel pratiğe dönüşmekte ve bu durum zamanla KHK’nın sınırları-kullanım alanını-kullanım şeklini-sıklığını sorgulanmaz hale getirmektedir. Yani Agamben vari ifade edecek olursak yaygınlaşan-sıklaşan-süreklilik halini alan krizler, istisnai yönetme pratiklerini de (KHK’larla yönetme gibi) günümüz çağdaş siyaset ve hukukunda egemen yönetim paradigması haline getirmektedir.

İstisnai devlet içerisindeki dönüşümleri teorize eden bir diğer düşünür ise Carl Schmitt’tir.²⁰⁷ Schmitt modern liberalizmin genel zayıflıkları üzerinden bir tür diktatörlük ve egemenlik anlayışı geliştirmiştir (Meierhenrich & Simons, 2016, s. 217). Schmitt için diktatörlük olumsuzlanan bir anlama sahip değildir. Çünkü Schmitt liberal anlayış ve

²⁰⁷ Schmitt yapmış olduğu kuramsal tartışmalarının bir bölümünü Weimar Cumhuriyetinin liberal ve parlamenter yapısının Hitler’in Nasyonal Sosyalist Alman İşçi Partisi (NSDAP) karşısındaki zayıflığını ortaya koymak üzerine kurgulamıştır.

çoğulculuğun devletlerin elini zayıflatmakta olduğunu bu durumdan çıkış yolunun ise güçlü lider etrafında kenetlenmiş ulus devlet olduğunu belirtir. Güçlü ve merkezîyetçi bir devlet anlayışının (siyaset=devlet özdeşliği) liberal anayasalar ve haklarla eridiğini belirten Schmitt'e göre, yeni devlet anlayışıyla (liberal devlet) beraber "siyaset-devlet özdeşliğinden vazgeçilmiş bunun yerine siyasal olmayanın da kapsandığı bir anlayışa doğru geçiş yaşanmıştır. Diğer bir ifadeyle artık toplumsal güçlerin, sendikaların, iş adamlarının, derneklerin, kilisenin topluma doğru genişleyen çoğulcu devletin varlığının söz konusu olduğu bir devlet anlayışına doğru dönüşüm yaşanmıştır (Schmitt, 2014, s. 14-15). Ancak Schmitt'e göre bu durum devleti zayıflatıcı, büyük krizlere sürükleyen ve hatta krizler karşısında çaresiz kalmasına neden olan bir gelişmedir. Çünkü liberal parlamenter demokrasi ile beraber karar verme yetisini kaybeden devlet bu yetiyi toplumsal güçlerle, sendikalarla, iş adamlarıyla, derneklerle, kiliseyle paylaşmak zorunda kalmıştır.

Schmitt'e göre kriz dönemlerinde hayati olan hızlı karar alma yetisi liberal parlamenter demokrasi içerisinde çoğulculuk nedeniyle mümkün olmadığından devletler merkezileşmeli, yürütme erki güçlendirilmeli, güç ve yetki yürütmenin üst kademelerinde (liderde) toplanmalı (Schmitt'in ifadesiyle desizyonizm=Karar verici makam) ve halk millî bilinç içerisinde bir lider etrafında kenetlenmelidir.

Schmitt özellikle kriz, buhran, savaş ve ayaklanma gibi anormal bir durumu (krizleri) çözmek amacıyla herhangi bir yasal kısıtlamadan kurtulmuş devlet iktidarının varlığını ileri sürmektedir (Schmitt, 2014, s. xxiii). Schmitt'in bu cümlede yer alan "herhangi bir yasal kısıtlamalardan kurtulmuş devlet iktidarı" kavramı oldukça önemlidir. Çünkü liberal devlet anlayışının hukukla sınırlandırılmış devlet iktidarının karşısında Schmitt'in yasal kısıtlamalardan kurtulmuş devlet iktidarı bulunmaktadır. Schmitt diktatörlük kuramını bu durum için geliştirmiş ve bu durum üzerinden otoriter eğilimli istisnai devlet yönetimini meşrulaştırmıştır.

Burada bir hususun gözlerden kaçmaması gerekmektedir. Her ne kadar Schmitt liberalizm eleştirisi üzerinden bir kuram inşa etse de aslında kullanmış olduğu argümanlar bugün kapitalizmin neoliberal evresinde yaşanan krizler karşısında da ileri sürülmektedir. Örneğin kriz dönemlerinde hayati olan hızlı karar alma yetisi olağan yasama faaliyetleri ve devletin klasik bürokratik yapısı içerisinde mümkün olmadığı ya da olağan karar alma mekanizmaları kullanıldığında politik ve toplumsal eleştirilerin-muhalefetin arttığı, bu yüzden işlerin yürümediği, olağan usullerle oluşturulmuş bürokratik yapının (geleneksel devlet teşkilatı) krizlere zamanında cevap veremediği savunusu üzerinden istisnai hali yaratılmakta ve bu durumda istisnai alanları ve yönetsel pratikler genişletilmekte, olağan

yollar yerine KHK gibi istisnai araçların kullanımını sıklaştırmakta, yürütme erki daha çok ön plana çıkmaktadır.

Örneğin bu durumu ele aldığımız 1980-1991 dönemi üzerinden değerlendirecek olursak, istisnai devleti karakterize eden ve kaos-anarşi ortamının var olduğu gerekçesiyle iktidara el koyan 12 Eylül Rejimi (MGK Devleti), bir yandan ilan ettiği OHAL'i üç yıl sürdürmüş (istisna halinin süreklileşmesi), bir yandan anayasayı, meclisi, yargıyı askıya alarak kendini hukukun dışına çıkarmış (egemen ayrıcalık devlet iktidarı), bir yandan da yürütme erkinin güçlendiren düzenekleri (egemenlik anlayışındaki dönüşüm) inşa ederek çıkardığı neoliberal yönelimli KHK'larla devleti değişim-dönüşüme uğratmıştır.

İstisnai devlet düzenekleri içerisinde iktidara gelen Özal dönemi ise görece işleyen bir anayasanın, parlamentonun, serbest seçimlerin, hukuk düzeninin varlığı nedeniyle otoriter devletçilik iktidarı üzerinden açıklanabilir. Bu dönemde yüzlerce KHK ile yasama erki ikame edilmiş, siyasi partiler bu şekilde işlevsiz kılınmış, yürütme erkini ön plana çıkartıcı düzenlemeler yapılmış, personel ve teşkilatlanma konusunda temel belirleyicilik yürütme erkine verilmiştir. Bu durum kuramsal tartışmanın bir diğer ayağında yer alan Poulantzas'ın otoriter devletçilik parametreleriyle uyşur niteliktedir.

Poulantzas, temsili demokrasi anlayışı içerisindeki otoriter eğilimleri otoriter devletçilik kuramı üzerinden formüle eder. Poulantzas'a göre 1970'li yıllarda yaşanan krizlerle beraber yeni bir birikim rejimine geçilmesiyle, devletin ekonomik rolü paradoksal bir biçimde devlete otoriter eğilim kazandırmıştır. Çünkü devletin bunalımları önlemek üzere devreye soktuğu mekanizmalar aynı zamanda onu otoriterleşmeye itmektedir. Devlet istikrar sağlayıcı bir konumda yol almaya çalışırken, onun istikrarı sağlamaya yönelik kullandığı KHK gibi araçlar, onu tam tersine önemli bir istikrarsızlık nedeni olarak ortaya çıkarmakta, otoriter bir forma büründürmekte ve otoriter eğilimlerin giderek artmasına neden olmaktadır.

Devletin çelişkileri çözmek, hegemonyayı yeniden tesis etmek adına giderek daha fazla alanda söz sahibi olması aynı zamanda onu otoriter bir eğilim takınmasına neden olmaktadır. Bu durum günümüz demokrasilerinde demokratik kanalların giderek azalmasına, siyasi demokrasi ile toplumsal demokrasi arasında mesafenin giderek artmasına, demokrasinin temel ilkelerinden eşitlik ilkesinin her alanda giderek silikleşmesine, merkezileşme eğiliminin ve istisnai yetkilerin genişletilmesine, yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ayrımın giderek silikleşmesine ve yürütmenin aşırı bir şekilde ön plana çıkmasına, parlamentonun inişe geçmesine yani ulus egemenliğinin evrenselleşmiş cismi olan parlamentolar ve onların asli fonksiyonu olan genel norm koyma işlevi yürütme erkince ikame edilmesine neden olmaktadır.

Hükümetin ve idarenin parlamento tarafından denetimi, hukuk devleti ve yasalara bağlılık gibi hususlar neoliberal devletin ekonomik görev ve müdahaleleri içerisinde erimektedir. Çünkü kapitalizmin neoliberal evresi devlete, üretimin genel koşullarını koruma-kollama ve yeniden üretimini sağlama şeklinde yüklediği yükümlülükler (yani sermaye lehine hareket baskısı) onu hukuk devleti içerisinde düşünülebilecek her türlü ilkeyi geri plana itmeye zorlamaktadır. Diğer bir ifadeyle devletin ele aldığı ekonomik ve toplumsal sorunların çokluğu yasama erki ile yürütme erki arasındaki görece ayrılığı belirsizleşmekte, kural koyma ve normlaştırma erki yasamadan, yürütme erkine (yürütme erki içerisinde ise üst noktalara) doğru yer değiştirmekte, meşruluğun kaynağı parlamentodan yürütme erkine doğru kaymakta, genel düzenleme aracı ise kanun yerine istisnai olan KHK olmaktadır. Çünkü kapitalizmin neoliberal evresi kendine uygun makul bir devlet, hukuk sistemi, toplumsal yapı, üretim ve birikim rejimi inşa ederken gerçekleştirecek olduğu değişim-dönüşüm olağan yolları kabul etmemekte bu yüzden devlet giderek otoriter eğilim göstermektedir.

Kısaca ele aldığımız kuram-uygulama ikilği üzerinden 80’li yıllarda çıkarılan KHK’ları kısaca değerlendirecek olursak şunları söyleyebiliriz.

Bakanlık KHK’ları: 80’li yıllarda çoğunluğu Özal Döneminde olmak üzere hem MGK Devleti döneminde hem de Özal Döneminde bakanlıklarla ilgili birçok KHK çıkartıldığını görmekteyiz. Özellikle Özal döneminde Millî Savunma Bakanlığı hariç diğer tüm bakanlıklar defaten KHK’larla düzenlenmiştir. Bu kapsamda sadece Özal Döneminde 40’a yakın bakanlık KHK’sı çıkartılmıştır. Bakanlık KHK’ları ile yapılan düzenlemelerin seyrine baktığımızda ise daha çok icracı bakanlıkların elindeki bir takım önemli görev ve yetkinin ya başbakanlığa ya devlet bakanı ve başbakan yardımcısına ya da yeni oluşturulan ve başında başbakanın olduğu kurullara-komisyonlara devredildiğini görmekteyiz. Yani otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde yürütme erkinin üst kademelerinde yetki-görevler toplanarak yürütme erki daha da güçlendirilmiştir.

Yine hem MGK Devleti Döneminde (51 sayılı KHK²⁰⁸) hem de Özal Döneminde (174 sayılı KHK²⁰⁹) bakanlıkların teşkilatlanması konusunda çerçeve KHK (yani tüm bakanlıkların nasıl düzenleneceğini gösteren üst bir KHK) çıkartılmıştır. MGK Devleti kısa bir süre sonra seçimlere gidileceğinden olsa gerek çerçeve niteliğindeki bakanlık KHK’sı kapsamında bakanlıklarla ilgili çok fazla KHK çıkarmamıştır. Ancak Özal

²⁰⁸ **51 Sayılı KHK:** Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esaslarını İlişkin 8/4334 ve 8/4337 Sayılı Kararnameye Bağlı Kadro Cetvellerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (31.01.1983)

²⁰⁹ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK (14.12.1983)

Döneminde birçok bakanlık KHK'sı çıkartılmıştır. Çıkartılan KHK'larla ulusal düzeyde milli kamu hizmetlerini sunmakla yükümlü olan bakanlıkların neoliberal politikalar dolayımında yeniden düzenlendiğini görmekteyiz. Örneğin bakanlık KHK'larının hemen hemen hepsinde görülecek hizmetlerde ekonomiklik-verimlilik ilkelerinin dikkate alınacağı belirtilmiştir.

Bakanlık KHK'larının bir diğer boyutu da KHK'larla bakanlıklara neoliberal politikaları yürütücü projeci yeni birimler eklenmesidir. Örneğin bu kapsamda Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü (Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı), Sağlık Reformu Projesi Genel Müdürlüğü (Sağlık Bakanlığı), Projeler Kurulu Başkanlığı (Millî Eğitim Bakanlığı) gibi birimler oluşturulmuştur. Projeci bu birimlerin özellikleri ise oluşturulan projelerin dış kredilerle finanse edilmesi, mevcut bürokratik yapıdan ayrı özelliklere sahip olması, bu birimlerde görevlendirilen personelin olağan personel rejiminden bağımsız olmasıdır.

Bakanlık KHK'larında can alıcı bir diğer nokta ise: eğer bakanlıklara bağlı yeni bir birim kurulacaksa ya da bakanlıklardan bir birim başka bir birime bağlanacaksa bu işlemin başbakanın teklifi ile gerçekleştirileceğinin çıkartılan KHK'larda hüküm altına alınmasıdır. Bu kapsamda özellikle başbakana ya da başbakan yardımcısı ve devlet bakanlarına stratejik konumdaki ekonomi-politik komisyonları, kurum-kuruluşları bağlayarak alternatif bir bürokrasi-ikili bürokrasi oluşturulmuş böylece yürütme daha da güçlendirilmiştir.

Görüldüğü üzere 80'li yılların Bakanlık KHK'ları otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde bir yandan yürütme erkini daha da güçlendirirken bir yandan da neoliberal politikaların taleplerini karşılama aracı şeklinde kullanılmıştır.

Teşkilatlanma KHK'ları: 1980'li yıllarda çıkarılan KHK'ların önemli bir bölümü ya devletin çeşitli kademelerine ait çok sayıda teşkilatın oluşturulması ya da var olanların yeniden yapılandırılmasına ilişkin KHK'lar olmasıdır. Örneğin sadece 1982-1983 yılları arasında MGK Devleti tarafından 70'ten fazla KHK, Özal Döneminde ise (39'u Bakanlık Teşkilatlanma KHK'sı olmak üzere) 100'den fazla teşkilat KHK'sı çıkartılmıştır. Teşkilat KHK'ları ile devletin en stratejik kurumlarından (Bakanlıklar, Hazine, DPT gibi) üniversitelere, ekonomiden toplumsal hayata kadar her alanı ilgilendiren kamu kurum-kuruluşları yeniden düzenlenmiş olup, çıkartılan bu KHK'larla stratejik konumdaki ekonomi-politik kurum-kuruluşların yürütme erkine bağlanmak suretiyle yürütmenin daha da güçlendirildiği görülmüştür.

Personel KHK'ları: 1980'li yıllarda özellikle Özal Döneminde personel konusunda çok sayıda KHK çıkarıldığını (70'ten fazla) görmekteyiz. Bu KHK'ların

önemli bir kısmı 657 sayılı DMK ile ilgiliyken diğer kısmı ise Genel Kadro Usulü (190 sayılı KHK) ile ilgilidir. Gerek 657 sayılı DMK gerek 190 sayılı KHK, çıkartılan onlarca KHK ile defalarca değiştirilmiş, yapılan değişikliklerle personel rejiminin atama, terfi, liyakat ilke ve düzeni, istihdam biçimi tümünden değişim-dönüşüme uğratılmıştır.

Personel KHK'larının temel mantığı yeni ekonomi politikalarına uygun hareket edecek yeni bir kamu görevlisi profili oluşturmaya dayanmaktadır. Bu kapsamda çıkartılan KHK'ların Weberyen bürokrasi-devletçi anlayışa sahip personelin tasfiyesi ya da pasifize edilmesi, bunların yerine gelecek personelin atama, terfi ve ücretlerinin belirlenmesine yönelik KHK'lar olduğu görülmektedir. Böylece aşırı siyasallaşmış bir yapı içerisinde ikili bir bürokrasi yaratılmış, yani devletçi anlayışın karşısına neoliberalizmin YKİ anlayışına sahip bürokrasi oluşturulmuştur. Elbette ki bu durum bir yandan idarenin yansızlığına gölge düşürürken bir yandan da liyakat ilkesinin geri plana, sadakat ilkesinin ön plana çıkmasına yol açmıştır. KHK'larla yürütme erkine istisnai alanları genişletme imkânı verilmesi (istisnai memurlukların kapsamının genişletilmesi, işe almada sınav usulünün esnetilmesi, olağan dışı yükselmelere olur verilmesi, yine yükselmede, sözleşmeliliğin memurluğa göre daha cazip hale getirilmesi vd. gibi) hem yürütmenin ön plana çıkararak erkler arasındaki ayrımı silikleştirmiş hem de kapitalizmin neoliberal evresine uygun bir personel rejiminin inşasına yardımcı olmuştur.

KİT KHK'ları: 80'li yıllarda KHK'lar üzerinden değişim-dönüşüme uğrayan bir diğer alan devletin iktisadi alandaki varlığını simgeleyen KİT'ler olmuştur. KİT'lerin topyekûn değişim-dönüşüme uğradığı 1980 sonrası süreçte KHK'lar bir tür neoliberal değişim-dönüşüm aracı olarak kullanılmıştır. KİT'ler hem MGK Devleti döneminde (60 sayılı KHK²¹⁰) hem de Özal Döneminde (233 sayılı KHK²¹¹) çıkarılan çerçeve KHK'larla yeniden düzenlenmiş, ardından aşağı yukarı her bir KİT için müstakil KHK çıkarılarak neoliberal politikaların taleplerine olur verilmiştir. Çıkarılan bu KHK'larla bir yandan KİT'ler üzerindeki tüm yetki yürütme erkine bırakılmış, bir yandan KİT'lerin personel rejimi değiştirilmiş (sözleşmelilik asli istihdam biçimi olmuştur), bir yandan da özelleştirme süreci başlatılmıştır.

Ele alınan KHK'lardan ve yapılan açıklamalardan görüldüğü üzere Schmitt'in, Fraenkel'in ve Agamben'in kuramsal yaklaşımlarında teorize ettiği türden bir istisnai devlet iktidarı Türkiye'de 80'li yıllarda MGK Devleti döneminde görülmekte iken bu devlet iktidarının oluşturduğu siyasal, yönetsel, hukuksal düzenekler içerisinde iktidara gelen Özal Döneminde ise Poulantzas'ın otoriter devletçilik pratikleri görülmektedir.

²¹⁰ 60 İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşları KHK (20.05.1983)

²¹¹ 233 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK (18.06.1984)

Ancak her iki devlet iktidarının da etkin olduğu dönemlerin ortak özelliği KHK'lar üzerinden neoliberal politikların aralıksız hayata geçirilmiş olmasıdır.



ÖZAL DÖNEMİ KHK'LARI

PERSONEL KHK'LARI	TEŞKİLAT KHK'LARI
<p>172 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü Vakıf Güreba Hastanesi Kanser Arama, Tarama ve Tedavi Merkezine Kadro Verilmesi Hak. KHK (05.12.1983)</p> <p>190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>198 sayılı Emniyet Genel Müdürlüğü için Kadro İhdası Hak. KHK (08.05.1984)</p> <p>199 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında 199 sayılı KHK (21.05.1984)</p> <p>241 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile İlgili 241 Sayılı KHK (29.06.1984)</p> <p>244 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (28.12.1984)</p> <p>255 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 06.05.1986</p> <p>258 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığı Personeline Ödenecek Ek Ücrete Dair KHK 25.08.1986</p> <p>261 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 22.09.1986</p> <p>265 sayılı 926 Sayılı TSK Personel Kanununun Değişik Ek 17 ve Ek 18 inci Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hak. KHK 31.12.1986</p> <p>266 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına ve 243 Sayılı KHK'nın 56. Maddesinin Birinci Fıkrasının Değiştirilmesine Dair KHK (29.12.1986)</p> <p>269 sayılı 241 Sayılı KHK, 657 sayılı DMK ile 926 Sayılı TSK Personel Kanunu ve 6245 Sayılı Harcırah Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 2.02.1987</p> <p>271 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK. 02.03.1987</p> <p>272 sayılı 657 sayılı DMK'nın Ek Geçici 12 ve 16. Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 12.03.1987</p> <p>274 sayılı 2472 Sayılı Atatürk Barajı ve Hidroelektrik Santrali, Karakaya Barajı ve Hidroelektrik Santrali ile Afşin-Elbistan Linyitleri Developmanı ve Termik Santrali Projelerinde Çalıştırılacak Sözleşmeli Personel Hakkında Kanunun 1. Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 7.04.1987</p> <p>275 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 27.04.1987</p> <p>279 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (Diyanet İşleri Başkanlığı Bölümüne İlişkin) 18.05.1987</p> <p>280 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 06.07.1987</p> <p>281 Memur ve Diğer Kamu Görevlileri ve Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hak. KHK 17.06.1987</p> <p>288 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 01.09.1987</p> <p>289 sayılı Devlet Memurları ile Diğer Kamu Görevlilerinin Aylıklarının Ödeme Zamanının Değiştirilmesine Dair KHK 10.09.1987</p> <p>298 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK</p> <p>306 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 31.12.1987</p> <p>309 sayılı 657 sayılı DMK'nın Değişik 112. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında KHK 13.01.1988</p>	<p>164 sayılı Orman ürünleri Sanayi Kurumu Hk. KHK 14.11.1983</p> <p>165 sayılı Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası A.Ş.'nin Kuruluşu Hakkında KHK 14.11.1983</p> <p>166 sayılı Nükleer Elektrik Santralleri Kurumu Kuruluşu Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 14.11.1983</p> <p>167 sayılı Anadolu Bankası Kuruluşu T.A.Ş Hk. K H K (14.11.1983)</p> <p>172 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü Vakıf Güreba Hastanesi Kanser Arama, Tarama ve Tedavi Merkezine Kadro Verilmesi Hak. KHK 05.12.1983</p> <p>173 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ile Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Kadroları Hak. KHK 13.12.1983</p> <p>188 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK 14.12.1983</p> <p>189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında KHK 14.12.1983</p> <p>195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 195 Sayılı K.H.K. 23.03.1984</p> <p>200 sayılı Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanunu Hakkında KHK 18.06.1984</p> <p>217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>219 sayılı OİE Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>221 TSE Kuruluş Kanunu Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>222 sayılı Çevre Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>223 sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>224 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>227 sayılı Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>228 sayılı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>231 sayılı Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>232 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>234 sayılı Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü'nün Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>235 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>236 sayılı Orman Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>237 sayılı Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>238 sayılı Tarım Satış Kooperatifleri ve Birlikleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>256 sayılı 16/4/1986 Tarihli ve 3274 Sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna Geçici 7. Madde Eklenmesi Hak. KHK 29.07.1986</p> <p>283 sayılı 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 93. Maddesinin Değiştirilmesi ve 3030 Sayılı Kanun'un 9. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hak. KHK 27.05.1987</p>

<p>311 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 29.02.1988</p> <p>318 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 31.03.1988</p> <p>325 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (10.06.1988)</p> <p>328 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 30.06.1988</p> <p>331 sayılı 657 ve 3056 Sayılı Kanunlar ile 233 ve 320 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 30.06.1988</p> <p>333 sayılı 281 Sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ve Kamu Kurum ve Kuruluşları ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK'nın Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 05.08.1988</p> <p>342 sayılı 926 Sayılı TSK Personel Kanunu ile 2377 Sayılı Öğretmenlere Eğitim ve Öğretim Tazminatı Ödenmesi Hakkında Kanun ve Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 219 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (12.09.1988)</p> <p>348 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK(14.11.1988)</p> <p>351 sayılı Çeşitli Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (5434, 657, 926, 233, 2424, 2461, 2247, 2547, 2802, 2937, 3056 Sayılı Kanunlar ve KHK/241, KHK/281 Sayılı Kararnamelere İlişkin) 30.12.1988</p> <p>358 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında 78 Sayılı KHK'nın Eki Cetveller ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 09.03.1989</p> <p>364 sayılı 190, 354 ve 355 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 23.03.1989</p> <p>366 sayılı 657 sayılı DMK, 926 Sayılı TSK Personel Kanunu ve 3466 Sayılı Uzman Jandarma Kanununda Yer Alan Aylık Gösterge Rakamlarının Değiştirilmesi Hakkında KHK 11.04.1989</p> <p>368 sayılı Çeşitli Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (Harcırah Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Sigorta Hizmetleri Kanunu, İşçileri, Millî Eğitim, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Bazı Üniversite Kuruluş Kanunlarında Yapılan Değişikliklere İlişkin) (14.06.1989)</p> <p>372 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 31.08.1989</p> <p>375 sayılı sayılı 657 sayılı DMK, 926 Sayılı TSK Personel Kanunu, 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu, 5434 Sayılı T.C Emekli Sandığı Kanunu ile Diğer Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması, Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlilerine Memuriyet Taban Aylığı ve Kıdem Aylığı ile Ek Tazminat ödenmesi Hakkında KHK 30.06.1989</p> <p>376 sayılı 2629 Sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu ve TSK Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 13. Maddesinin (d) Bendinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 11.08.1989</p> <p>377 sayılı 78 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetveller ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (11.08.1989)</p> <p>378 sayılı 657 sayılı DMK, Pasaport Kanunu, Yüksek Öğretim Kanunu, Yüksek Öğretim Personel Kanunu ve Başbakanlık Teşkilatı' Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 190 ve 281 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 08.11.1989</p>	<p>292 sayılı 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Hüktümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 21.09.1987</p> <p>294 sayılı 278 Sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 11.11.1987</p> <p>297 sayılı 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'ya Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair KHK 26.10.1987</p> <p>299 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Bir Bent Eklenmesine Dair KHK 4.12.1987</p> <p>300 sayılı 3392 Sayılı 103 İlçe Kurulması Hakkında Kanun'un Geçici Birinci Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 23.11.1987</p> <p>304 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 31.12.1987</p> <p>305 sayılı 2247 Sayılı Uyuşmazlık Mahkemesinin Kuruluş ve İşleyişi Hakkında Kanunun 38. Maddesinin 1 Fıkrasının Değiştirilmesine Dair KHK 11.01.1988</p> <p>308 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve bu KHK'ya Bir Madde Eklenmesine Dair KHK 18.01.1988</p> <p>313 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı KHK'nın 4. Maddesinin 2. Fıkrasına 1 Bent Eklenmesine Dair KHK 24.02.1988</p> <p>315 sayılı 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'nın Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 25.04.1988</p> <p>320 sayılı Milli Piyango idaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK 6.06.1988</p> <p>321 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı KHK'nin 5 inci Maddesinin 7. Fıkrasının Değiştirilmesine Dair KHK (05.05.1988)</p> <p>322 sayılı Türkiye Radyo ve Televizyon Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 9.05.1988</p> <p>329 sayılı Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası A.Ş'nin Kuruluşu Hakkında KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair KHK 15.07.1988</p> <p>331 sayılı 657 ve 3056 Sayılı Kanunlar ile 233 ve 320 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 30.06.1988</p> <p>335 sayılı 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 12.08.1988</p> <p>341 sayılı 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 25.10.1988</p> <p>343 sayılı 2879 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun 4. Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 13.10.1988</p> <p>347 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı KHK'nın Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname 21.11.1988</p> <p>351 sayılı Çeşitli Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (5434, 657, 926, 233, 2424, 2461, 2247, 2547, 2802, 2937, 3056 Sayılı Kanunlar ve KHK/241, KHK/281 Sayılı Kararnamelere İlişkin) (04.01.1989 gün ve 20039 sayılı Resmî Gazetede düzeltilmesi vardır) 30.12.1988</p> <p>357 sayılı Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında 219 sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair KHK 2.03.1989</p> <p>360 sayılı 2802 Sayılı Hâkimler ve Savcılar Kanunu ile 3221 Sayılı Hâkim ve Savcı Adayları Eğilim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hak. Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 16.02.1989</p> <p>368 sayılı Çeşitli Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (Harcırah Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Sigorta Hizmetleri</p>
--	---

<p>379 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında ve 354 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 06.11.1989</p> <p>382 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 02.11.1989</p> <p>384 sayılı 3143 Sayılı Kanun'un Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 03.11.1989</p> <p>386 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 375 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 2.11.1989</p> <p>393 sayılı Sürekli Kamu Görevlerinde Sözleşmeli Personel Çalıştırılması Hakkında Kanunun Uygulama Süresinin Uzatılmasına İlişkin KHK 27.12.1989</p> <p>392 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde ve Arsa Ofisi Kanunu'nun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 16.02.1990</p> <p>395 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 28.12.1989</p> <p>402 sayılı 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 375 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 15.02.1990</p> <p>404 sayılı 78 Sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadrolun Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 16.03.1990</p> <p>406 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da, Devlet Denetleme Kurulu Kurulmasına Dair Kanun ile 3056 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 06.04.1990</p> <p>407 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 16.03.1990</p> <p>411 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında ve 355 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 13.04.1990</p> <p>418 sayılı Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 11.04.1990</p> <p>433 sayılı Kamu Personelinin Özlük Haklarına İlişkin Çeşitli Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 08.07.1991</p> <p>434 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 08.06.1991</p> <p>435 sayılı 1700 Sayılı Dahiliye Memurları Kanununda Değişiklik Yapılması Hak. KHK 9.08.1991</p> <p>445 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 26.08.1991</p> <p>448 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (3146 Sayılı) ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'ya Bağlı Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 10.09.1991</p> <p>448 sayılı 9/1/1985 Tarihli ve 3146 Sayılı Kanun ile 190 Sayılı KHK'ya Bağlı Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 10.09.1991</p> <p>449 sayılı Adalet Hizmetleri Tazminatı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının Yurt Dışı Kadrolarında Bulunan Personeli Dışında Kalan Personeline Ek Ödeme Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname 15.10.1991</p> <p>450 sayılı Devlet Memurları Kanunu (657 sayılı), 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ve 2802 Sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 2629 Sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu ile 3160 Sayılı Emniyet Teşkilatı Uçuş Hizmetleri Tazminat Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 13.09.1991</p> <p>458 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 3.10.1991</p> <p>459 sayılı TSK Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK'da 3.10.1991</p>	<p>Kanunu, İşleri, Millî Eğitim, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Bazı Üniversite Kuruluş Kanunlarında Yapılan Değişikliklere İlişkin) 14.06.1989</p> <p>369 sayılı 2547 Sayılı Yüksek Öğretim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 15.06.1989</p> <p>370 sayılı sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı KHK'ye Geçici Maddeler Eklenmesine Dair KHK 30.05.1989</p> <p>374 sayılı 3201 Sayılı Emniyet Teşkilatı Kanunu'nun 19. Maddesinde Değişiklik Yapılması ve Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması Hak. KHK 06.11.1989</p> <p>387 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK 6.11.1989</p> <p>388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK 6.11.1989</p> <p>389 sayılı Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK 9.11.1989</p> <p>391 sayılı Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu Kurulmasına İlişkin 77 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 8.11.1989</p> <p>392 sayılı Arsa Ofisi Kanunu'nun Bazı Maddeleri ile 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 16.02.1990</p> <p>394 sayılı Türkiye Radyo-Televizyon Gelirleri Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 29.12.1989</p> <p>396 sayılı Aile Araştırma Kurumu Kurulması Hak. KHK 29.12.1989</p> <p>400 sayılı Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 16.02.1990</p> <p>406 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulmasına Dair Kanun ile 3056 Sayılı Kanun ve 190 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 6.04.1990</p> <p>409 sayılı Devlet Tiyatroları, Devlet Opera ve Balesi ve Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri ile Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 10.04.1990</p> <p>412 sayılı Toplu Konut Kanunu'na Bazı Maddeler Eklenmesi ve 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK 10.04.1990</p> <p>413 sayılı Olağanüstü Hal (2935 Sayılı) Kanunu ile 285 Sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK ve Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 10.04.1990</p> <p>416 sayılı 633 Sayılı Diyanet İşleri Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 12.04.1990</p> <p>417 sayılı Millî Güvenlik Kurulu, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 11.04.1990</p> <p>421 sayılı Olağanüstü Hal (2935 Sayılı) Kanun ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında (285 Sayılı) KHK'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 13.04.1990</p> <p>422 sayılı 1211 Sayılı Kanun ile 2547 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması ve Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığının Kurulması Hak. KHK 20.04.1992</p> <p>423 sayılı Aile Araştırma Kurumu Kurulması Hak. KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 13.04.1990</p> <p>436 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hak. Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK 14.08.1991</p> <p>437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK 14.08.1991</p>
--	---

<p>461 Devlet Memurları Kanunu ile Hakimler ve Savcılar Kanununda Değişiklik Yapılması Hak. KHK 8.11.1991</p> <p>464 sayılı Başbakan ve Bakanların Temsil Ödenekleri ile Dışarıdan Atanan Bakanların Ödenek ve Yollukları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 15.11.1991</p> <p>467 sayılı Er ve Erbaş Harçlıkları Kanunu ile Kıbrıs'a Gönderilecek Türk Askeri Birliği Mensuplarının Aylık ve Ücretleriyle Çeşitli İstihkakları ve Birliğin Başka Giderleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK 24.12.1991</p> <p>468 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK (190 Sayılı) ve 354 sayılı Kültür Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da (354 Sayılı) Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.12.1991)</p> <p>453 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin 58 inci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname 16.09.1991</p> <p>457 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında 233 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair 399 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 3.10.1991</p>	<p>447 sayılı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname 10.09.1991</p> <p>465 sayılı 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname 24.12.1991</p>
---	--

Bakanlıklarla İlgili KHK'lar

<p>174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>175 sayılı Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>176 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>177 sayılı Dışişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>178 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>179 sayılı Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>180 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>181 sayılı Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>182 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>183 sayılı Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>184 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>186 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>187 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (14.12.1983)</p> <p>202 sayılı 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında çıkarılan KHK Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 18.06.1984</p> <p>203 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>204 sayılı Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>205 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>206 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>207 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>208 sayılı Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>209 sayılı Bayındırlık ve İskân Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>210 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>211 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>212 sayılı Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>213 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>214 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)</p> <p>215 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK</p>
--

216 sayılı Kùltür ve Turizm Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984)

312 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında 3056 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun 21 inci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair KHK (29.01.1988)

354 sayılı Kùltür Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (05.05.1989 gün ve 20159 sayılı Resmî Gazetede düzeltmesi vardır) 2.03.1989

355 sayılı Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK 2.03.1989

367 sayılı Bakanlıklarda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Topluluğu ile İlgili Birimler Kurulması ve 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (4.05.1989)

368 sayılı Çeşitli Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (Harcırah Kanunu, Devlet Memurları Kanunu, Sigorta Hizmetleri Kanunu, İçişleri, Millî Eğitim, Diyanet İşleri Başkanlığı ve Bazı Üniversite Kuruluş Kanunlarında Yapılan Değişikliklere İlişkin) (14.06.1989)

378 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 190 ve 281 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 08.11.1989

419 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 179 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 13.04.1990

420 sayılı İçişleri Bakanlığı, Sayıştay Başkanlığı ve diğer KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 13.04.1990

441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK 9.08.1991

444 sayılı Başbakanlık Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 21.08.1991

442 sayılı Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK 9.08.1991

443 sayılı Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK 21.08.1991

448 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (3146 Sayılı) ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında 190 Sayılı KHK'ya Bağlı Cetvelde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 10.09.1991

454 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (30.09.1991)

419 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 179 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (13.04.1990)

468 sayılı 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK (190 Sayılı) ve 354 sayılı Kùltür Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da (354 Sayılı) Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.12.1991)

DİĞER KHK'LAR

- 184 sayılı Veraset ve İhtikal Vergisi Kanununun Değişik 19 uncu Maddesinin İkinci Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında KHK 16.03.1984
- 192 sayılı Tapu Kanunu'nun 26. Maddesine Bir Fıkra ilâve Edilmesine Dair KHK 16.03.1984
- 197 sayılı Karayolları Trafik Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna İki Madde Eklenmesine Dair KHK 28.03.1984
- 201 sayılı 2935 Sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'nun 11. Maddesine Üç Bent ile Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi Hak. KHK 9.08.1984
- 239 sayılı 1587 Sayılı Nüfus Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair KHK 5.07.1984
- 240 sayılı 5682 Sayılı Pasaport Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna 2 Ek Madde Eklenmesine İlişkin KHK 9.08.1984
- 242 sayılı 20/12/1925 Tarihli ve 697 Sayılı Günün 24 Saate Taksimine Dair Kanunu'nun 2153 Sayılı Kanun'la Değişik 2. Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 31.10.1984
- 245 sayılı 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 14.03.1985
- 246 sayılı 2644 Sayılı Tapu Kanunu'nun Değişik 26 ncı Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında KHK 19.02.1985
- 247 sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 11.06.1985
- 248 sayılı TRT Kurumu Gelirleri Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 28.06.1985
- 249 sayılı 9/7/1945 Tarihli ve 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 11. Maddesinin (G) Bendinin Değiştirilmesine Dair KHK 21.08.1985
- 250 sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 247 Sayılı KHK'nın 2 Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 9.09.1985
- 251 sayılı 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun Ek 5. Maddesinin a Bendinin Değiştirilmesine Dair KHK 13.11.1985
- 252 sayılı 2/9/1971 Tarihli ve 1479 Sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 21.11.1985
- 253 sayılı 5682 Sayılı Pasaport Kanunu'nun Değişik 22. Maddesinin Birinci Fıkrasına Bir Cümle Eklenmesine Dair KHK 28.02.1986
- 254 sayılı 625 Sayılı Özel Öğretim Kurumları Kanuna ile 222 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 19.03.1986
- 257 sayılı Lastik Tekerlekli Traktörlerin Tescili için Süre Verilmesi Hakkında KHK 11.08.1986
- 260 sayılı 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi ve Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK 3.09.1986
- 262 sayılı 647 Sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair KHK 15.10.1986
- 273 sayılı 65 Yaşını Doldurmuş Muhtaç, Güçsüz ve Kimsesiz Türk Vatandaşlarına Aylık Bağlanması Hakkında Kanun'un 1. Maddesinin 1. Fıkrasında Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 24.03.1987
- 276 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 29.09.1987
- 277 sayılı 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa 3 Geçici Madde Eklenmesine Dair KHK 22.05.1987
- 278 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Ek Geçici 19. Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 8.05.1987
- 284 sayılı 3096 Sayılı Türkiye Elektrik Kurumu Dışındaki Kuruluşların Elektrik Üretimi; İletimi, Dağıtımı ve Ticareti ile Görevlendirilmesi Hakkında Kanunun 1 Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 10.06.1987
- 286 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı KHK'da 4. Maddesinin İkinci Fıkrasının (d) Bendine Bir Hüküm Eklenmesine Dair KHK 15.07.1987
- 287 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin 5. Maddesinin 5. Fıkrasının Değiştirilmesine Dair KHK 27.07.1987
- 290 sayılı 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK 26.10.1987
- 291 sayılı Bazı Kanunların Madde Numaralarının Değiştirilmesi Hakkında KHK 2.12.1987
- 293 sayılı 2992, 2461 ve 2247 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 23.10.1987
- 301 sayılı 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 2 Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 21.12.1987
- 302 sayılı 243 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamenin Değişik 56. Maddesinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 21.12.1987
- 303 sayılı Sigorta Şirketleri Hizmetlerinin Başbakanlığa Devri Hakkında KHK 21.12.1987
- 310 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (3268 ve 3347 Sayılı Yetki Kanunları Kapsamındaki Konulara İlişkin) 5.02.1988
- 316 sayılı Muhafazasına Lüzum Kalmayan Evrak ve Malzemenin Yok Edilmesi Hakkında KHK 4.04.1988
- 323 sayılı 506 Sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesine Dair KHK 27.05.1988
- 326 sayılı 625 Sayılı özel öğretim Kurumları Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 2.06.1988
- 330 sayılı 2918 Sayılı Karayolları Trafik Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK 5.08.1988
- 332 sayılı 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 1.07.1988
- 334 sayılı 3167 Sayılı Kara Avcılığı Kanununun 12. Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 21.07.1988
- 336 sayılı Bazı Kanunların Bakanlar Kuruluna Yetki Veren Hükümlerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 5.08.1988
- 338 sayılı 2629, 3160 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması ve Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Çalışan Uçucu Personele Tazminat Verilmesi Hak. KHK 26.10.1988
- 340 sayılı 3152 ve 2451 Sayılı Kanunlarla 190,231 ve 308 Sayılı Kanun Hükümünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 8.11.1988
- 344 sayılı Sigorta Murakabe Kanununun Bir Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK 25.10.1988
- 346 sayılı 2949, 3202 ve 7471 Sayılı Kanunların Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 25.10.1988

- 350 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında KHK 9.12.1988
- 352 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 1 Maddesinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi, 308 Sayılı KHK'nın Geçici Madde'nin Değiştirilmesine Dair KHK 29.12.1989
- 353 sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair KHK 28.02.1989
- 356 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu 2828 Sayılı Kanun'u, 3289 Sayılı Beden Terbiyesi ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 179 ve 181 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 2.03.1989
- 390 sayılı 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 2.11.1989
- 397 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında KHK 9.02.1990
- 398 sayılı Yüksek Öğretim Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 1.02.1990
- 405 sayılı TOKİ Başkanlığı Adına Türkiye Emlak Bankasına Yatırılacak Tazminatlarla İlgili 375 Sayılı KHK'NİN 28. Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 27.03.1990
- 408 sayılı Emekli Sandığı Kanunu ile 233 ve 399 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 28.03.1990
- 409 sayılı Devlet Tiyatroları, Devlet Opera ve Balesi ve Çevre Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri ile Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 10.04.1990
- 413 sayılı Olağanüstü Hal (2935 Sayılı) Kanunu ile 285 Sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK ve Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 10.04.1990
- 413 sayılı 2935 Sayılı Kanun ile 285 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 10.04.1990
- 414 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı KHK'nin Eki Cetvellerde ve 223 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK 10.04.1990
- 415 sayılı 4792 Sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununun 17. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair KHK 11.04.1990
- 421 sayılı Olağanüstü Hal (2935 Sayılı) Kanun ile Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında (285 Sayılı) KHK'nin Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 13.04.1990
- 424 sayılı Şiddet Olaylarının Yaygınlaşması ve Kamu Düzeninin Ciddi Şekilde Bozulması Sebebine Dayalı OHAL'in Süresince Alınacak İlave Tedbirlere İlişkin KHK 10.05.1990
- 425 sayılı OHAL Kanunu, 285 Sayılı OHAL Bölge Valiliği İhdasına Dair Kanun KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK 10.05.1990
- 426 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında 285 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 22.05.1990
- 427 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu'na 2 Ek Madde Eklenmesi Hakkında KHK 23.05.1990
- 428 OHAL Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK'nin 5. Maddesine Bir Fıkra Eklenmesine Dair KHK 28.12.1990
- 429 sayılı 775 Sayılı Gecekondu Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair 3414 Sayılı Kanun ile bu kanunda Değişiklik Yapan 250 Sayılı KHK'nin Değiştirilerek Kabulüne Dair KHK 14.08.1990
- 430 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Olağanüstü Halin Devamı Süresince Alınacak İlave Tedbirler Hakkında KHK 16.12.1990
- 431 sayılı Kat Mülkiyeti Kanununun 1 Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (15 Şubat 1991 Tarihli ve 20787 Sayılı Resmî Gazetede düzeltilmesi vardır) 13.02.1991
- 432 sayılı OHAL Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK'NİN 5. Maddesinin Son Fıkrasının Değiştirilmesine Dair KHK 13.02.1991
- 464 sayılı Başbakan ve Bakanların Temsil Ödenekleri ile Dışarıdan Atanan Bakanların Ödenek ve Yollukları Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK 15.11.1991

3.2.3. 1990'lı Yıllar: Neoliberal Restorasyon KHK'ları

Neoliberal politikaların hem Türkiye'de hem de tüm dünyada bir kriz sarmalına girdiği 90'lı yılları incelemeyi hedeflediğimiz bu bölümde ilk olarak genel hatlarıyla dünya ve Türkiye'de 90'lı yıllarda yaşananlar sosyal-siyasal ve ekonomik açıdan ele alınacaktır. Ardından Türkiye özelinde yaşanan gelişmeler, bu gelişmeler karşısında çıkartılan KHK'lar ve bu KHK'larla devlette yaşanan değişim-dönüşümler kuramsal çerçeve de dikkate alınarak ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

3.2.3.1. Dünyada 1990'lı Yıllar: Neoliberal Çözülme ve Yeni Hegemonik Düzen Arayış-Yaratımı

Küreselleşme söyleminin hat safhaya çıktığı 90'lı yıllara dünya açısından baktığımızda döneme damga vuran ilk önemli gelişme 1990-1991 yılları arasında ABD (destekleyen diğer ülkeler (Çekiç Güç²¹²): İngiltere, Fransa, Suudi Arabistan, Suriye, Mısır) ve Irak arasında gerçekleşen Körfez Savaşı olmuştur. Bu savaşla beraber bir yandan Ortadoğu'yu yeniden şekillendirme projesine başlanmış, bir yandan da iki kutuplu dünyanın son çekişmelerini yaşadığı süreçte Kapitalist Blok gövde gösterisini gerçekleştirmiştir. Bu savaşın sonunda artık dünya iki kutuptan tek kutba düşecek ve "Tarihin Sonu²¹³-Başka Alternatif Yok" gibi yeni sloganlar eşliğinde neoliberal hegemonyanın meşruluğunun tartışılmasının anlamsız olduğu fikri yayılmaya çalışılacaktır.

90'lı yılların bir diğer özelliği bu dönemin adeta savaşlar dönemi olmasıdır. Çünkü 90'lı yıllarda birçok savaş meydana gelmiştir. Bunlar: 1992-1995 yılları arasında süren Bosna-Hersek Savaşı ve 1999 yılında gerçekleşen Kosova Savaşı ve yine dönemin sonlarına doğru beliren ve 2000'li yılların başlarında vuku bulan ABD-Afganistan ve ardından yine ABD-Irak savaşlarıdır. Tıpkı Körfez savaşında olduğu gibi Türkiye bu savaşlarda da yoğun bir göç dalgasına maruz kalmıştır.

Şüphesiz 90'lı yıllara damgasını vuran ve dünyanın yeniden şekillenmesinde önemli bir kilometre taşı olan bir diğer gelişme dönemin başlarında iki kutuplu dünyanın tek kutuplu dünya haline dönmesi yani "Sosyalist Bloğun", "Kapitalist Blok" karşısında

²¹² 90'lı yılların başında kurulan ve Kuzey Irak'ta Saddam'ın saldırılarına karşı Irak'ta güvenliği sağlayama yönelik oluşturulan askeri birlik

²¹³ Tarihin Sonu Tezi: 'Tarihin Sonu' kavramı, tarihsel olayların tamamen son bulması anlamına gelmemekte (Ceylan, 2006, s. 234) aksine Francis Fukuyama tarafından savunulan bu teze göre: Soğuk savaş sonrası bir dünyada artık Neoliberalizm ve onun savunuları-kurumları, yönetsel ve düşünsel açıdan hâkim unsurlar haline geldiği, kapitalizmin artık alternatifsiz-kaçınılmaz-nihai bir sistem olduğu, liberal demokrasinin insanlığın ideolojik evriminin son noktası olduğunu savunan bir teoridir (Ceylan, 2006, s. 237). Bu tez Neoliberalizmin belirli aralıklarla yeniden krize girmesi nedeniyle çoğu kez eleştirilmiştir.

kaybetmesi-dağılmasıdır. Bu gelişmeyle beraber artık tartışmasız bir şekilde dünyaya kapitalist üretim-birikim rejimi egemen olacaktır. Yeni dünya düzeni adı verilen bu düzen içinde kapitalizmin neoliberal evresinin tek derdi az gelişmiş ülkeleri (AGÜ) ve gelişmekte olan ülkeleri (GOÜ) dönüştürmek olmayacak Sosyalist Bloğun parçalarını da kendi “yap-boz”u içerisine dahil etmek, onları kapitalist üretim-birikim rejimi içerisine çekerek dönüştürmek olacaktır. Bu anlamda 90’lı yıllar dünyada kapitalizmin ve dolayısıyla neoliberalizmin mevzilerini genişlettiği ve genişlediği coğrafyalarda yeni neoliberal deneyler gerçekleştirip, deneyimler elde ettiği bir dönem olmuştur.

90’lı yıllar, Şenses (2017, s. 1)’in de belirttiği gibi “geçiş ekonomileri” şeklinde adlandırılan eski Sosyalist ülkelerin, kapitalist blok tarafından bir tür talan malı olarak görülerek serbest piyasa ekonomisi saldırısı altında özelleştirme sürecine gireceği, bu süreçte bu ülkelerde yolsuzlukların patlak vereceği, yoksullukların artacağı ve bu sürece artan işsizliğin eşlik edeceği bir dönem olmuştur.

Yine dünya açısından bakıldığında 90’lı yıllar Sosyalist Bloğun dağılmasına paralel olarak kapitalizmin Sovyet Bloğu karşısında geliştirdiği ve uzun zaman kendisinden verdiği bir ödün olarak gördüğü refah devleti uygulamalarından yavaş yavaş geri çekilmelerin de başlayacağı bu anlamda kamusal olana daha fazla neoliberal saldırıların gerçekleşeceği bir dönem olmuştur. Diğer bir ifadeyle Sovyet Bloğunun dağılması kapitalizmin kendinde bir kanbur olarak gördüğü refah devletini üzerinden atmak için uygun ortamı-fırsatı sağlamış oldu. Buna bağlı olarak dönem özelleştirme çemberinin giderek daha da genişlediği bir dönem olmuştur.

90’lı yıllar dünyada (ABD’nin öncülüğünde) küresel hegemonyanın ağı olarak neoliberalizmin daha da ön plana çıktığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde sadece geçiş ekonomileri (Transition Economics)²¹⁴ değil refah devleti uygulamalarının da ön plana çıktığı Hindistan ve Latin Amerika ülkelerinden Afrika’nın en yoksul ülkelerine kadar dünyanın dört bir yanında hukuksal, yönetsel, ekonomik, sosyal, siyasal alanlarda neoliberal değişim-dönüşüm saldırılarının daha da arttığı bir dönem olmuştur.

90’lı yıllarda neoliberalizm her ne kadar hukuksal, yönetsel, ekonomik, sosyal, siyasal alanlarda baskın konuma erişse de bu dönem hem dünya hem de Türkiye açısından neoliberalizmin bir tür çözülme yaşadığı dönem de olmuştur. Çünkü küresel hegemonyanın inşa unsuru olan neoliberalizm bu dönemde çeşitli ülkelere önerdiği

²¹⁴ Bu ülkeler: Arnavutluk, Azerbaycan, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Gürcistan, Estonya, Ermenistan, Hırvatistan, Kazakistan, Kırgızistan, Moldova, Letonya, Litvanya, Makedonya, Macaristan, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya, Tacikistan, Türkmenistan, Ukrayna...

reçeteler bu ülkeleri bir bir iflasa sürüklemiştir. Bu açıdan 90'lı yıllar neoliberalizmin hem yayılmacı hem de kendi yarattığı krizler üzerinden kendini yeniden inşa ettiği bir dönem olmuştur. Bu nedenle 90'lı yıllar neoliberalizmin hem zirveyi hem de dibi gördüğü bir dönem olmuştur. Zirve gömüştür çünkü iki kutuplu dünyanın galibi olarak artık yoluna tek devam edecektir. Dip görmüştür çünkü 1990'lı yıllar dünya ve Türkiye açısından kapitalizmin neoliberal evresinin ülkelere sunduğu reçeteler sonucunda ülkelerin bir bir krize girdiği bir dönem olmuştur. İlk Önce 1994 yılında Türkiye ve Meksika, ardından 1997 yılında “Asya Krizi” adı verilen ve Tayland ile başlayıp Endonezya, Filipinler, Malezya gibi ülkeleri de etkisi altına alarak hızla yayılan kriz, 1998 yılına gelindiğinde Rusya'yı, 1999 yılında ise Brezilya etkisi altına alarak bu ülkelerin de krize girmesine neden olmuştur. Bu kriz serüveni tüm dünyada artan bir şekilde işsizlik, eşitsizlik, yoksulluk, yolsuzluk yaşanmasına neden olmuştur.

Tüm dünyada yaşanan bu krizler bir yandan kapitalizmin neoliberal taleplerinin sorgulanır-eleştirilir hale gelmesine neden olmuş bir yandan da bu eleştiriler karşısında neoliberal hegemonyanın inşacıları (IMF-DB) tarafından yeni stratejilerin geliştirilmesine neden olmuştur. Dünya bu krizler sonucunda aşırı finansallaşmanın ve sıcak paranın (kısa vadeli, yatırım için değil faiz için varlık gösteren) yarattığı tehlikenin farkına vararak kendine bir ders çıkarırken, neoliberal hegemonyanın inşacıları ise daha çok yaşanan krizlerin nedenlerini kendilerine değil ülkelere mal etmenin arayışı içine düşmüşlerdir. Yani yaşanan krizlerin neoliberal değişim-dönüşümden değil de daha çok ülkelerin kendi iç sorunlarından kaynaklandığını belirtmişler ve bu kapsamda sorunların kaynağını şu şekilde açıklamışlardır: 1- Ülkelerin kendilerine gelen yabancı sermayeyi verimli alanlara kanalize etmemeleri, 2- Ülkelerin kısa vadeli borçlarının aşırı şekilde artması, 3- Ülkelerin istikrarsız ve tutarsız para ve maliye politikaları izlemeleri, 4- Ülkelerin finansal zayıflıklara sahip olmaları... Neoliberal hegemonyanın inşacıları bir yandan yaşanan krizleri ülkelere mal ederken bir yandan da bu krizden çıkış için yeni reçeteler üretmeye başlamıştır. Bu süreçte uygulanacak reçetelerin bütününe ise Post-Washington Uzlaşısı adı verilmiştir. Yani 1980'li yılların neoliberal politikalar bütünü olan Washington Uzlaşısı, 90'lı yıllarda krize girince neoliberal hegemonyanın inşacıları Post-Washington Konsensüsünü oluşturarak kaldıkları yerden devam etme olanağı oluşturmuşlardır. Bu durum belki de neoliberalizm en iyi yaptığı şeydir. Yani literatürde de isimlendirildiği gibi neoliberalizm bir “Zombi” gibi her seferinde yarattığı krizler karşısında kendini yeniden dirilterek varlığını sürdürmeye devam edebilmektedir.

Nasıl ki 70’li yıllarda yaşanan sosyal-siyasal ve ekonomik gelişmeler dünyayı ve Türkiye’yi 80’li yıllarda bir değişim-dönüşüme sevketmişse, 90’lı yıllarda yaşanan gelişmelerde 2000’li yıllarda yaşanan birçok değişim-dönüşümü tetiklemiştir.

90’lı yıllarda neoliberal politikalar gelişmiş ülkeler lehine işleyen bir süreç iken gelişmekte ve az gelişmiş ülkeler için oldukça büyük sorunların yaşandığı bir süreç olmuştur. Örneğin bu dönemde AGÜ ve GOÜ’lerde gelir eşitsizliği, yoksulluk, yolsuzluklar zirve yapmıştır. Ticaretin serbestleşmesiyle ülke gelirlerinin artacağı yönündeki varsayım boşa çıkmış, finans piyasalarındaki istikrarsızlık artmış, gelişmiş ülkeler ile AGÜ ve GOÜ’ler arasındaki milli gelir farkında eşitsizlik daha da artmış, tüm bunların sonucunda Asya’dan Afrika’ya oradan da dağılan Sovyet Bloğu ülkelerine kadar dünyanın büyük bir bölümünde ardarda krizler yaşanmıştır (Aydoğuş & Erdölek Kazan, 2017, s. 92-94).

Ele alacağımız 90’lı yıllar tıpkı diğer dönemlerde olduğu gibi çalışmamızın kuramsal ayağı olan otoriter devletçilikle ele ele giden bir süreç olmuştur. Çünkü 1990’lı yılların hemen başında Sosyalist Bloğun dağılmasıyla kapitalizm kendisine yeni bir amaç daha edinmiştir. Bu amaç Sosyalist Bloktan arta kalan yeni coğrafyaları neoliberal yönelimli değişim-dönüşüme uğratmak olmuştur. İşte bu noktada kapitalizmin neoliberal evresinin bir ürünü olan otoriter devletçilik devreye girmiştir. Çünkü Oğuz’un da belirttiği gibi:

“1990’lardan itibaren küreselleşme olarak adlandırılan bu süreçte sermayenin tüm formlarının (ticari, finansal ve üretken sermaye) reel sosyalist ülkeleri de kapsayacak şekilde dünya ölçeğine yayılması, her ülkede farklı sermaye kesimleri arasındaki çelişkilerin daha da derinleşmesine yol açmış; uluslararası birikim süreciyle farklı biçimlerde eklenen sermayelerin çelişkili taleplerini idare etme işlevini ise ulus devlet aygıtları üstlenmiştir. Dolayısıyla otoriter devlet biçiminin temel bileşenleri olarak tanımlanan eğilimler (siyasal alanın daralması, devlet aygıtının güçlenmesi ve devlet aygıtı içinde yürütmenin özerkleşerek ön plana çıkması) bu süreçte daha belirgin ve yaygın hale gelmiştir. Küreselleşme sürecinde sermaye içi çelişkilerin artmasının temel nedeni, sermaye birikiminin uluslararasılığı ile devletin ulusallığı arasında giderek artan örtüşmezliktir. Bu örtüşmezlik, her ülkede farklı sermaye kesimlerinin devletten talep ettikleri politikalar arasındaki çelişkilerin artması biçiminde ortaya çıkmaktadır (Oğuz, 2012, s. 3-4).”

Özetle 1970 sonrası süreçte yani kapitalizmin neoliberal evresinde uygulanan neoliberal politikalar 90’lı yıllara geldiğinde hem kendi içinde hem de sermaye fraksiyonları arasında çelişkiler-krizler (ulusal sermaye, uluslararası sermaye, yatırıma yönelik sermaye ya da spekülasyon yönelimli sermaye gibi fraksiyonların talepleri arasındaki çelişkiler) yaratmıştır. Bu nedenle hem 90’lı yıllarda krize giren neoliberal politikaların yeniden hegemonya sağlayabilmesi için hem de tüm sermaye fraksiyonlarını tatmin edilebilmesi için tıpkı ele aldığımız diğer dönemlerde olduğu gibi 90’lı yıllarda da otoriter devletçilik parametreleri devreye girmiştir. Yine bu nedendir ki 80’li yıllarda

devletin her alanda geri çekilmesi, küçültülmesi üzerinden kurulmaya çalışılan neoliberal hegemonya, 90'lı yıllarda yaşanan çelişkiler ve krizler karşısında değişime uğrayarak devletin ara bulucu olması, hakem olması ve işlevsel-etkin olması şekline dönüşmüştür. Bu şekilde oluşturulacak yeni hegemonik stratejide ve yaşanacak değişim-dönüşümde tüm işlev-sorumluluk devletin üzerine bırakılmıştır. Çünkü Poulantzas'ın da belirttiği gibi kapitalizmin neoliberal evresinde devlet bir tür toplumsal ilişkiler ağıdır. Bu ilişkiler ağında bir taraf (örneğin sermaye) lehine karar almak diğer taraf (örneğin emek) için aleyhte bir karar olduğu için yaşanacak değişim-dönüşüm olağan yolları kabul etmemekte, bu nedenle kapitalizmin neoliberal evresinin ürünü olan otoriter devletçilik (yürütmenin ön plana çıkması, çok sık KHK kullanımı, katılım mekanizmalarının daraltılması ve sembolikleşmesi, hukuk devleti ilkesinden uzaklaşılması, partilerin temel işlevlerini yitirerek halk ile bağlarının kopmaya başlaması, devlet aygırının olabildiğince siyasileşmesi vs.) devreye girmektedir.

3.2.3.2. Türkiye'de 90'lı Yıllar: Devlet, Siyaset, Ekonomi ve Hegemonya Krizi

Türkiye'nin 90'lı yılları ekonomik kriz ve istikrarsızlıkların yanında siyasal düzenin aşındığı, devlet²¹⁵, hegemonya ve yönetme krizinin belirdiği yıllar olmuştur. 90'lı yılları tıpkı 70 ve 80'li yıllarda yapıldığı gibi Türkiye'de yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmeleri ele alarak başlayacak olursak şunları söyleyebiliriz.

90'lı yıllar Türkiye açısından son derece önemli olayların yaşandığı ve birçok alanda krizlerin görüldüğü bir dönem olmuştur. Her şeyden önce Türkiye'de 90'lı yıllar dünyada yaşanan gelişmelerden bağımsız bir seyir izlememiştir. Nasıl ki 90'lı yılların başlangıcında ortaya çıkan Körfez Savaşı dünya için son derece önemli bir gelişme olduysa, bu savaşın tarafı olan Türkiye içinde son derece önemli sosyal, siyasal ve iktisadi sonuçları olmuştur. 1980-1988 yılları arasında Irak ve İran arasında gerçekleşen savaş sonucunda Irak ekonomisi oldukça kötü bir duruma gelmiş, Saddam Hüseyin Kuveyt'in ekonomik zenginliklerinden faydalanmak düşüncesiyle ekonomiyi toparlamak için Kuveyt'i işgal etmiştir. Bunun sonucunda aralarında Türkiye'nin de bulunduğu (Türkiye İncirlik Hava sahasının kullanılmasına müsaade ederek savaşa taraf olmuş, ancak fiili olarak savaşa katılmamıştır.) ABD, İngiltere, Fransa gibi ülkeler Irak'a karşı birleşerek savaşa dahil olmuşlardır. Bu savaşın Türkiye'ye olan etkileri ise sosyal, siyasal ve ekonomik olmak üzere çok boyutlu olmuştur.

²¹⁵ Devlet krizi, sadece düzenleme biçimindeki değişimi değil, iktidar bloğu içindeki gerilimleri/çatlakları/çatışmaları açıklamak için de kullanılmaktadır. Birikim rejimi krizi ile devlet krizini bir araya gelmesiyle "yapısal kriz" ortaya çıkmaktadır (Akçay, 2019).

Savaşın siyasal sonuçları: Körfez Savaşı, Özal'ın iktidarının artık olabildiğince zayıfladığı bir döneme denk gelmiş ve 1991 seçimlerinde Özal'ın iktidarının sona ermesinde oldukça önemli etkilere sahip olmuştur. 1989 yılında Cumhurbaşkanı seçilen Özal Körfez Savaşına ilişkin görüşlerine bağlı olarak (Özal, Türkiye'nin savaşa katılmasını, bu savaş sonucunda Türkiye'nin bir verip üç alacağını, Ortadoğu'nun yeniden şekillenmesinde Türkiye'nin önemli bir rol üstlenmesi gerektiğini ileri sürmüştür) hem kendi partisiyle hem de diğer partilerle fikir ayrılıklarına düşmüş ve o zamana kadar alışlagelmiş olunan partiler arasında yaşanan uyuşmazlık ve gerginlik sürecine artık Cumhurbaşkanlığı makamı da dahil olmuştur. Diğer bir ifadeyle Özal Türkiye'nin Körfez Savaşına doğrudan aktif bir biçimde dahil olmasını savunmaktaydı. Bu durum Cumhurbaşkanlığı makamı ile meclis ve bürokrasi arasındaki görüş ayrılıklarını daha da derinleştirmiştir. Bu gerilim hattı içerisinde Özal bir yandan kendi partisiyle görüş ayrılığı içerisine girmiş bir yandan ise bürokrasinin çeşitli kademelerinden tepkiler almış bir yandan da Cumhurbaşkanlığı görevinden istifa edebileceğini, yeni bir siyasi partiyle aktif siyasete yeniden dönebileceğini gündeme getirmiştir. Örneğin bu süreçte siyaset kanadında 11.10.1990'da Dışişleri Bakanı Ali BOZER, 18.10.1990'da Milli Savunma Bakanı Safa GİRAY, bürokrasi kanadında ise 03.12.1990 tarihinde dönemin Genel Kurmay Başkanı Necip TORUMTAY istifa ederek, Özal politikalarına katılmadığı ortaya koyulmuştur.

Özal, Türkiye'nin savaşa katılmasıyla "bir koyup, üç alacağını" ileri sürmekteydi. Buna göre Türkiye savaşa katılırsa Irak petrollerinden (Musul) yararlanabilecek, zayıflayan Irak karşısında sınırlarını koruyabilmek için (özellikle terör örgütleri karşısında) yeni bir sınır hattı belirleyebilecek, savaş sonrası yeniden şekillenecek-inşa edilecek olan Irak ve Ortadoğu coğrafyasında aktif bir rol alabilecek (yeni kaynaklar-yeni pazarlar), savaşta Batı ile ilişkiler hiç olmadığı kadar artarak daha iyiye gidecek yani Türkiye'nin imajı yükselecekti. Özal'ın bu öngörülerini 1991 Ekim'inde yapılan genel seçimler sonrası kurucusu olduğu ve uzun yıllar iktidarda olan ANAP'ın seçimlerden ikinci parti olarak çıkmasıyla son buldu. 1991 yılında seçimlerden ikinci parti olarak çıkan ANAP dolayısıyla Özal meclisteki ve siyasal alandaki etkinliğini kaybedince bu alandaki etki kaybını Cumhurbaşkanlığı makamını son derece aktif bir şekilde kullanarak telafi etmeye çalışmıştır. Yani artık yürütme erki içerisinde daha önce sembolik yetkiler atfedilen Cumhurbaşkanlığı makamı daha aktif olarak ön plana çıkmıştır.

Savaşın sosyal açıdan sonuçları: Körfez Savaşı ile beraber Irak'tan Türkiye'ye büyük bir göç dalgası başlamış ve bu göç dalgası yaklaşık yarım milyon insanın (1988 yılında Halepçe katliamından sonra Irak'tan 51.542 kişi, 1989 yılında Bulgaristan'dan

345 bin kişi, 1991 yılında Birinci Körfez Savaşından sonra Irak'tan 467.489 kişi, 1992-1998 yılları arasında Bosna'dan 20 bin kişi, 1999 yılında Kosova'da meydana gelen olaylar sonrasında 17.746 kişi, 2001 yılında Makedonya'dan 10.500 kişi) (Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2013, s. 10-11) Türkiye sınırına yönelmesine neden olmuştur. Körfez Savaşı ile beraber (ve takip eden süreçte) Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde yaşanan terör sorunu ve ayrıca Kürt sorunu Türkiye gündemini daha yoğun bir şekilde meşgul etmiştir. Çünkü Körfez Savaşı ile beraber Irak'ta otorite boşluğu oluşmuş, bunun sonucunda birçok silahlı grup ortaya çıkmış, buna bağlı olarak Türkiye'nin sınırlarında bir yandan terör ve bir yandan da göç riski belirlemiştir. Terör ve göç olayları bu olayların yoğunlaştığı bölgelerde yatırımı durdurmuş, ekonomik hayatı olumsuz etkilemiş bunun sonucunda bu bölgelerde yaşayan insanların da büyükşehirlere göç etmesine neden olmuştur.

Savaşın ekonomik sonuçları ise: Körfez savaşı ile beraber Türkiye'nin en büyük bağımlılıkları arasında yer alan petrol fiyatları 2 kat artmıştır. Bu dönemde askeri harcamalar ve dolayısıyla kamu harcamaları daha da artmıştır. Yine savaş nedeniyle bir geçiş güzergahı niteliğinde olan Türkiye'nin taşımacılık sektörü ile Özal döneminin yükselen sektörü olan inşaat-müteahhit işleri ise büyük bir gerileme yaşamıştır. Ayrıca savaşın ekonomik sonuçları kapsamında, Birleşmiş Milletler'in aldığı Irak'a ambargo kararları gereğince Türkiye Kerkük-Yumurtalık Boru Hattı'nı kapatmış, bunun sonucunda Türkiye hem petrol ithalatında zarara uğramış hem de bu boru hattından elde edeceği gelirleri kaybetmiştir. Tüm bunlara ek olarak terör ve savaş tehdidi turizm sektörü gelirlerinde de düşüşe neden olmuştur. Sonuç olarak 90'lı yılların girişinde yaşanan bu savaş Türkiye'de sosyal, siyasal ve ekonomik birçok dengeyi bozmuş, Türkiye en yakın sınır komsusu ile her türlü ilişkiyi sona erdirmiş ve yukarıda belirtilen tüm nedenlere bağlı olarak Körfez Krizinden yaklaşık 100 milyar dolarlık bir zararla çıkmıştır (Akşin, 2013, s. 290).

Türkiye'de 90'lı yıllar neoliberal değişim-dönüşümün daha fazla etki gösterdiği-yaygınlaştığı bir dönem olmuştur. Bu kapsamda döneme damgasını vuran belki de en önemli gelişme 11.08.1989 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 32 sayılı kararname ile sermaye hareketlerinin tamamen serbest bırakılması olmuştur. 32 sayılı karar ile Türkiye konvertibl döviz rejimine geçmiştir. Yani TL konvertibl hale gelmiş, Türkiye kambiyo (nakit, altın, senet, döviz gibi değerler) kontrollerinden vazgeçmiş (Boratav, 2010, s. 182) ve uluslararası kambiyo kodlarını kabul etmiştir. 32 sayılı karar her ne kadar 1989 yılında çıksa da adeta 90'lı yılları yeniden şekillendiren temel gelişmelerden biri olmuştur. Çünkü bu karar Türkiye ekonomisinin aşırı şekilde

kırılmaşmasına, spekülâtif saldırılara açık hale gelmesine, kamu ve özel sektör faiz yükünün aşırı derecede artmasına ve bunun sonucunda yeni borçlanma imkanlarının daralmasına ve en önemlisi 1994, 1997-1998 ve 2001 krizlerinin yaşanmasına neden olmuştur. Bu üç krizde temel nedeni sermaye hareketlerinin serbestleşmesine bağlı olarak yüksek arbitraj²¹⁶ beklentisi ile ülkeye gelen sıcak paranın cari açık, banka sisteminin aşırı riskli hale gelmesi, siyaset mekanizmasının çözüm üretmemesi ve belirsizlikler içermesi, dış borcun aşırı derecede artması gibi nedenlerle rant-kar beklentilerinin düşmesi buna bağlı olarak da sermayenin hızla ülkeyi terk etmesidir (Boratav, 2010, s. 180).

Neoliberal politikalar sonucunda defaten kriz yaşayan Türkiye bu kriz sarmalından yine neoliberal politikalarla kurtulmaya çalışmıştır. Örneğın neoliberal politikalar kapsamında 1989 yılında 32 sayılı kararname ile gerçekleştirilen serbestleşme politikası 1994 yılında ülkenin krize girerek 5 Nisan kararlarının alınmasına, 2000 yılı IMF'nin politikaları ise 2001 krizinin yaşanmasına neden olmuştur. Alınan kararla enflasyonu düşürmek, döviz kurlarında istikrarı sağlamak, dış açığı azaltmak, mali piyasalarda istikrarı sağlamak, belirli bir büyüme potansiyeli elde etmek, kamu açıklarını azaltmak amaçlanmış ve bu kapsamda özelleştirme kararları alınmış, kamu harcamaları kısılmış, KİT'lere ait mallara yüksek oranlı zamlar yapılmış, tarımsal destek alımlarının kapsamı ve miktarı azaltılmıştır (Aydoğuş & Erdölek Kazan, 2017, s. 114). Tabi bu kararların birçoğı çalışmamızın üzerine yükseldiğı KHK'lar aracılığı ile gerçeklemiştir. Örneğın 422, 513, 531, 546 sayılı KHK'larla Merkez Bankası kanununda, 470, 511, 540 sayılı KHK'larla DPT'de, 513 ve 531 sayılı KHK'larla Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunda, 512, 531, 538 sayılı KHK'lar ile Bankalar Kanunu'nda, 559 ve 567 sayılı KHK'larla Türk Ticaret Kanunu'nda, 545 sayılı KHK ile Ödünç Para Verme İşlerinde, 465, 513, 531, 549, 615, 628 sayılı KHK'larla KİT'lerde, 557 ve 591 sayılı KHK'larla Ticaret ve Sanayi Odaları, "Deniz Ticaret Odaları", "Ticaret Borsaları" ve "Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliğinde, 553 sayılı KHK ile Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununda değişiklikler yapan KHK'lar çıkartılmıştır. Bu dönemde 150'den fazla KHK çıkartılmasına rağmen sadece verilen bu örnekler bile KHK'ların nasıl neoliberal politikaların ve bunun sonucu olan otoriter devletçiliğın işlevsel bir aracı haline getirildiğini göstermeye yetmektedir.

²¹⁶ Sıcak paradan elde edilen (döviz cinsinden) kazançta "arbitraj getirisi" denir (Boratav, 2010, s. 198).

90'lı yıllar açısından bir diğer önemli gelişme Türkiye'nin 01.01.1996 tarihinden itibaren Avrupa Birliği (AB) ile "Gümrük Birliği" oluşturmasıdır. Bakanlık ve teşkilatlanma KHK'larını ele aldığımız başlıkta da görüleceği üzere Türkiye Gümrük Birliğine, mevzuatını ve teşkilatlarını KHK'larla uyumlulaştırmaya çalışmıştır. Yine Gümrük Birliğine dahil olunmasıyla beraber Türkiye'de birçok sektör (tekstil, imalat sanayi gibi) AB üyesi ülkelerle rekabet edebilmek için bir değişim-dönüşüm sürecine girmiştir. Ayrıca Türkiye'nin Gümrük Birliği'ne girmesi öncesinde yatırım teşvik belgesi alanların sayısında patlama yaşanmış, yatırımcılar ihracatın hızla artacağı beklentisi içinde, plansız ve programsız bir biçimde, çeşitli sektörlerde yatırım yapmışlardır (Özar & Ercan, 2003). Gümrük Birliğinin, dış ticareti neoliberal etkilerle serbestleşmesine bağlı olarak belirtilen bu sektörler daha sonraki süreçte oldukça önemli krizler yaşamıştır.

90'lı yıllar, 80'li yıllar boyunca uygulanan neoliberal politikalar sonucunda geri plana düşen emek kesiminin yeniden yükselişe geçtiği, koalisyonların yeniden kurulmaya başladığı, bu konjonktüre bağlı olarak popülist siyasete yeniden dönüşün yaşandığı, siyasal tercihte yelpazenin değiştiği ve genişlediği (örneğin dönemin başında orta-sol partiler yükselişte, ortasında İslami eğilimlere sahip Refah Partisi yükselişte (1994 yerel, 1995 Genel seçimlerinde 1. parti)), neoliberalizmin İslami eğilimli parti ve tercihlerin nabzını yokladığı bir dönem olmuştur.

90'lı yıllar, 12 Eylül ile yasaklanan ana akım siyasal partilerin yeniden siyasal hayata dönüşü ve ANAP tabanının yavaş yavaş dağılmaya başlaması ve ayrıca 1991'de iktidarı kaybetmesiyle popülizmin yükselişe geçtiği, popülizmin ekonomi politikalarına yön vermeye başladığı, buna bağlı olarak kamu harcamalarının-borçlarının arttığı, kamu borç stoklarının artışına paralel olarak özel sektörün de dış borçlarının arttığı, 94, 96, 2001 yıllarında milli gelirin %6-9 arasında küçüldüğü, 1994 Krizi ile beraber ekonomi yönetiminin tam anlamıyla uluslararası kurumların denetimine girdiği (örneğin bu dönemde IMF ile olan ilişkiler 94 krizi ile başlar, 95-98 arasında ilişkiler kopar ancak 1998-2008 yılları arasında ekonomi kesintisiz IMF programlarıyla yürütülür) bir dönem olmuştur (Boratav, 2010, s. 172-173).

90'lı yıllar Türkiye için adeta alacakaranlık içerisinde kayıp yıllar diyebileceğimiz bir dönem niteliğindedir. Türkiye bu dönemde çok yönlü krizler yaşamıştır. Susurluk kazası, gazeteci ve aydınlara yapılan suikastların (Uğur Mumcu, Bahriye Üçok, Ahmet Taner Kışlalı, Çetin Emeç) yaşandığı, faili meçhul cinayetlerin, Sivas olaylarının, sürekli Türkiye gündemini meşgul eden terör saldırılarının gerçekleştiği, neoliberal değişim-dönüşümün aktörü Turgut Özal'ın öldüğü, Türkiye'nin yeniden koalisyonlu yıllara döndüğü (1991-2002) ve bunun sonucunda partilerin temel işlevini kaybetmeye, halk ile

bağlarının kopmaya, yönetme krizinin yeniden belirmeye başladığı, 1994, 1997-1998²¹⁷ ve 1999, 2000 ve 2001 yıllarında ekonomik-politik krizlerin yaşandığı, 1992’de Erzincan, 1999’da Marmara (Türkiye’de ekonomiyi sırtlayan bölgede oluşan bu depremin sosyal ve ekonomik etkileri oldukça önemlidir) ve Düzce Depremlerinin meydana geldiği, bankaların içlerinin boşaltıldığı ve buna bağlı olarak finans krizinin baş gösterdiği, 1996 yılında Yunanistan ile Kardak Kayalıkları krizinin yaşandığı, 1997’de Ankara-Sincan’da tankların yürütüldüğü, 28 Şubat Darbesinin yapıldığı, parti kapatmalarının meydana geldiği, terör örgütü lideri Öcalan’ın yakalandığı, Kürt sorunun sürekli gündemde olduğu bir dönem olarak 90’lı yıllar oldukça karmaşık bir dönem olmuştur.

90’lı yıllar neoliberal politikaların getirdiği sınırsız serbestlik içerisinde ihracata yönelik teşviklerin ülke tarihinin en büyük vurgununa (Hayali İhraç vurgunu) yol açtığı yıllar olmuştur. Öngen (2003, s. 185)’in de belirttiği gibi 90’lı yıllar: İhracata yönelik yeni birikim stratejilerinin, sanayi sermayesi yerine mali sermaye ile spekülatif sermayenin genişlemesine neden olduğu, dolayısıyla üretmeden zengin olan bir rantiyeciler sınıfının palazlandığı, palazlanan bu rantiyeciler sınıfının büyük vurgunlar yaptığı bir dönem olmuştur. Diğer bir ifadeyle 90’lı yıllar ahabap-çavuş kapitalizminin²¹⁸ tavan yaptığı, rant ekonomisinin işlediği, popülizmin yükselişe geçtiği, ekonomide siyasetten bağımsız özerk kuruluşların yaygınlaşmaya başladığı bir dönem olmuştur.

Yine 90’lı yıllar devletle çıkar çevreleri arasındaki ilişkinin bireyselleştiği buna bağlı olarak meşru zeminden uzaklaşıldığı, devlet yönetiminde keyfileşmenin, yozlaşmanın ve yolsuzluğun ön plana çıktığı dolayısıyla devletin diğer sınıflar karşısında görece özerkliğini yitirerek hem egemen sınıflar hem de karşıt sınıflar arasında uzlaşma sağlayamadığı ve sınıflar arası çatışmaları da önleyemediği bir dönem olmuştur (Öngen, 2003, s. 186). 90’lı yıllar yasama, yürütme, yargının, bürokrasinin, MGK’nın, sermayenin, mafyatik yapıların içiçeliği bu duruma verilebilecek en iyi örneklerden biridir.

Çalışmamız açısından baktığımızda tıpkı 80’li yıllarda olduğu gibi 90’lı yıllar da neoliberal otoriterlik içermektedir. Çünkü 80’li yıllarda neoliberal değişim-dönüşüm için ileri sürülen politikalar bütünü olan Washington Uzlaşısı stratejisi 90’lı yıllarda iflas edince bu kez güncellenmiş yeni bir strateji olarak Post-Washington Uzlaşısı şeklinde

²¹⁷ Türkiye’de 1995, 1996, 1997, 1999 ve 2001 yıllarında ortalama %65’in üzerinde Enflasyon mevcuttur.

²¹⁸ **Ahabap Çavuş Kapitalizmi:** Kapitalizmin temeli olan serbest piyasa ekonomisi içerisinde hükümete yakınlıkları olanlara ayrıcalıkların ve kayırmaların uygulandığı ekonomik sisteme denir. Ahabap çavuş kapitalizmi; işadamlarının işlerini, siyasal iktidar ve bürokratlarla olan yakın ilişkilerine dayanarak yürüttüğü sistemin adıdır. Ahabap çavuş kapitalizmi için ayrıntılı bilgi için bkz: <http://www.mahfiyegilmez.com/2014/05/ahbap-cavus-kapitalizmi.html>, e.t: 21.02.2019

yeni bir neoliberal hegemonya projesi başlatılmıştır. Bu proje de tıpkı 80’li yıllarda olduğu gibi otoriter devletçilik parametrelerini içermektedir.

Diğer bir ifadeyle: 90’lı yıllar Türkiye’nin kendi iç sorunlarından kaynaklı ortaya çıkan krizlerle (Terör olayları, Kürt Sorunu, 28 Şubat Darbesi vd.) 80’li yılların bakiyesi olarak görebileceğimi neoliberal politikaların yarattığı krizlerin içiçe girdiği kaotik bir dönem olmuştur. Bu açıdan çalışmamız kapsamında 1990’lı yılların özünü şu şekilde ifade edebiliriz: Türkiye’de 90’lı yıllar neoliberal otoriterlik ile güvenlik odaklı otoriterliğin ele ele gittiği bir dönem olmuştur. Yani bir tarafta neoliberalizmin 90’lı yıllarda çözülmeye başlamasıyla yeniden neoliberal hegemonyanın tesisi için ileri sürülen politikaların ortaya çıkardığı neoliberal otoriterlik diğer tarafta siyasal alana- yürütme erkine askeri gücün (Milli Güvenlik Kurulunun) egemen olmaya-aşırı şekilde etki etmeye başlamasıyla ortaya çıkan (Nasıl ki 80’lerin Milli Güvenlik Konseyi’ni “Dual State” olarak gözlemlemişsek, Milli Güvenlik Kurulunun yürütme erkinin arkasında etkin bir konuma yükselmesini de 90’lı yılların Dual State’i olarak görebiliriz) güvenlik eksenli otoriterlik bu dönemde ele ele yürümüştür.

90’lı yıllar tıpkı 70 ve 80’li yıllarda olduğu gibi birçok KHK’nın çıkartıldığı (155 KHK) ve bu KHK’larla önemli değişim-dönüşümlerim gerçekleştirildiği bir dönem olmuştur. Yine bu dönem tıpkı diğer dönemlerde çeşitli gerekçeler üzerinden yaratılan istisna halinin (grevler, krizler, ideolojik çatışmalar, 12 Eylül darbesi gibi) özellikle ekonomi ve güvenlik parametreleri üzerinden yaratıldığı ve ayrıca neoliberal otoriterliğe güvenlik eksenli otoriterliğin eklemelendiği bir dönem olmuştur.

Özetle bu dönemi ön plana çıkaran temel parametreler: Krizler (1994, 1997-1998, 1999), aşırı finansallaşma, sermaye akışkanlığının artması (spekülatif nitelikli sıcak para hareketleri), rantıye sınıfının yükselişi, neoliberalizmin İslami eğilimli partilerle tanışması ve bu kapsamda siyasi tercih yelpazesinin genişlemesi, koalisyonlar, terör eylemleri ve buna bağlı olarak da MGK’nın (güvenlik politikalarının) ön plana çıkması, devletin giderek meşruiyet sorunu yaşamaya başlaması, yolsuzluklar, işçi sınıfının 80’li yıllara oranla yavaş yavaş yeniden belirmeye başlaması, popülist siyaset, zayıf koalisyonlu yapılar, 28 Şubat gibi parametreler olmuştur. Tüm bu kriz sarmalı tıpkı otoriter devletçilikte olduğu gibi istisna halini olağanlaştırmakta, düalist bir devlet iktidarını ortaya çıkarmakta, hukuk devleti ilkelerini silikleştirmekte, partilerin işlev kaybını ortaya çıkarmakta, personel rejimini siyasileştirmekte ve yürütme erkini giderek daha hegemonik hale getirmektedir.

3.2.3.3. 90'lı Yılların KHK'ları: Paradigmanın Değişimi Üzerinden Devletin Yeniden Yapılandırılması

Bu başlık altında tıpkı diğer dönemlerde yaptığımız gibi 90'lı yıllarda da kapitalizmin neoliberal evresi etrafında geliştirilen otoriter devletçilik kuramını takip ederek devlette yaşanan değişim-dönüşümü ele almaya, ele alırken de devlette yaşanan değişim-dönüşümün gerçekleştiği alanları tespit etmeye (personel, bakanlıklar, teşkilatlanmalar, devletin ekonomi-politik tutumu KİT'ler vd. gibi), bunu tespit ederken de çıkarılan KHK'ların konumuna-işlevine değinmeye çalışacağız.

90'lı yıllar, 80'li yıllarda kurulmaya ve kurumsallaştırılmaya çalışılan neoliberalizm ve onun sunduğu politikaların dünyada ve Türkiye'de çözüme yaşadığı bir dönem olmuştur. İki kutuplu dünya içerisinde Sovyet Bloğunun dağılması ve neoliberal politikaların uygulandığı ülkelerin bir bir krize girmesi üzerine 90'lı yıllarda kapitalizmin neoliberal evresi kendine iki amaç edinmiştir. Bunlardan ilki neoliberal politikaların çözülmeye uğradığı ülkelerde neoliberal hegemonyanın yeniden inşası için yeni stratejiler üretmek, diğeri ise Sovyet Bloğunun dağılmasının ardından boşluğa düşen ülkeleri kapitalist bloğa dahil etmek şeklindedir. Bu kapsamda 80'li yılların neoliberal politikalar bütününe ifade eden Washington Uzlaşısı 90'lı yıllarda çözülmeye uğrayınca güncellenerek Post-Washington Uzlaşısı şeklinde yeniden ortaya koyulmuş ve bunlar hem krize giren hem de Sovyet Bloğundan kopan ülkelere bir tür kapitalist ekonomiye eklemlenme ve krizden kurtuluş reçetesi olarak sunulmuştur. Bu hususu biraz daha açacak olursak:

Washington Uzlaşısı 80'li yıllarda uygulanan neoliberal politikalar bütününe verilen ad olup, bu uzlaşının mimarı John Williamson'dur. Williamson'un bu uzlaşısı, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için neoliberal adaptasyon sürecinde yapılması ve yapılmaması gerekenler listesini ifade etmektedir. Latin Amerika ülkelerinden Sahraaltı Afrika ülkelerine, Berlin Duvarının yıkılmasından Sovyetlerin çöküşüne giden süreçte ortaya çıkan ülkelere kadar her birine uygulanabilecek ortak bir dizi değişim-dönüşüm politikalarını içeren bu uzlaşının temel felsefesi "Privatization, Deregulation, Liberalization, yani "özelleştir, kuralsızlaştır ve serbestleştir" şeklinde olmuştur (Rodrik, 2006, s. 974). Diğer bir ifadeyle Washington Uzlaşısı doğrudan hedefe devleti koymaktaydı ve devlete ait alanların özelleştirilmesini, devletin kural koyuculuk tekelinin kırılmasını, serbest piyasa anlayışının olabildiğince genişletilmesini ileri sürmekteydi.

Washington Uzlaşısı, Williamson tarafından Latin Amerika'da devam etmekte olan neoliberal reformlarla ilgili 1989 yılında yaptığı bir sunumda ortaya çıkmış bir kavramdır.

Ona göre bu kavram, Washington merkezli uluslararası finans kuruluşlarının (international financial institutions (IFIs)) neoliberal politikalarla ilgili üzerinde uzlaştığı pratik on reform ilkesini ifade etmekteydi (Williamson, 2004, s. 195-196). Peki bu on ilke neleri içermekteydi?

1) Bütçe açıkları: Enflasyon ve bunun sonucunda oluşacak enflasyon vergisine neden olmayacak kadar az olmalı; **2) Kamu harcamaları:** Şimdiye kadar ihmal edilen ancak ekonomik getirisi yüksek olan alanlara doğru kaydırılmalı (alt yapı, temel eğitim, savunma, sağlık gibi); **3) Vergi reformu:** Vergi tabana doğru genişletilmeli ve marjinal vergi oranı azaltılmalıdır²¹⁹; **4) Finansal serbestleşme:** Faiz oranları serbest piyasaya bırakılmalı aynı faiz piyasa tarafından belirlenmeli; **5) Kur politikası:** İhracatta hızlı bir büyüme sağlamak için rekabetçi ve teşvik edici olmalı; **6) Dış ticaret:** Serbestleştirilmeli, kısıtlamalar düşük tutularak %10-20 bandına çekilmeli; **7) Doğrudan yabancı yatırımları:** Bu yatırımları engelleyen her türlü engelin kaldırılması (doğrudan yabancı yatırımın önü açılmalı); **8) Özelleştirme:** Devlet işletmeleri yani KİT'ler özelleştirilmeli; **9) Yeni firmaların piyasaya girişini engelleyen veya rekabeti kısıtlayan düzenlemeler kaldırılmalı; 10) Mülkiyet hakları:** Güvence altına alınmalı (Williamson, 2004, s. 196)...

Washington Uzlaşmasının bu maddeleri iki başlık altında toplanabilir düzeyde olup, bunlar şu şekildedir (Yıldırım C. , 2011, s. 78):

İlk grupta yer alan 1-2-3-8-9. maddeler devletin ekonomi yönelimini kısıtlayanlar olup, bunlar daha çok devletin ekonomide küçültülmesi, devletin ekonomi üzerinde belirleyiciliğinin azaltılması ve denk bütçe ile ilgilidir. Ayrıca bu maddeler 80'li yıllara kadar hâkim üretim-birikim rejimini temsil eden ithal ikameciliği ve Keynesçi anlayıştaki refah devletini hedef alan düzenlemelerdir.

İkinci grupta yer alan 4-5-6-7. maddeler mal ve sermaye akımlarının serbestleştirilmesi ile ilgilidir. Ayrıca en son madde olan ve mülkiyet haklarını güvence altına alan 10. madde ikinci grupta yer alan diğer maddelerin tamamlayıcısı olup, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ülkeye çekebilmek, onlara gerekli güveni sağlayabilmek ve sermaye akımlarını serbestleştirilmek için öngörülmüştür (Yıldırım C. , 2011, s. 78).

Kısaca özünü verdiğimiz bu politikalar dizisini izleyen ülkeler (Türkiye de dahil) nasıl bir sonuçla karşılaşmıştır? Rodrik (2006, s. 975) bu sonuçları ülkeler açısından şu şekilde sıralamıştır:

²¹⁹ Gelirdeki her bir birimlik artış için ödenmesi gereken vergi oranını ifade eder.

Hemen belirtmek gerekirse bu ilkeleri uygulayan birçok ülke derin ve uzun süreli bir çöküş yaşamıştır. Birinci olarak bu sürece Sovyet Bloğundan kopan ve serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecine adapte olmaya çalışan ülkeler açısından bakarsak on yıldan daha fazla bir süre, 1990'lardaki ekonomik çıktı seviyelerine ulaşamamıştır (Rodrik, 2006, s. 975). İkinci olarak sürece Sahraaltı Afrika ülkeleri açısından bakıldığında ise birçok reforma, siyasi ve dış yardımlara rağmen, beklenen iyileşme ve kalkınma sağlanamamıştır. Başarılı olarak örnek gösterilen ülkeler (Uganda, Tanzanya ve Mozambik gibi) ise hem daha kırılğan bir ekonomiye sahip olmuş hem de daha sonraki süreçte krize girmiştir. Üçüncü olarak sürece Latin Amerika, Doğu Asya, Rusya ve Türkiye açısından bakarsak bu ülkeler sık sık ve çok acı finansal krizler yaşamıştır. Örneğin 1994 yılında Türkiye ve Meksika (Tekila Krizi), 1997-1998 Asya Krizi (Tayland, Güney Kore, Malezya), 1998 yılında Rusya ve Brezilya, 2000-2001 yıllarında Arjantin ve Türkiye bilançosu ağır krizler yaşamıştır.

80'li yıllar boyunca uygulanan ve neoliberal politikalar bütünü olan Washington Uzlaşısının uygulandığı dönemde ortaya çıkan sorunlara bağlı olarak: Ahbap-Çavuş Kapitalizmi, Mafya Kapitalizmi, para kurulları, dolarizasyon, dalgalı kur, sermaye kontrolleri, tasarruf oranları, emeklilik reformu ve sermaye kaçıışı, şeffaflık, iyi yönetim, küreselleşme gibi birçok terim akademisyenler, uzmanlar, politikacılar arasında sürekli ve yoğun bir şekilde tartışılmıştır (Naim, 2000, s. 509). Bu kavramların birçoğu Washington Uzlaşısının orijinal formülasyonunda yer almayan kavramlardır. Bu nedenle sonraki on yıl (yani 90'lar ve devamı) için inşa edilecek yeni uzlaş (yani Post-Washington Uzlaşısı) bu kavramlardan hareketle geliştirilmiştir. Buna göre Washington Uzlaşısı sonucunda yaşanan kriz sarmalına bağlı olarak oluşan yoksulluk, yolsuzluk, işsizlik, gelir dağılımı dengesizliğine karşı uzlaş mimarları (DB-IMF-OECD) Post-Washington Uzlaşısını geliştirmişlerdir. Bu anlamda Post-Washington Uzlaşısı, Washington Uzlaşısından tamamen bağımsız değil onun üzerine yükselmiş bir politikalar demetidir. Diğer bir ifadeyle Post-Washington Uzlaşısı, Washington Uzlaşısının restore edilmiş halidir. Williamson (2004, s. 196) ve Rodrik (2006, s. 978)'ten hareketle bu durumu karşılaştırmalı olarak ortaya koyacak olursak:

Neoliberal Paradigmada Yaşanan Değişim

Washington Uzlaşısı	Post-Washington Uzlaşısı
1) Bütçe açıkları: Azaltılmalı	11) Kurumsal Yönetişim
2) Kamu harcamaları: Ekonomik getirisi yüksek olan alanlara doğru kaydırılmalı	12) Yolsuzlukla Mücadele
3) Vergi reformu: Tabana Yayılmalı	13) Esnek işgücü piyasaları
4) Finansal serbestleşme: Faizler serbest piyasaya bırakılmalı	14) Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) anlaşmaları
5) Kur politikası: Rekabetçi ve teşvik edici olmalı	15) Mali-Finansal Düzenleme ve standartlar
6) Dış ticaret: Serbestleştirilmeli	16) İhtiyatlı Sermaye Hesapları
7) Doğrudan yabancı yatırımları: Teşvik edilip, desteklenmeli	17) Aracısız-Serbest Döviz Kur Rejimi 18) Bağımsız Merkez Bankaları / Enflasyon Hedeflemesi
8) Özelleştirme:	19) Sosyal Güvenlik Reformu
9) Piyasaya girişi veya rekabeti kısıtlayan-engelleyen düzenlemelerin kaldırılması	20) Yoksulluğu azaltıcı Hedefler
10) Mülkiyet Hakları: Güvenceye alınmalı	

Post-Washington Uzlaşısı olarak sunulan bu ilkelere kısaca değinecek olursak şunları söyleyebiliriz: Washington Uzlaşısında yer alan bütçe açıkları ve kamu harcamalarına getirilen eleştirileri karşılamak ve bu yöndeki sorunları bertaraf edebilmek için Post-Washington Uzlaşısında kurumsal yönetişim ve yolsuzlukla mücadele ön plana çıkartılmıştır. Böylece kamu harcamalarının nereye yapıldığı, buralarda oluşan açıkların nelerden kaynaklandığı görülebilecektir. Yine aynı şekilde Washington Uzlaşısında yer alan finansal serbestleşme, kur politikası, dış ticaret, doğrudan yabancı yatırımlarla ilgili olan maddeler Post-Washington Uzlaşısında yer alan Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) anlaşmaları, mali-finansal düzenleme ve standartlar, ihtiyatlı sermaye hesapları, aracısız-serbest döviz kur rejimi ile ilgili olan politikalarla desteklenmiştir. Bu durumu biraz daha açacak olursak: Örneğin Washington Uzlaşısında yer alan dış ticaretin serbestleştirilmesi yönündeki politika Post-Washington Uzlaşısında Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) anlaşmaları şeklindeki politikayla güncellenmiştir. Çünkü DTÖ Anlaşmalarının temel prensipleri: Gümrük tarifelerinin azaltılması ve miktar kotalarının kaldırılması ve bu

sayede küresel ticaretinin serbestleştirilmesine dayanmaktadır. Bu politikanın Türkiye yansıması 1996 yılında girilen Gümrük Birliği Anlaşması olmuştur.

Özetle Washington- Post-Washington Uzlaşısı 80'li yıllardan 90'lı yıllara gidişte neoliberal politikaların yaşamış olduğu krizler sonucunda bir tür paradigma değişimini ifade etmektedir. Bu değişimde en önemli nokta 80'li yılların nötr devlet anlayışının 90'lı yıllarda düzenleyici devlet-etkin devlet-piyasacı devlet anlayışına dönüşmesi olmuştur.

Yukarıda 80'li yıllar ile 90'lı yılların neoliberal politikalar açısından nasıl bir paradigma değişimi yaşadığı Washington ve Post-Washington Uzlaşmaları üzerinden gösterilmeye çalışıldı. Takip eden başlıklarda ise neoliberal hegemonyanın çözülüşü karşısında yeniden inşa için izlenen stratejiler, bu stratejilerle ilişkili olacak şekilde çıkartılan KHK'lar ve bu süreçte devlette yaşanan değişim-dönüşüm kuramsal çerçeve üzerinden ele alınacaktır. Bu kapsamda ele alınacak KHK'ları şu şekilde sistematize edebiliriz.

Özal iktidarının simgesi olan ANAP'ın iktidardan düştüğü 1991 yılından 2001 yılına kadar uzanan koalisyonlu 10 yıllık süreçte Türkiye'de 150'den fazla KHK çıkartılmıştır. Birçok konuda çıkartılan bu KHK'lara toplu olarak baktığımızda: Sosyal güvenlik KHK'ları, çoğunluğu neoliberal politikaların uygulanması sonucunda ortaya çıkan ve ardarda yaşanan krizler (finansal krizler, banka krizleri, ekonomik darboğazlar, bütçe açıkları, kamu borçları, dış ticaret açıkları, enflasyon, stagflasyon) karşısında çıkarılan ekonomi yönelimli KHK'lar, personel KHK'ları, bakanlık ve diğer teşkilatlanma KHK'ları ve son olarak terör olayları nedeniyle çıkarılan güvenlik ve kolluk kuvvetleriyle (asker-polis ve OHAL Kanunu vd.) ilgili KHK'lar çıkarıldığını görmekteyiz.

3.2.3.3.1. Sosyal Devletin Geri Çekilmesi: Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politika KHK'ları

80'li yıllarla beraber oluşturulmaya çalışılan neoliberal politikalar ilk başlarda yoksulluğu dikkate almamıştır. Oluşan yoksulluğun insanların tembelliğinden veya yatırımların verimsiz alanlara kanalize edilmesi sonucu istihdam yaratılamamasından kaynaklandığı ileri sürülmüştür. Ancak 90'lı yıllarla beraber hem Türkiye hem de dünyada yaşanan krizler ve bunun sonucunda ortaya çıkan aşırı yoksulluk neoliberal politikaların güncellenmesini adeta zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle 80'li yılların neoliberal politikalar bütünü olan Washington Uzlaşısı 90'lı yıllarda Post Washington

Uzlaşısı şeklinde revize edilmiş ve ileri sürülen ilkeler arasına yoksulluğun azaltılması ve sosyal güvenlik ağlarının genişletilmesi ilkeleri eklenmiştir.

80'li yıllarda uygulanan neoliberal politikaların içerisinde çok fazla yer verilmeyen sosyal güvenlik, sosyal politika ve yoksulluk gibi konular 90'lı yıllarda yaşanan krizlerin ardından neoliberal politikalara yönelik entelektüel ve toplumsal düzeyde büyük tepkilerin ve eleştirilerin oluşmasına neden olmuş ve bu konuların dikkate alınmasını sağlamıştır. Bu nedenle 90'lı yıllardan itibaren neoliberal politikaların temel hedefleri arasına sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarının yasal ve kurumsal anlamda bir değişim-dönüşüme uğratılması eklenmiştir. Bu hedef ilk olarak 90'lı yıllarda çıkartılan birçok KHK üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılsa da esaslı değişim-dönüşüm bir sonraki başlıkta ele alacağımız dönem olan 2000'li yıllarda AK Parti iktidarı döneminde çıkarılan torba kanunlarla gerçekleşmiştir. Ancak hemen belirtmek gerekirse yapılacak değişim-dönüşümde temel strateji devletin sosyal güvenlik alanına daha çok dahil olması değil aksine devletin olabildiğince geri çekilmesi, yani devletin artık daha fazla sosyal güvenlik giderine ortak olmasının önüne geçecek şekilde sistemin yeniden yapılandırılması olmuştur. Devletin bu alandan sistematik şekilde geri çekilmesine bağlı olarak oluşan boşluk ya hizmetten yararlananların bu giderlere ortak edilmesiyle ya da bu alana olabildiğince özel sektörün de dahil edilmesiyle doldurulmaya çalışılmıştır. Örneğin bu süreçte yapılan değişikliklerle maaş bağlama kat sayılarının giderek düşürülmesi, emeklilik yaşının yükseltilmesi, yaş-yıl-prim gün sayılarında değişikliğe gidilmesi, sağlık alanında katkı paylarının oluşturulması, genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması, sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanması, özel sağlık sigortası, özel emeklilik sistemleri, özel hastanelerin yaygınlaştırılması gibi birçok uygulama bu değişim-dönüşüm sürecinin bir parçası olarak düşünülebilir.

90'lı yıllarda hedefe koyulan sosyal güvenlik-sosyal politika alanlarının neoliberal düzlemde değişim-dönüşüme uğratılması kapsamında çıkartılan bazı KHK'lar şu şekildedir:

422 sayılı Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığının Kurulması Hakkında KHK (20.04.1992), **476** sayılı, Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (15.01.1992), **503** sayılı KHK: Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (14.09.1993), **514** sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (13.09.1993), **536** sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (08.06.1994),

546 sayılı, Emekli Sandığı Kanununda değişiklik yapan KHK (07.07.1994), **571** sayılı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK (30.05.1997), **573** sayılı, Özürlülere İlişkin Özel Eğitim Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında KHK (06.06.1997), **578** sayılı, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun 36. maddesinin üçüncü fıkrasında Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (30.09.1999), **589** sayılı, 434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (17.01.20009), **592** sayılı, 4447 sayılı İş Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (25.02.2000), **594** sayılı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununda ve 190 Sayılı KHK Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (27.03.2000), **616** sayılı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (04.10.2000), **617** sayılı, Türkiye İş Kurumunun Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (04.10.2000), 618 sayılı, Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması KHK (04.10.2000), **619** sayılı, Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile Bazı Kanun ve KHK’larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (04.10.2000), **624** sayılı, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Nakdî Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (04.10.2000),

Yukarıda ele aldığımız KHK’lara genel olarak baktığımızda bir yandan sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarında kurumsallaşmaya gidilmeye çalışılırken bir yandan da bu alanların neoliberal politikalar düzleminde değişim-dönüşüme uğratılmaya çalışıldığını görmekteyiz. Hedeflenen değişim-dönüşüm kapsamında kurumsal olarak sosyal güvenlik kurumları tek bir çatı altında toplanması öngörölmüş ve bu hedefe ulaşılmıştır. Diğer yandan sosyal güvenlik alanından devletin geri çekilerek maliyetlerin daha çok yararlananlara mal edilmesi hedeflenmiş ve bu kapsamda önemli adımlar atılmıştır. Özetle neoliberal politikalar bir yandan sosyal güvenlik ağlarını tahrip ederken bir yandan da sosyal sübvansiyonlarının azaltılması sağlamıştır (Saad-Filho & Johnston, 2014, s. 378). Bu durumu ele alacağımız 90’lı yıllar içerisinde çıkartılan şu KHK’larda daha net görmekteyiz.

422 sayılı KHK ile kadın emeğinin piyasaya entegre edilmesi sağlamak amacıyla başbakanlığa bağlı “Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı” kurulmuştur. Bu KHK'nın çıkarılmasındaki amaç ve KHK ile kurulan birimlerin görevlerine baktığımızda son derece dikkat çekici maddelerin mevcut olduğu görmekteyiz. Buna göre KHK ile oluşturulan bu teşkilat ile Türk kadınının tarım, sanayi ve hizmetler kesiminde ekonomik hayata katılımını artırmak, toplumla bütünleşmesi sağlanarak kalkınma sürecine entegre edilmesini sağlamak, piyasa ekonomisi içerisinde gerekli rekabetin oluşturulabilmesi için, kadının işgücü piyasasına uygun olarak eğitilmesini sağlamak gibi amaçlar öngörülmüştür.

422 sayılı KHK ile kadınlara yönelik başkanlık düzeyindeki oluşturulan bu örgütlenmeden kısa bir süre sonra 514²²⁰ sayılı ve 536²²¹ sayılı KHK'larla Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığı şeklinde yeni bir teşkilat kurulmuştur. Bu teşkilatın da kuruluş amaç ve görevleri tıpkı Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığı ile aynıdır. Buna göre: Kadınların sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi yaşamdaki işlevlerini güçlendirmek, kalkınma sürecine etkin katılımlarını gerçekleştirerek kalkınmanın nimetlerinden eşit biçimde yararlanmalarını sağlamak amacıyla kurulan ve başbakanlığa bağlı Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının, kadını ekonomik, sosyal ve kültürel yaşamın tüm alanlarında etkin hale getirmek ve kalkınmanın nimetlerinden eşit biçimde yararlanabilmek için temel politika ve programlara esas olacak inceleme ve araştırmaları yapmak, kırsal ve kentsel alanda yaşayan kadınların ekonomiye katılması için gerekli çalışmaları yapmak, gibi görevleri mevcuttur.

Bakıldığında toplumsal hayatın her alanında yer alan ya da almaya çalışan kadınların temel sorunlarına (cinsel istismar, şiddet, eğitim, eşitlik, istihdam, yükselme vs gibi) yönelik olarak kurulduğu öngörüsü yaratan bu teşkilatlanmalar bambaşka bir amaç için oluşturulduğu ortadadır. Esasında KHK ile kurulan bu teşkilatların amacı kadını neoliberal politikalar doğrultusunda piyasa ekonomisi içine çekmektir. Yapılan birçok çalışma aynı işi yapan kadın ve erkek çalışanlardan kadınlara daha az ücret verildiği ve kadınların daha az güvenceye sahip olduğu gerçeğini ortaya koyduğu bir ortamda bu yönde KHK'lar çıkarılması oldukça normal kabul edilebilir. Bu şekilde hem aynı işi daha az ücretle yapacak hem daha az güvenceyi (esnek istihdam, yarı zamanlı çalışma, kısmi prim ödeme gibi) kabul edecek yığınların piyasa ekonomisine katılması sağlanmış hem de sosyal güvenlik ve sosyal politikaların neoliberal düzlemde yeniden

²²⁰ 514 sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (13.09.1993)

²²¹ 536 sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (8.06.1994)

şekillenmesi hedefine bir adım daha yaklaşmıştır. Burada dikkat çeken esaslı husus yapılan düzenlemelerle bir yandan neoliberal politikalara cevap verilirken bir yandan da otoriter devletçilikle uyuşur şekilde bu düzenlemelerin meclisi ikinci plana düşürerek yürütmeyi önceleyen KHK'larla yapılması ve bu süreçte çıkarılan KHK'larla yürütme erkinin daha da güçlendirilmesidir.

Emekli Sandığı Kanununda değişiklik yapan 476 sayılı KHK ile sandık iştirakçilerinden, emeklilik keseneğine ve kurum karşılığına tabi tutulacak şekilde %4 oranında yeni bir kesinti yapılmasına karar verilmiştir. Neoliberal politikalar kapsamında gerçekleştirilmesi hedeflenen sosyal güvenlik reformunun özü dikkate alındığında çıkartılan bu KHK da neoliberal değişim-dönüşüme hizmet eder niteliktedir. Çünkü neoliberal değişim-dönüşümün hedefinde sosyal güvenlik ve sosyal politikalar alanından devleti olabildiğince geri çekerek bu alanlarda oluşan maliyetlerin sosyal güvenlikten yararlananlara mal edilmesi vardır. Bu kapsamda 476 sayılı KHK ile emekli sandığı iştirakçilerinden yapılan yeni kesintilerle devlete yüklenen maliyetin düşürülmesi neoliberal politikalara uygun bir düzenlemedir.

Sosyal güvenlik ve sosyal politika kapsamında ele alınması gereken diğer KHK'lar ise 2000 yılında ardarda çıkarılan 616, 617, 618, 619 ve 624 sayılı sayılı KHK'lardır. Bu KHK'larla sosyal güvenlik alanı sil baştan yeniden düzenlenmiş olmakla beraber bu alanda esaslı değişim-dönüşüm bu KHK'lardan 2 yıl sonra tek başına iktidara gelen AK Parti iktidarı döneminde gerçekleşmiştir.

2000 yılında çıkarılan 616 sayılı Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK²²² ile SSK Genel Müdürlüğü kaldırılarak Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı kurulmuştur. Çıkarılan bu KHK ile SSK'nın en önemli karar ve yetkili organı olan yönetim kurulunun üye sayısı 8 kişiye çıkarılmış ve bu üyelerin 5'inin hükümet tarafından atanmasına 3 tanesinin de seçimle işbaşına gelmesine karar verilmiştir. Bu kapsamda sosyal güvenlik ve sermaye ile emek kesimi arasında son derece önemli bir role sahip bu kurumun yönetim yapısı yürütme erkinin doğrudan etkisi altına girecek şekilde yeniden yapılandırılmıştır.

Yine bu KHK ile bazı sosyal güvenlik haklarından faydalanabilmenin şartları ağırlaştırılmıştır. Örneğin hastalık sigortasından faydalanabilmek için hastalık öncesinde

²²² Bu KHK'ların önemli bir kısmı Fazilet Partisinin Anayasa Mahkemesine başvurusu sonucu iptal edilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi KHK'nın yürürlüğü durdurulmaması nedeniyle bu KHK ile yapılan değişiklikler iptal kararına kadar uygulamaya girmiştir.

en az 6 aylık sigortalı olma şartı getirilmiş, yine Bağ-Kur’lu bir sigortalının ölümü halinde hak sahiplerine aylık bağlanabilmesi için gerekli olan en az üç tam yıl prim ödemiş olma şartı 5 tam yıla çıkarılmıştır.

2000 yılında çıkarılan bir diğer KHK 617 sayılı Türkiye İş Kurumunun Kurulması Hakkında KHK’dir. Bu KHK ile özel istihdam bürolarının oluşturulmasına ilişkin ilk yasal zemin oluşturulmuştur. Hem ilk kez Türkiye’de yasal bir düzenlemede özel istihdam bürolarından bahsedilmesi hem de neoliberal politikaların sosyal güvenlik ve sosyal politika alanında bir hedefini daha gerçekleştirmesi nedeniyle bu KHK oldukça önemlidir. KHK ile İŞ-KUR’a bağlı Özel İstihdam Büroları Dairesi Başkanlığı kurulmuş, bu başkanlığa özel istihdam büroları ile ilgili gerekli düzenlemeleri yapma görevi verilmiştir. Yine bu KHK ile İŞ-KUR’un Yönetim Kuruluna da özel istihdam bürolarının faaliyetlerine ilişkin izin verilmesi ve iznin yenilenmesi talepleri ile verilen izinlerin iptali konularında karar vermek yetkisi verilmiştir.

Neoliberal politikalar sosyal güvenlik, sosyal politika ve emek üzerindeki hedeflerini düşük ücret, iş güvencesinin ve sosyal güvenlik haklarının azaltılması, esnek istihdam, sendikasılaştırma, emeğin daha çok piyasalaştırılması, taşeronlaşma üzerine kurgulamıştır. Bu hedeflerini 70’li yılların ikinci yarısından itibaren ortaya koymaya başlayan neoliberalizm 2000’li yıllara geldiğinde bu hedeflerin birçoğunu gerçekleştirmiştir. Ele aldığımız 617 sayılı KHK ile oluşturulan özel istihdam büroları neoliberalizmin ulaşmak istediği hedeflerin tamamını içeren en uç gelişmelerden biridir. Çünkü özel istihdam büroları esnek istihdam biçiminin ve güvencesizliğin geldiği en uç noktalardan biri olarak iş-emek-sermaye ilişkilerini farklı bir boyuta taşımıştır. Bu bürolar sayesinde yedek iş gücü ve emek kesimi arasındaki rekabetin artırılması sağlanmış, sendikasılaştırma yasal bir zemine taşınmış, daha az ücreti ve daha az sosyal güvenliği hatta güvencesizliği kabul edecek bir emek piyasasının oluşumu sağlanmış ve a-tipik bir istihdam biçimi yasal bir dayanağa kavuşturulmuştur. Bu durumu biraz daha detaylı bir şekilde ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz.

Neoliberal politikalar daha önce de belirttiğimiz üzere 90’lı yıllarda ülkeleri bir bir krize sürükleyince oluşan yoksulluk ve işsizlik ortamı fırsata çevrilmiş ve özel istihdam büroları dünyada mantar gibi türemeye başlamıştır. Bu dönemde emeğin maliyetinin düşürülmesi ve denetim altına alınabilmesi esneklik söylemi üzerinden formüle edilmiş, yoksulluk ve işsizliğin zirve yaptığı bir ortamda icad edilen istihdam büroları “herhangi bir iş hiç iş olmamasından daha iyidir” (Çiğerci Ulukan, 2014, s. 147) söylemi üzerinden önce toplumsal açıdan sonra da mevzuat açısından meşrulaştırılmıştır.

Meşrulaştırma sürecinin temel aktörleri neoliberal hegemonyanın inşacıları OECD, AB, IMF ve DB gibi örgütlenmeler olup, bu örgütlenmelerin temel talepleri çalışma sürelerinde, ücretlerde ve iş güvencesinde emek kesiminin koruyucu hükümlerin yok edilmesi ve hükümetlerin sermayenin talebi olan özel istihdam bürolarına yönelik yasal düzenlemeleri gerçekleştirmesi olmuştur. Böylece neoliberalizm işsizleri denetim altına alabilecek, ucuz, esnek, itaatkâr bir emek deposu yaratabilecektir (Ciğerci Ulukan, 2014, s. 148).

90'lı yıllarda tüm dünyada yaygınlaşmaya başlayan özel istihdam büroları Türkiye'de 2000'li yılların başında çıkarılan 617 sayılı Türkiye İş Kurumunun Kurulması Hakkında KHK ile uygulanmaya çalışılmış ancak bu KHK yargı engeline takılmıştır. Kısa bir süre sonra siyasal iktidar 2003 yılında 4857 sayılı İş Kanunu, yine aynı yıl çıkarılan 4904 sayılı İş-Kur Kanunu akabinde 2004 yılında çıkarılan Özel İstihdam Büroları Yönetmeliğini çıkararak bu büroların oluşturulmasındaki kararlılığını ortaya koymuştur. Ancak bu düzenlemelerin gerek mecliste yoğun tartışmalara yol açması gerekse işçi kanadının bu düzenlemelere sıcak bakmaması nedeniyle ilgili maddeler kanundan çıkarılmıştır. Bu düzenlemelerin ilgili maddeleri 2009 yılında tekrar 5920 sayılı Kanunla gündeme gelmiş fakat bu kez de Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiştir.

2010 yılında yayınlanan OECD'nin Türkiye raporunda: Türkiye'nin iş yaratma ve istihdam potansiyeli katı iş ve işçi koruma eğilimli yasal düzenlemeler ile yüksek işten çıkarma maliyetleri yüzünden oldukça zayıf olduğu bu yüzden özel istihdam bürolarının serbestleştirilmesi yönündeki yasal düzenlemenin bir an önce çıkartılması gerektiği belirtilmiştir (Ciğerci Ulukan, 2014, s. 153). Bu gelişme üzerine ilk önce (gerek KHK'larla gerekse kanunlarla yapılan değişim-dönüşüm girişimlerinin sürekli yargıdan dönmelerinden olsa gerek) 2010 yılında çok önemli anayasa değişikliği referandumu gerçekleştirilerek yargının artık yerindelik denetimi yapamayacağı yönünde bir düzenleme yapılmıştır. Yani artık yargı erki, dava konusunu sadece mevcut kanunlara uygun mu değil mi buna bakabilecek (hukukilik denetimi), bunun dışında dava konusunun yerinde olup-olmadığına, kamu yararı olup-olmadığına (yerindelik denetimi) ilişkin herhangi bir hükümden bulunmayacaktır. 2010 Anayasa değişikliğinin hemen sonra bu kez de 25.02.2011 tarihinde çıkarılan 6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkındaki torba kanunla yeniden özel istihdam bürosu düzenlemeleri gündeme getirmiş fakat 3 ay sonra

yapılacak seçimlerden olsa gerek yine bu yasadan da istihdam bürosu ile ilgili maddeler son anda geri çekilmiştir.

Son olarak 20.05.2016 tarihinde İş Kanunu ile Türkiye İş Kurumu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile özel istihdam büroları ile ilgili yasal düzenleme meclisten geçerek yasalaştı. Bu kanundan 4 ay sonra ise Özel İstihdam Büroları Yönetmeliği çıkartılarak kuruluş ve faaliyetleriyle ilgili süreç tamamlanmış oldu. Böylece 80’li yıllarda MGK Devleti ve Özal Dönemi düzenlemeleri ile emek üzerinde tahakküm kuran otoriter devletçilik, 80 sonrası süreçte sosyal güvenlik ve sosyal politikalar alanında çıkarılan KHK’larla varlığını sürdürmeye devam etmiştir. Diğer bir ifadeyle yaşanan bu gelişmeler 90’lı yıllarda otoriter devletçiliğin emek üzerinden tahakkümünü sürdürdüğünü göstermektedir. Çünkü neoliberalizmin kuruluş ve kurumsallaşma dönemi olan 80’li yıllarda 12 Eylül Rejiminin olanaklarından yararlanılarak kurulan emek-sermaye arasındaki gerilim hattı (talep ve katılım mekanizmalarının olabildiğince daraltılması) 90’lı yıllarda kriz, işsizlik ve yoksulluk üzerinden kurulmuş ve sürdürülmeye çalışılmıştır.

Yukarıda ele alınan KHK’larda da görüldüğü üzere tıpkı ele aldığımız diğer dönemlerde olduğu gibi 90’lı yıllarda da Türkiye’de neoliberal politikaların inşasında otoriter devletçilik pratikleri işletilmiştir. Toplumun büyük bir bölümünü ilgilendiren (çalışma hayatı, sosyal güvenlik, sosyal politika, emeklilik, istihdam biçimi ve rejimi gibi) ve aceleye getirilmemesi gereken birçok konu otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde yasama erkinin çıkardığı kanunlar yerine yürütme erkinin çıkardığı KHK’lar üzerinden düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerde esaslı dinamikler neoliberal politikalar iken düzenlemelere aracılık eden yine KHK’lar olmuştur. Bu durum takip eden başlıklarda ele alacağımız bakanlık ve diğer teşkilatlanma KHK’larında da aynı şekilde kendini göstermiştir.

3.2.3.3.2. Bakanlık KHK’ları

90’lı yıllarda bakanlıklarla ilgili 15 KHK²²³ çıkartılmıştır. Tıpkı 80’li yıllarda olduğu gibi 90’lı yıllarda da KHK’larla bakanlıklar üzerinde oldukça önemli değişiklikler yapılmıştır. Hemen belirtmek gerekirse KHK’larla bakanlıklarda yapılan değişim-

²²³ **468** Kültür Bakanlığı (24.12.1991), **474** Dışişleri Bakanlığı (06.01.1992), **475** Başbakanlık Teşkilatı (10.01.1992), **492** Millî Eğitim Bakanlığı (16.08.1993), **494** Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (09.09.1993), **505** Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı (09.09.1993) , **516** Maliye Bakanlığı (16.09.1993), **520**, Adalet Bakanlığı (16.09.1993), **528** Adalet Bakanlığı (20.05.1994), **543** Maliye Bakanlığı (24.06.1994), **583** Başbakanlık Teşkilatı (22.11.1999), **600** Başbakanlık Teşkilatı (14.06.2000), **609** İçişleri Bakanlığı (23.08.2000), **613** Millî Savunma Bakanlığı (04.10.2000), **626** Başbakanlık (05.10.2000) KHK’ları.

dönüşümde temel strateji hem 90'lı yılların koalisyonlu yapısına hem de neoliberal politikaların uzantısı olan otoriter devletçiliğe bağlı olarak bakanlıklarda üst teşkilatlanma ve kadro sayılarının artırılması (idarenin üst kademelerinin giderek siyasileşmesi) ve bakanlıklara ait stratejik yetki-görevlerin doğrudan başbakana aktarılması (yürütme erkinin giderek daha da güçlendirilmesi) şeklinde olmuştur. Diğer bir ifadeyle bu dönemde koalisyonlara bağlı olarak devlet bir tür arpalık olarak görülmekte ve koalisyon ortakları bir tür kadrolaşma yarışı içine girmektedir. Bu nedenle 90'lı yıllarda sık sık yeni teşkilatlanmalara ya da mevcut teşkilatlarda bölünmelere ve yine bunlara bağlı olarak yeni kadro ihdaslarına gidilmiştir. Bu durum bir yandan otoriter devletçiliğin parametrelerinden olan yürütmenin güçlendirilmesi ve güçlenen yürütme içerisinde ise gücün üst kademelerde yoğunlaşması, iktidarın merkezileşmesi, idare aygıtının giderek siyasileşmesine neden olmuştur. Çünkü parlamentonun yönetsel sorumluluğunun, hukuken ve fiilen yürütme erkinin üst kademelerine doğru kayması, parlamentonun idare üzerindeki denetim gücünü kısıtlamakta ve yürütme erkinin-hükümetin parlamento karşısında özerkleşmesine, parlamentonun ulusal temsiliyetten uzaklaşmasına ve idarenin tarafsızlığını kaybetmesine yol açmaktadır (Poulantzas, 2006, s. 249). Bu kısa açıklamanın ardından 90'lı yıllarda çıkartılan bazı Bakanlık KHK'larını ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz.

468 sayılı KHK ile Kültür Bakanlığı yeni baştan yapılandırılmış, bakanlığa birçok ana ve yardımcı hizmet birimi eklenmiştir. Örneğin bu kapsamda Avrupa Topluluğu (AT) ile ilgili hususlarda koordinasyonu sağlamak, bu alanda hükümetin genel politikasını uygulamaya yönelik tedbirleri almak, uyum ve uygulama çalışmaları ile ilgili işleri yürütmek amacıyla Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Yine bu KHK ile bakanlığa: Bakanlığın görev alanına giren ve özel önem ve öncelik taşıyan konularda Bakan yardımcısı olmak üzere 30 Bakanlık Müşaviri görevlendirileceği belirtilmiş ve akabinde bu KHK ile 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkındaki KHK'da değişiklik yapılarak bakanlığın personel yapısında da değişikliğe gidilmiştir.

474 sayılı KHK ile Dışişleri Bakanlığının üst düzey kadrolarında değişiklik yapılarak kadro sayısı artırılmıştır. Müsteşar yardımcısı sayısı 5'ten 7'e, bakanlıktaki genel müdürlük sayısı 9'dan 15'e çıkartılmış ve bunun dışında ihtiyaç hasıl olduğunda 1 genel müdür yardımcılığı kadrosu ve ayrıca 3 müstakil daire başkanlığının daha oluşturulabileceği belirtilmiştir.

475 sayılı KHK ile Başbakanlık içerisindeki üst kadrolar da yeniden yapılandırılmıştır. Buna göre Başbakan danışmanlık görevi yapmak üzere Başbakan Başmüşaviri ve Başbakan Müşaviri atanabileceği, bu kadrolara atanmaların varsa emeklilik veya yaşlılık aylıkları kesilmeyeceği, Başbakan Başmüşaviri kadrosunda bulunanlar siyasi, ticari ve ekonomik ilişkiler gereği dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir misyonla görevlendirilebileceği, bu şekilde görevlendirilecekler müşterek kararlar büyükelçi unvanı verilebileceği belirtilmiştir. Yine başbakan başmüşavir sayısı 7'den 15'e başbakan müşavir sayısı ise 13'ten 20'e çıkarılmış ve ayrıca Başbakanlıkta ve Devlet Bakanlıklarında, Başbakan veya Devlet Bakanlarına yardımcı olmak üzere 85 Başbakanlık Müşaviri görevlendirilebileceği belirtilmiştir.

Son olarak bu KHK ile Başbakanlık merkez teşkilatına sözleşmeli personel ataması yapılabileceği, bu kapsamda atanmaların 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmayacağı hüküm altına alınmıştır. Esasında bu durum otoriter devletçilik parametreleri içerisinde yer alan personel alımında olağan usullerin aşındırılması, personel-bürokrasi konusunun giderek yürütmeye bağlı hale getirilmek suretiyle aşırı şekilde siyasallaştırılması, yine istisnai memuriyet, sözleşmelilik gibi istihdam biçimlerinin yaygınlaştırılarak olağan personel istihdam usullerinin daraltılması gibi parametrelere uygun düşer nitelikteki düzenlemelerdir.

Bir diğer Bakanlık KHK'sı Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile ilgili olan 494 Sayılı KHK olup, bu KHK ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının teşkilat-personel ve görevleri ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler daha çok dönemin neoliberal politikaları (Post-Washington Uzlaşısı) doğrultusunda gerçekleştirilen düzenlemelerdir. Çünkü 80'li yıllarda nötr devlet savunusu olan neoliberalizm, 90'lı yıllarda etkin devlet, düzenleyici devlet yani piyasaya müdahale etmeyen ama piyasa için hakem rolünde olan devlet şeklinde savunularını güncellemiştir. 494 sayılı KHK bu güncellemeyle uyumlu bir düzenleme olup, bu kapsamda Sanayi ve Ticaret Bakanlığı yeniden yapılandırılmış ve bu kapsamda rekabet düzeninin oluşturulmasına yönelik politikaların belirlenmesi amacıyla inceleme, araştırma ve düzenlemelerde bulunmak ve evrensel kabul görmüş tüketici-mülkiyet haklarının sağlanması ve korunmasına yönelik hukuki ve idari tedbirleri almak şeklinde yeni yetki-görevler bakanlığa eklenmiştir. Yine bu KHK ile bakanlığın ana ve yardımcı hizmet teşkilatları bakanlığa verilen yeni yetki-görevler çerçevesinde Rekabetin Korunması Genel Müdürlüğü kurulmuş, bu müdürlüğe: Mal ve hizmet

piyasalarındaki faaliyetleri, özellikle fiyat hareketlerini izlemek, fiyatların serbest rekabet esaslarına göre oluşmasını önleyici hususların ortadan kaldırılmasına yönelik inceleme ve araştırmalar yapmak, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya ortadan kaldırıcı anlaşma, uygulama ve kararların yasaklanması ile piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarının önlenmesine yönelik tedbirleri almak, tekelleşmeye yol açacak şekilde rekabeti önemli ölçüde azaltacak birleşme, devralma ve ele geçirmeleri önleyecek tedbirleri almak, gibi görevler verilmiştir. Son olarak KHK ile genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, şube müdür gibi 54 üst düzey yeni kadro ihdasında bulunulmuştur. Görüldüğü üzere otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde bir yandan ulusal düzeyde kamu politikalarını belirleyici-etkileyici ve onlara yön verici olan bakanlıklar KHK'larla neoliberal yönelime uygun olarak yeniden düzenlenmiş bir yandan da önemli yetki ve görevler yürütme erkine aktararak yürütme erkinin diğer erkler karşısında giderek daha hegemonik hale gelmesi sağlanmıştır.

Bakanlık KHK'larından bir diğeri ise 1993 yılında çıkarılan 505 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı KHK'sı olup, bu KHK da tıpkı diğer KHK'lar gibi dönemin neoliberal politikaları doğrultusunda çıkartılmıştır. 90'lı yıllarda neoliberal politikaların önemle üzerinde durduğu konular arasında altyapı, enerji üretim-dağıtımı (maden, petrol, doğalgaz, elektrik) ve iletişim ilk sıralarda yer almaktadır. Çünkü devletin bu alanlar üzerindeki tekeli halen sürmektedir ve bu kapsamda neoliberal politikaların temel hedefi bu alanların özel sektöre açılması yönündedir. Bu nedenle değişim-dönüşümün hedefindeki stratejik bakanlıklardan biri de Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı olmuştur. Bu kapsamda hem bu sektörlerde yer alan KİT'ler hem de bakanlık çıkarılan KHK'larla yaşanacak değişim-dönüşüme uygun hale getirilmiştir. Örneğin bakanlık açısından baktığımızda bu KHK ile bakanlığa, neoliberal değişim-dönüşümü yürütecek yeni birimler eklendiğini görmekteyiz. Maden İşleri Genel Müdürlüğü, Enerji İşleri Genel Müdürlüğü, Bağlı ve İlgili Kuruluşlar Dairesi Başkanlığı, Avrupa Topluluğu Koordinasyon Dairesi Başkanlığı, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, gibi birçok yeni birim bu KHK ile eklenmiştir.

Sürece altyapı, enerji üretim-dağıtımı (maden, petrol, doğalgaz, elektrik) ve iletişim alanlarındaki KİT'ler açısından baktığımızda: 90'lı yıllarda iletişim alanında önce PTT, posta işletmesi ve Türk Telekom şeklinde ikiye bölünmüş ardında aynı şekilde Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) da üretim ve dağıtım bölümleri ikiye ayrılarak özelleştirme sürecine dahil edilmiştir (Güler, 2005, s. 185). Başta enerji olmak üzere diğer

sektörlerin ticarileştirilmesi sürecinin arkasında Dünya Bankası ve onun 90'lı yıllarda ön plana çıkan sektörel kredileri bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle 90'lı yıllarda altyapı, enerji üretim-dağıtım (maden, petrol, doğalgaz, elektrik) ve iletişim sürekli olarak gündemde olan başlıklar arasında yer almış olup, temel strateji bu alanların önce parçalara ayrılması ardından kârlı bölümlerinin piyasaya, pahalı ve yüksek risk taşıyan bölümlerinin devlete bırakılması şeklinde olmuştur. Bu kapsamda yaşanacak değişim-dönüşümde KHK'lar stratejik bir öneme sahip olmuştur.

KİT'ler 80'li yıllara kadar özerk nitelikteki yapılar iken 80'li yıllarda çıkarılan çatı KHK'larla (60 ve 233 sayılı KHK'lar gibi) yeniden yapılandırılmıştır. Bu KHK'larla KİT'ler üzerinde yetki önce meclisten Bakanlar Kuruluna, ardından da Başbakanı çekilmiş ve takip eden süreçte çıkarılan yeni KHK'larla KİT'lerin özelleştirilmeleri basitleştirilmiştir. 90'lı yıllara gelindiğinde KHK'larla KİT'lerin birçoğu parçalanmış ve özelleştirme (örneğin 1990 yılında TÜPRAŞ-POAŞ, 1993 yılında DİTAŞ, 1998 yılında İGDAŞ) kapsamına alınmıştır. 2000'li yıllarda ise birçoğunun özelleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte izlenen temel strateji çıkarılan birçok KHK ile KİT'lerin piyasaya açılması ve özelleştirilmesinin alt yapısı oluşturulması, ardından yine çıkarılan KHK'larla parçalara ayrılarak kârlı bölümlerinin piyasaya, pahalı ve yüksek risk taşıyan bölümlerinin devlete bırakılması yönünde olmuştur. Bu durumu örnekleyecek olursak:

Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı kuruluşundan 1980'li yıllara kadar petrolün aranması, çıkarılması, rafineri (işlenme), nakliyesi, dağıtım gibi tüm işleri, stratejik öneme sahip olması nedeniyle kendinde toplamış ve bütüncül (entegre) bir örgütlenme içerisinde gerçekleştirmeye çalışmıştır. Bu bütüncül örgütlenme altında petrokimya tesisleri için PETKİM (1965 kurulmuş 2008 yılında özelleştirilmiştir.), rafineri işlemleri için TÜPRAŞ (1955 kurulmuş 1983'te KHK ile A.Ş haline getirilmiş, 2006 yılında özelleştirilmiştir.)²²⁴, boru hatları ile petrol taşıma için BOTAŞ (1974 kuruldu, 1995'te KİT'e çevrildi, 2017 yılında önce Varlık Fonuna devredildi, daha sonra da hisselerinin tamamı özel sektöre devredildi), dağıtım ve pazarlama için POAŞ (1941'de kurulup 1983'te KHK ile A.Ş'ye dönüştürülmüş, 2000 yılında özelleştirilmiştir.), deniz tanker taşımacılığı için DİTAŞ (1974 kurulmuş, 1993'te Özelleştirme İdaresine Başkanlığına bağlanmış, 2002 yılında hisselerinin 50.98'i önce TÜPRAŞ'a satılmış, ardından da bu hisselerin tamamı 2006 yılında KOÇ grubuna satılmıştır.), toprak analizi, gübre

²²⁴ 60 ve 233 sayılı KHK'larla KİT'ler piyasa aktörü haline getirilerek verimlilik ve kârlılık ekseninde yapılandırılmıştır. Bu KHK kapsamında daha verimli ve kârlı olacağı düşünülerek kamuya ait rafineriler 1983'te TÜPRAŞ adı altında toplandı ancak ardından geçen süreçte 2 kez yargı engeline takılsa da 2005 yılında özelleştirildi.

fabrikasyon işlemleri için İGSAŞ'ı (1971 yılında kurulmuş 2004 yılında özelleştirilmiştir.) kendi bünyesinde toplayan Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı 1980 sonrası süreçte önce KİT KHK'larıyla yeniden yapılandırılmış (KİT'lerin özelleştirilmeleri basitleştirilmiş, KİT'ler üzerinde tek yetkili Bakanlar Kurulu yapılmıştır.), ardından 90'lı yılların KHK'ları ile parçalara ayrılarak kârlı kısımlar için özelleştirilmelerinin alt yapısı hazırlanmış, riskli ve maliyetli kısımlar ise devlete bırakılmış, 2000'li yıllarda ise birçoğu parça parça özelleştirilmiştir. Yani önceleri entegre halde bulunan bu devasa yapının KHK'larla entegrasyonu çözülmüş ardından tek tek özelleştirilmiştir.

Bu KHK ile yapılan düzenlemelerin ardından KİT'lere ilişkin 615²²⁵ ve 628²²⁶ sayılı 2 önemli KHK daha çıkartılmıştır. 615 sayılı KHK ile bankacılık alanında faaliyet gösteren iktisadi devlet teşekküllerinin Anonim Şirket olabilmeleri için sermayelerinin en az %91'nin devlete ait olması şartı getirilerek banka kurma daha da zorlaştırılmıştır. Böylece KHK'larla mevcutların özelleştirilmesi kolaylaştırılırken yenilerinin kurulması da zorlaştırılmıştır.

628 sayılı KHK ile de Türkiye Elektrik Üretim, İletim Anonim Şirketi Genel Müdürlüğünün elektrik hizmetlerine ilişkin işlemlerin ihaleye çıkılmaksızın davet usulü ile yurt içinden veya yurt dışından (Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı müsteşarlıklarının izni aranmaksızın) istediği fiyattan kiralayabileceği ve hizmet alımı yoluyla işletebileceği hüküm altına alınmıştır.

Görüldüğü üzere bir yandan neoliberal politikalara uygun düşer nitelikte birçok düzenleme gerçekleştirilmekte ve bunlar KHK'lar üzerinden hayata geçirilmekte bir yandan da otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde çıkarılan KHK'larla yürütme erki daha fazla güçlendirilmektedir.

KHK'larla düzenleme yapılan bir diğer bakanlık Maliye Bakanlığıdır. Bu kapsamda çıkarılan 484, 516, 543 sayılı KHK'lar oldukça önemli KHK'lardır. Örneğin 484 sayılı KHK²²⁷ ile Özal Döneminde 178 sayılı KHK ile oluşturulan Maliye ve Gümrük Bakanlığı yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda 178 sayılı "Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın adı, "Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK" olarak değiştirilmiş yani bakanlığın gümrük

²²⁵ 615 sayılı, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (15.09.2000)

²²⁶ 628 sayılı, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (05.10.2000)

²²⁷ 484 Sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (13.07.1993)

bölümü ayrılmış ve daha sonraki süreçte bu bölüm 485 sayılı KHK²²⁸ ile önce müsteşarlığa çevrilmiş ve daha sonra da doğrudan başbakana bağlanacak şekilde 521²²⁹ ve 541²³⁰ sayılı KHK'larla yeniden yapılandırılmıştır.

Bu tarz bir değişim-dönüşüm yaşanmasında kuşkusuz 3 parametre oldukça önemlidir. Bunlardan ilki dış ticaretin ve kambiyo rejiminin dönemin neoliberal politikaları ile uyumlulaştırılması, ikincisi Gümrük Birliğine geçiş sürecinde, gümrük yapısının AB ile uyumlulaştırılması, üçüncüsü 90'lı yıllarda çıkarılan hemen hemen her KHK'da olduğu ilgili alanda yürütme erkine birçok yetki ve görevin aktarılmasıdır. Yani tıpkı diğer KHK'larda olduğu gibi bu KHK'da amaç neoliberal politikalar, araç KHK'lar, uygulanan yöntem otoriter devletçilik olmuştur.

Daha önce Özal döneminde çıkarılan KHK'larla defaten düzenlenen Maliye Bakanlığı 516 sayılı KHK²³¹ ile 90'lı yılların neoliberal politikaları doğrultusunda yeniden düzenlenmiştir. Örneğin bu KHK ile Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün (BÜMKO) yetki ve görevleri yeniden yapılandırılmıştır. Bu kapsamda BÜMKO'ya KHK ile verilen bazı yeni yetki ve görevler şu şekildedir.

Genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin ve fonların her mali yılın başında o yıl için hazine nakit akımını da dikkate alarak ayrıntılı harcama programlarını yapmak, gerekli görülen hallerde bu programları değiştirmek ve ilgili kuruluşlar nezdinde uygulamaları izlemek, kurulmuş tüm fonlardan gerekli görülenlerin gelirlerinin toplanmasına, giderlerinin yapılmasına ilişkin esas ve usulleri tespit etmek, bütçe ile ilişkilerini düzenlemek, bütçelerinin hazırlanmasını sağlamak ve uygulanmasını izlemek; fonların gelir ve giderleri ile gelirlerinden yapılacak kesintilere ilişkin olarak esas, usul, miktar ve oranların belirlenmesi, bunların tasfiyesi veya birleştirilmesi hakkında bütçe kanunlarında yer alacak hükümler konusunda teklifler hazırlamak ve uygulamaya yönelik tedbirleri almak...

Sadece bu maddelere bakıldığında bile yapılan düzenlemenin oldukça önemli olduğu görülmektedir. Çünkü Özal döneminde sayıları iki kat artarak yüzü geçen ve birçoğu üzerinde doğrudan Başbakanın yetkilendirildiği adeta genel bütçe alternatifi haline gelen fonların bütçede ve kamu maliyesinde yarattığı dengesizlik disipline edilmeye çalışılmıştır. Bu durum dönemin güncellenmiş neoliberal politikalar bütünü

²²⁸ 485 Sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (13.07.1993)

²²⁹ 521 sayılı, Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair KHK (16.09.1993)

²³⁰ 541 sayılı, Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 485 Sayılı KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair KHK (24.06.1994)

²³¹ 516 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993)

olan Post-Washington Uzlaşısı doğrultusunda gerçekleştirilmiş bir düzenlemedir. Çünkü bu uzlaşma bütçe açıklarına ve kamu harcamalarına dikkat çekmekte ve ayrıca finansal kural ve standartların oluşturulması gerektiğini belirtmektedir.

Gözden kaçırılmaması gereken bir diğer husus 1993 yılında çıkarılan 516 sayılı ve 1994 yılında çıkarılan 543 sayılı KHK'larla²³² personele ve kamu istihdam politikalarına ilişkin çok önemli yetkilerin Maliye Bakanlığına (BÜMKO) verilmesidir. Diğer bir ifadeyle daha çok bütçe konusunda genel hazırlık çalışmalarını yapmak ve teknik ilkeleri tespit etmek gibi görevleri yerine getirmek için 1936 yılında kurulan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne (BÜMKO) bu KHK'larla beraber kamu istihdam politikasını belirlemek ve bunun için gerekli önlemleri almak gibi önemli bazı yetki ve görevler de verilmiştir (Güler, 2013, s. 256). Bu yetki KHK'larda yer alan: Kamu personeline sağlanan sosyal servis ve hizmetler karşılığında alınacak bedelleri belirlemek, kamu hizmetlerinden bedeli karşılığında verilebileceklerin fiyatlandırma esas ve ilkelerini tespit etmek, kamu harcamalarında tasarruf sağlanması, tutarlı, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası ve giderlerle ilgili kanun, tüzük, kararname ve yönetmeliklerin uygulanmasını düzenlemek, standartları sağlamak ve sınırlamalar koymak hususunda gerekli teklifleri yapmak ve tedbirleri almak, şeklindeki düzenlemeyle BÜMKO'ya verilmiştir. Bu KHK'nın kapsamı daha sonraki KHK'larla²³³ daha da genişletilmiş ve personel konusunda pek çok önemli yetki ve görev Maliye Bakanlığı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Yani tıpkı diğer alanlarda olduğu (KİT, Teşkilatlanma, Bakanlık alanları) gibi personel konusunda da yürütme erki KHK'larla ön plana çıkartılmıştır.

Burada bir hususa daha dikkat çekecek olursak 1936 yılında 2996 sayılı kanunla kurulan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (BÜMKO), 1950'li yıllarda kurulan Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ve 1960 yılında kurulan Devlet

²³² Bu KHK'lar daha sonraki süreçte çok fazla tartışmaya neden olmuş ve son noktada da Anayasa Mahkemesi engeline takılmıştır.

²³³ Maliye Bakanlığı ile ilgili birçok KHK çıkartılmış olup bular şu şekildedir: **178** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (14.12.1983), **207** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (18.06.1984), **258** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Personeline Ödenecek Ek Ücrete Dair KHK (25.08.1986), **307** sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında 3056 Sayılı Kanunun Bazı Maddeleri ile 178 ve 190 Sayılı KHK'ların Eki Başbakanlık ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının Kadro Cetvellerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (14.01.1988), **449** sayılı Adalet Hizmetleri Tazminatı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığının Yurt Dışı Kadrolarında Bulunan Personeli Dışında Kalan Personeline Ek Ödeme Yapılmasına Dair KHK (15.10.1991), **484** sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK de değişiklik Yapılmasına Dair KHK (13.07.1993), **516** sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararıyla Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993), **543** sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. 178 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (24.06.1994)

Personel Başkanlığı (DPB)²³⁴ gibi personel konusunda uzun yıllara dayanan birikim ve tecrübeye sahip teşkilatlar yine bir KHK ile (2018 yılı 703 sayılı KHK) kapatılmış ve bunlara ait yetkiler yürütmenin tepe noktası olan Cumhurbaşkanlığı teşkilatına aktarılmıştır. 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK ile TODAİE hemen kapatılmış, DPB ise bir yıl sonra kapatılacak şekilde düzenleme yapılmış ve 9 Temmuz 2019 tarihinde kapatılmış, Maliye Bakanlığına bağlı olan BÜMKO ise ikiye ayrılarak bütçe kısmı Cumhurbaşkanlığı bünyesine (Strateji ve Bütçe Başkanlığı) alınmıştır. Görüldüğü üzere Türkiye'nin yarım asırlık KHK rejiminde temel eğilimler adeta bir süreklilik halini alarak bir yandan yürütmeyi daha da güçlendirmek için kullanılmış bir yandan da neoliberal politikaların işlevselleştirilmiş bir aracı haline getirilmiştir.

Bu dönemde düzenleme yapılan bir diğer bakanlık Adalet Bakanlığı olup, bu kapsamda 493²³⁵, 520²³⁶ ve 528²³⁷ sayılı KHK'lar çıkartılmıştır. 493 sayılı KHK ile Adalet Bakanına, Hâkim ve Savcı Adaylarının adaylık süresini bir yıla indirme yetkisi verilmiştir. 520 ve 528 sayılı KHK'larla Adalet Bakanlığına bağlı Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü oluşturulmuştur. Bu müdürlük 90'lı yıllarda çok sık gündeme gelen insan hakları konusunda yetki ve görevlere sahip olmuştur. Bu kapsamda müdürlüğün bazı görevleri şu şekildedir: Uluslararası andlaşmalarla ilgili olarak görüş bildirmek, çalışmalara ve görüşmelere katılmak, ceza ve özel hukuk alanındaki uluslararası andlaşmalarla ilgili işlemleri yapmak, uluslararası hukuk ve insan hakları konusundaki gelişmelerin iç hukuka yansıtılması için gerekli işlemleri yapmak, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komisyonuna ve Divanına Türkiye aleyhine yapılan başvurular dolayısıyla bilgi ve belge sağlamak...

Yine bu KHK ile bakanlıkta 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak çalıştırılabileceği, bu şekilde çalıştırılacak personelin sayısı ile yapılacak sözleşmenin usul ve esasları, ödenecek ücret miktarı ve diğer mali hakları

²³⁴ Bu başkanlığa ait yetki ve görevler Cumhurbaşkanlığı ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı arasında bölüşülmüştür.

²³⁵ 493 sayılı, Hakimler ve Savcılar Kanunu, Hâkim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.08.1993)

²³⁶ 520 sayılı 2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı KHK'ya Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993)

²³⁷ 528 sayılı, 2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Ban Maddelerinde ve 190 Sayılı KHK'ya Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (20.05.1994)

Bakanlar Kurulu tarafından tespit edileceği belirtilmiştir. Ayrıca bu KHK ile bakanlıkta birçok düzeyde yeni kadro ihdasında bulunulmuştur.

Görüldüğü üzere yapılan her bir düzenlemede temel araç KHK iken temel amaç ise neoliberal yönelimli düzenlemeleri hayata geçirmek olmuştur. Elbette bu düzenlemeler olağan yolları kabul etmediği için otoriter devletçilik parametreleri (yani meclisin ikincil plana itilerek yapılacak düzenlemelerin KHK'larla yapılması, bu duruma bağlı olarak siyasi partilerin yasa yapım sürecinin dışına itilmesi, katılım mekanizmalarının daraltılması, yine her bir KHK'da yürütme erkinin daha da güçlendirilmesi gibi) üzerinden gerçekleştirilmesi söz konusu olmuştur.

3.2.3.3.3. Devletin Yeniden Teşkilatlandırılması: Diğer Teşkilat KHK'ları

90'lı yıllarda bakanlıkların yanında diğer birçok alanda kamu kurum-kuruluşunun kurulması, kurulu olanların yeniden düzenlenmesi, bunlara yeni görev ve yetkilerin verilmesi ya da bunların stratejik öneme sahip görev-yetkilerinin yürütmenin üst kademesine aktarılması veyahut bu örgütlenmelerin doğrudan yürütmenin üst kademelerine bağlanması ve son olarak bu teşkilatlanma adımlarına bağlı olarak yüzlerce yeni kadro ihdas edilmesi yönünde KHK'lar çıkartılmıştır. Hemen belirtmek gerekirse bu KHK'ların birçoğunun temel özelliği otoriter devletçilik kuramının temel parametreleri doğrultusunda (örneğin yürütme erkinin diğer erkler karşısında daha çok ön plana çıkartılması, önemli birçok yetki ve görevin yürütme erkinde toplanması gibi) devletin, personel rejiminin, teşkilatların ve ekonomi yönetiminin neoliberal değişim-dönüşümünü sağlamak şeklindedir. Bu ortak özellikler doğrultusunda dönemin KHK'larını kısaca ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz.

Bu özelliklere bağlı olarak ele alacağımız ilk KHK DPT ile ilgili KHK'lardır.²³⁸ DPT her dönem ve siyasi iktidarın sürekli markajında olan ve üzerinde sık sık değişiklikler yapılan bir örgütlenme olmuştur. Örneğin DPT ile ilgili çıkarılan KHK'ların dört tanesi²³⁹ Özal dönemi olan 1983-1991 yılları arasında, üç tanesi ise 90'lı yılların koalisyon hükümetleri tarafından çıkartılmıştır. Esasında bu KHK'lar DPT'yi yeni ekonomik ve toplumsal yapıya adapte etmeye, yani neoliberal politikaların talepleri doğrultusunda yaşanan değişim-dönüşüme uygun hale getirmeye yönelik KHK'lardır.

²³⁸ DPT'de yaşanan değişim-dönüşüm sürecine ilişkin ayrıntılı bilgi için Bkz. (Küçük, 1985), (Kansu, 2004), (Sezen, 1999), (Övgün, 2012)

²³⁹ **223** sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (18.06.1984), **304** sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında 223 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (31.12.1987), **437** sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK 14.08.1991, **414** sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun ile 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde ve 223 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (10.04.1990)

Daha önce de belirttiğimiz üzere Demirel'in 1979 yılında iktidara gelmesiyle Özal, Başbakanlık Müsteşarlığı ile DPT Müsteşar Vekilliği görevini üstlenmiştir. Bu görevde iken DPT, bir yandan personel, bir yandan da örgütsel açıdan dönüştürülmeye çalışılmıştır. Örneğin 24 Ocak Kararları sonrasındaki süreçte yeni birikim rejimini hayata geçirmek ve yeni sisteme uygun alternatif bürokrasiyi yaratmak için DPT'den 250'den fazla uzman tasfiye edilirken aynı anda 180 tane yeni uzman alınmıştır (Arslan, 1998, s. 109). Yani bir yandan devletçi anlayışa sahip kamu personeli tasfiye edilirken, bir yandan neoliberal politikalara mukavemet göstermeyecek, onları sorgulamaksızın uygulayacak ve neoliberalizmin yönetsel felsefesini yansıtan YKİ mantığına uygun personel yapısı ile DPT dönüştürülmeye çalışılmıştır.

Önce karar ve kararnamelerle birçok önemli görev ve yetkinin toplandığı yeni kurullar (Para ve Kredi Kurulu, Koordinasyon Kurulu, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu) oluşturulmuş ve ardından DPT'ye bu kurullara sekreteryaya hizmeti sunma görevi verilerek değişim-dönüşüm sürdürülmeye çalışılmıştır. Bunun yanında KHK'larla DPT'ye bağlı yeni birimler oluşturularak (Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi, Teşvik Daire Başkanlığı, Yabancı Sermaye Daire Başkanlığı, Kalkınmada Öncelikli Yörelere Daire Başkanlığı, Serbest Bölgeler Başkanlığı (bu teşkilat önce 151 sayılı KHK ile kurulmuş daha sonra yine bir başka KHK ile DPT'ye bağlanmıştır)) DPT'nin neoliberal politikalara eşlik eden bir kurum haline gelmesi sağlanmıştır.

Ele aldığımız dönemlerden de görüleceği üzere DPT her dönem ve her iktidar tarafından stratejik bir teşkilatlanma özelliğine sahip olmuştur. Bu nedenle DPT'nin yaşadığı en büyük değişim-dönüşümler KHK'lar üzerinden gerçekleşmiştir. DPT, ulusal düzeyde kalkınma planları yapan, hükümete danışmanlık yapan kurmay bir teşkilat konumundayken 1980 sonrası KHK'larla değişim-dönüşüme uğratılarak icracı (yani yürütmeye ilişkin görevler yerine getiren, teşvik dağıtan) ve projeci bir teşkilat haline getirilmiştir (Arslan, 1998, s. 110-111). DPT'nin bu şekilde bir değişim-dönüşüm yaşamasında şüphesiz 1984 yılında çıkarılan 223 sayılı DPT Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nın önemli bir rolü mevcuttur. Bu KHK sadece teşkilatı değil aynı zamanda personel yapısında da önemli düzenlemeler getirmiştir. Örneğin 223 sayılı KHK ile 657 sayılı DMK ve sözleşmeli personel alım usullerine bağlı kalımsız ve ücretleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmek suretiyle DPT'ye her düzeyde sözleşmeli personel alımı yapılabileceği, bunun yanında ihtiyaç duyulması halinde diğer kurumlardan da personel görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Yani otoriter devletçiliğin parametrelerine uygun olarak teşkilat yapısı kadar personel rejimi de aşırı şekilde siyasallaşmış ve yürütme erkine bağımlı kılınmıştır.

DPT’de yaşanan değişim-dönüşüme aracılık eden bir diğer KHK da 1987 yılında çıkarılan 304 sayılı KHK’dır.²⁴⁰ Bu KHK ile Başbakanın DPT ile ilgili yetki görevlerini Devlet Bakanı aracılığıyla kullanabileceği, KİT konusunda her türlü yetkinin Yüksek Planlama kurulu tarafından yerine getireceği belirtilmiştir.

Özal Döneminde çıkarılan son DPT KHK’sı 437 sayılı KHK’dır.²⁴¹ Bu KHK daha çok DPT’nin Yüksek Planlama Kurulunun (YPK) yeniden yapılandırılmasıyla ilgilidir. Buna göre YPK’da yer alan Devlet Bakanı sayısı 4’e çıkartılmış ve ayrıca YPK’ya birçok önemli yetki ve görev verilmiştir. Bu görev ve yetkilere bakıldığında Aslan (1998, s. 116)’ın da belirttiği gibi YPK adeta “Yüksek Özelleştirme Kurulu”na dönüştürülmüş ve ayrıca hedef belirleyici bir üst kurul yerine, yürütme erkinin bazı işlevlerini üstlenen bir kurul haline getirilmiştir.

Görüldüğü üzere 80’li yıllarda çıkarılan KHK’larla DPT bir yandan neoliberal politikalar ekseninde yeniden yapılandırılırken bir yandan da bu yapılandırma üzerinden otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde yürütme erki daha da güçlendirilmiştir. Bu yöndeki eğilim, yani neoliberal yönelimli değişim-dönüşümü gerçekleştirme ve bu gerçekleştirilirken yürütme erkini daha hegemonik hale getirme eğilimi 90’lı yılların koalisyon hükümetlerince çıkarılan DPT KHK’larında da mevcuttur. Bu KHK’lara kısaca göz atacak olursak şu tespitleri ortaya koyabiliriz.

470 sayılı KHK²⁴² ile Yüksek Planlama Kurulunun üye yapısında değişikliğe gidilerek bu üyeler arasına Dışişleri Bakanı da eklenmiş ve böylece teşilat içerisinde yürütme erkinin konumu daha da güçlendirilmiştir. Bir diğer DPT KHK’sı olan 511 sayılı KHK ile DPT, yine birçok önemli görev ve yetki üstlenerek yeni bir değişim-dönüşüm yaşamıştır. Yaşanan değişim-dönüşümün seyri DPT’nin artık sadece ulusal düzeyde plan yapan değil, serbest piyasa ekonomisini takip eden, özel sektöre destek olan, sektörel değil proje temelli çalışan, uluslararası örgütlerin taleplerini ülke ekonomisine adapte eden bir yapıya dönüştürülmesi şeklinde olmuş ve bu KHK ile 1980 sonrası süreçte yaşanan değişim-dönüşüm DPT’ye tümünden yansıtılmıştır (Arslan, 1998, s. 117).

Örneğin uluslararası kuruluşlarla iletişim içerisinde çalışarak ileriye dönük stratejiler geliştirmek, topluma perspektif sağlayan politika önerilerini katılımcı bir yaklaşımla belirleyerek özel kesim için orta ve uzun dönemde belirsizlikleri giderici genel

²⁴⁰ 304 sayılı KHK: Devlet Planlama Teşkilâtı Kuruluş ve Görevlen Hakkında 223 Sayılı KHK’da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (31.12.1987).

²⁴¹ 437 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname’dir (14.08.1991)

²⁴² 470 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK’nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (06.01.1992),

bir yönlendirme görevini yerine getirmek, yapılacak planların özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini sağlamak, kalkınma planı ve yıllık programlardaki ilke ve hedeflere uygun olarak, uluslararası ekonomik kuruluşlarla ilişkilerin geliştirilmesinde, temas ve müzakerelerin yürütülmesinde gerekli görüş ve tekliflerde bulunmak gibi yeni birçok yetki ve görev üstlenmiştir. Görüldüğü üzere bu KHK ile DPT artık neoliberal politikaların ve uluslararası örgütlerin talepleri ile ulusal ekonomi arasında adaptasyon kurumu haline gelmiştir.

DPT 511 sayılı KHK ile “yapısal uyarlama sürecini izleme ve düzenleme örgütü durumuna gelmiş” (Arslan, 1998, s. 118) ve bu kapsamda teşkilatlanma yapısı da bu duruma uygun hale getirilmiştir. Örneğin Özal döneminin son DPT KHK’sı olan 14.08.1991 tarih ve 437 sayılı KHK ile yeniden düzenlene DPT’nin ana hizmet birimleri: a) İktisadi Planlama Genel Müdürlüğü, b) Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü, c) Koordinasyon Genel Müdürlüğü, d) Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Kalkınma Genel Müdürlüğü, e) Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğünden oluşmaktayken 2 yıl sonra çıkarılan 511 sayılı KHK ile DPT’nin ana hizmet birimleri a) Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, b) Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, c) Yatırımlar Sektör Programları ve Koordinasyonu Genel Müdürlüğü, d) Yapısal Uyum Sosyal Politikalar ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü, e) Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme Genel Müdürlüğü, f) Avrupa Topluluğu ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, g) Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü, h) Ekonomik ve Sosyal Yönetim Bilgi Merkezi Dairesi Başkanlığı olacak şekilde sil baştan yeniden düzenlenmiştir.

511 sayılı KHK ile DPT’de oluşturulan bu hizmet birimleri, neoliberal politikaların üzerinde en fazla durduğu alanlarla ilgili olup, bu birimlere; tarım, madencilik, enerji, imalat sanayi, ulaştırma-haberleşme, insan kaynakları, eğitim, kültür, sağlık ve sosyal güvenlik, kamu maliyesi, ödemeler dengesi, para, banka ve mali piyasalar ile diğer ekonomik ve sosyal alanlarda birçok stratejik yetki ve görev verilmiştir. Örneğin Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü: Konjonktür, kamu maliyesi, ödemeler dengesi, para, banka ve mali piyasalar konularında; Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü: ekonomik modeller, dünya ekonomisi, ulusal ve uluslararası stratejiler konularında; Yatırımlar Sektör Programları ve Koordinasyonu Genel Müdürlüğü: Tarım, madencilik ve enerji, imalat sanayii, ulaştırma-haberleşme konularında; Yapısal Uyum Sosyal Politikalar ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü: Sanayileşme, dış ticaret, teşvik ve yönlendirme, ekonomik ve sosyal

uyum, kurumsal ve hukuki düzenlemeler konularında yetki ve görevlendirilmiştir. Görüldüğü üzere KHK'larla bir yandan neoliberal politikalara cevap verilmiş bir yandan da bu politikalara uygun yeni kurumlar türetmek ve bunları yürütme erkine bağlamak suretiyle yürütme erki daha da güçlendirilmiştir.

511 sayılı KHK ile düzenlenen DPT kısa bir süre sonra çıkarılan 540 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiştir.²⁴³ Daha önce 508 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına eklenen Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu, 540 sayılı KHK ile DPT'ye eklenmiştir. Böylece 511 sayılı KHK'da iki ana birimden oluşan DPT, 540 sayılı KHK ile üç ana birimden (Devlet Planlama Teşkilatı, Yüksek Planlama Kurulu ve Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu) oluşmuş ve özellikle bu birimlerden Para-Kredi ve Koordinasyon Kuruluna birçok önemli yetki-görev verilmiştir. Örneğin bu görevlerden bazıları şu şekildedir: Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomi, para, kredi ve maliye politikalarını tespit ederek uygulanmasında koordinasyon sağlamak ve bununla ilgili gerekli tedbirleri ve kararları almak, destekleme politikalarının esaslarını belirleyerek destekleme fiyatları konusunda Bakanlar Kuruluna tavsiyelerde bulunmak, ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip ederek gerekli tedbirleri almak, ithalattan alınacak teminat ve fonlar hakkında Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak...

Daha önceki DPT KHK'sında Yüksek Planlama Kurulunda yer alacaklar tek tek sayılmışken (dört Devlet Bakanı ile Maliye ve Gümrük, Tarım ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan, Ulaştırma bakanları) 540 sayılı KHK ile YPK'nın başbakanın başkanlığında, başbakanın belirleyeceği sayıda Bakanlar ile Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarından meydana geleceği belirtilmiş ve kurula bazı yeni yetki-görevler (Örneğin Toplu Konut İdaresi ve Toplu Konut Fonu Bütçesini onaylamak gibi) verilmiştir.

Yukarıdaki KHK'lardan da anlaşıldığı üzere 90'lı yıllarda DPT çıkartılan KHK'larla yeni bir yapıya büründürülmüş ve artık sadece plan yapan, danışılan bir kurum olmanın ötesinde üst düzey ekonomi-politik kararlar alan, çeşitli kurum-kuruluşların bütçelerini onaylayan, özelleştirmelere karar verebilen (Arslan, 1998, s. 120) genel olarak ekonomiyi neoliberal politikalara uyumlulaştıran bir yapı haline gelmiştir. Burada dikkat çeken esaslı husus yapılan düzenlemelerin otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde meclis dışlanarak KHK'larla yapılması, yine çıkarılan KHK'larla yürütme erkinin daha da güçlendirilmesi ve ayrıca çıkarılan bu KHK'ların adeta neoliberal politikaların aracı haline gelmesi hususudur.

²⁴³ Devlet Planlama Teşkilatı Kurulu ve Görevleri Hakkında KHK (24.06.1994).

90'lı yılların bir diğer teşkilat KHK'sı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ile ilgili olan 508 sayılı KHK'dır.²⁴⁴ Bu KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı yeniden yapılandırılmış yetki ve görevleri arttırılmıştır. Bu kapsamda daha önceki yasal düzenlemede ekonomi ve dış ticaret politikalarının belirleme amacıyla kurulduğu belirtilen bu müsteşarlığa teşvik politikalarını tespit etmek yetkisi de verilmiştir.

KHK ile müsteşarlığın çok sayıda önemli yetki ve görev verilmiş olup, bunlardan bazıları şu şekildedir: Fonların faaliyetlerinin para politikası ve bütçe uygulamaları ile koordinasyonunu sağlayarak, kaynakların kullanımındaki etkinliği arttırmak ve bu amaçla gerekli önlemleri almak, teşvik politikalarının tespiti ile ilgili çalışmaları yapmak, kamu ve özel sektör yatırım teşviklerinin kalkınma plan ve yıllık programlarda öngörülen hedefler çerçevesinde yürütülmesini sağlamak, ikili ve çok taraflı yatırım anlaşmaları ile yabancı ülkelerle yapılacak yatırımların karşılıklı teşviki ve korunması anlaşmalarına ilişkin hizmetleri ve müzakereleri yürütmek, yatırımlara ve ihracata yönelik kredilerle ilgili esasları belirlemek, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ile ilgili uygulamaları yürütmek, teşvik edilmesini, geliştirilmesini ve koordinasyonunu sağlamak, özel sigortacılığa ilişkin politikaları hazırlamak, uygulamaları izlemek ve denetlemek, kambiyo politikalarını hazırlamak, uygulamasını izlemek ve denetlemek, yerli ve yabancı özel sektörün yatırım ve sermaye faaliyetlerinin plan, hedef ve gayelerine uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek tedbirleri, tespit ve teklif etmek, uygulamak, uygulamayı takip etmek, kalkınma planları ve yıllık programlar çerçevesinde serbest bölgeleri kurmak, işletmek, işlettirmek, serbest bölgelerde yapılabilecek faaliyet konularını belirlemek ve bununla ilgili mevzuatı düzenlemek, kamu ihalelerinin yabancı kuruluşlara verilmesi karşılığında taahhüt edilecek ihracat, yatırım ve teknoloji transferleri ile ilgili off-set anlaşmalarını inceleyerek onaylamak ve izlemek, Türk devletleri ile ekonomik ve ticari ilişkilerin kurulması, geliştirilmesi ve koordine edilmesi faaliyetlerini yürütmek, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülkelere, bu ülkelerdeki kurum ve kuruluşlar ile mali piyasalardan borç ve hibe almak ve yabancı ülkelere veya bunların kamu kurum ve kuruluşlarına borç ve hibe vermek, uluslararası mali ve ekonomik kuruluşlarla üyelik ve temsil ilişkilerini düzenlemek ve yürütmek, bu kuruluşlara katılım paylarını ödemek için her türlü işlemi yapmak ve gerektiğinde devlet adına sermaye katkısını karşılamak için taahhüt senedi vermek, dış ticarete konu malların standartlaştırmasını sağlamak, ihracat ve ithalatın kalite ve standartlar yönünden denetlenmesine ait mevzuatı hazırlamak ve uygulamak...

²⁴⁴ 508 sayılı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993)

80'li yıllarda KHK ile kurulan, sık sık değişim-dönüşüm yaşıyan ve Özal'ın başında bulunduğu bu kurum 90'lı yıllarda yine bir KHK ile değişim-dönüşüme uğratarak adeta bakanlıklar üstü müsteşarlık haline getirilmiştir. Ekonomi yönetiminin adeta tekil güç haline gelen bu kurum 508 sayılı KHK ile hem yetki ve görev sahası genişletilmiş hem de otoriter devletçiliğe uygun olacak şekilde yürütmenin üst kademesine bağlanarak tıpkı diğer KHK'larda olduğu gibi yürütme erki daha da güçlendirilmiştir.

508 sayılı KHK ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda değişiklik yapılarak Para-Kredi ve Koordinasyon Kurulu oluşturulmuş (daha sonra 540 sayılı KHK ile DPT'ye bağlanmıştır), bu kurul Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın (yani Başbakanın) başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği Bakanlar ile Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı ve Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanından oluşacağı belirtilmiştir. Ayrıca kurula birçok önemli yetki ve görev verilmiş olup, bunlardan bazıları şu şekildedir:

Ülkenin yurtiçi ve yurtdışı ekonomi, para, kredi ve maliye politikalarını tespit etmek, destekleme politikalarının esaslarını belirlemek, ödemeler dengesindeki gelişmeleri takip ederek gerekli tedbirleri almak, ithalattan alınacak teminat ve fonlar hakkında Bakanlar Kuruluna teklifte bulunmak...

Üç olan müsteşar yardımcısı sayısı beş kişiye çıkartılmış, Fon Yönetimi Genel Müdürlüğü, Ekonomik Bilgi Merkezi, Türk Devletleri ile Ekonomik ve Ticari İlişkiler Genel Müdürlüğü oluşturulmuş, Fon Yönetimi Genel Müdürlüğü, Hazine Kontrolörleri Kurulu Başkanlığı, Sigorta Denetleme Kurulu Başkanlığı kurulmuş ve ayrıca Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasına: Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülkelerden, bu ülkelerdeki kurum ve kuruluşlar ile mali piyasalardan borç ve hibe almak ve yabancı ülkelere veya bunların kamu kurum ve kuruluşlarına borç ve hibe vermek; bu işlemlerle ilgili ülke içinde ve dışında yapılacak her türlü temas ve müzakereleri yürütmek ve esas ve şartları belirlemek, Uluslararası mali ve ekonomik kuruluşlarla üyelik ve temsil ilişkilerini düzenlemek ve yürütmek, bu kuruluşlara katılım paylarını ödemek için her türlü işlemi yapmak ve gerektiğinde devlet adına sermaye katkısını karşılamak için taahhüt senedi vermek, Uluslararası mali piyasalarda mevcut finansman araçlarını kullanmak suretiyle dış borç yükünü hafifletici her türlü işlemi yapmak gibi görevler eklenmiştir.

Görüldüğü üzere KHK'larla ekonomi yönetiminde birçok yetki ve görevin toplandığı yeni kurumlar oluşturularak ya da mevcut kurumların yetki ve görevleri

arttırılarak önce idari bir merkezileşme sağlanmış, ardından bu kurumların yürütme erkinin tepe noktalarına bağlanmak suretiyle bir tür siyasi merkezileşme gerçekleştirilmektedir. Esasında bu durum otoriter devletçiliğin temel parametreleri ile uyuşur niteliktedir. Çünkü çok sık KHK kullanımı, bu istisnai yönetim pratiğinin olağanlaşmasına, bu süreçte (Poulantzas'ın ileri sürdüğü gibi) yasama erkinin asli konumdan tali bir konuma düşmesine, yasamadan yürütmeye bir tür iktidar devrine, muhalefet partilerinin yasa yapım sürecinden ve temel kamusal politika belirlenim süreçlerinden dışlanmasına, toplum ile bağlarının kopmasına yolaçmaktadır. Ayrıca partilerin temsil görevlerinin zayıflamasına, olağan yasa yapım tekniklerinden (KHK'larla-CBK'larla-Torba Yasalarla yönetmek gibi), hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılmasına ve (neoliberal değişim-dönüşüm süreci içerisinde) bürokrasinin ve onun yaşayan cismi olan personelin ve onun tabi olduğu personel rejiminin aşırı şekilde yürütme erkine bağımlı olmasına neden olmaktadır.

Özal Döneminde sayıları katlanarak artan ve çok büyük parasal miktarlara ulaşan ve adeta alternatif bir devlet bütçesi haline gelen fonlar 90'lı yıllarda Fon Yönetim Genel Müdürlüğü kurularak hem kontrol altına alınmaya çalışılmış hem de bu fonlar üzerindeki tüm yetki ve sorumluluk tamamen yürütme erki üzerine bırakılmıştır. Bu müdürlüğe, fonlar arasında koordinasyonu sağlamak, fonların bütçe ve hazine nakit yönetimi ile uyumlandırılmasını sağlamak, fonlar arası aktarmaları koordine etmek, fonlardan düzenli olarak bilgi akışının sağlanmak, fonların yeniden yapılandırılmaları, tasfiye veya birleştirilmelerine ilişkin çalışmaları yapmak, gibi görevler verilmiştir. Fon yönetiminin bu dönemde ön plana çıkmasında ve fonların disipline edilmesinde dönemin neoliberal politikalar bütünü olan Post-Washington Uzlaşısının önemli bir etkisi vardır. Bu uzlaşının maddeleri arasında yer alan mali-finansal düzenleme ve standartlar oluşturma, yolsuzlukla mücadele gibi maddeler bu etkiyi göstermektedir. Çünkü 80'li yılların mirası olan fonlar 90'lı yıllarda hem yolsuzluklarla ilişkilendirilmesi hem de alternatif bütçe gibi amacı dışında kullanılması açısından önemli eleştiriler almıştır. Böylece çıkartılan KHK ile bir yandan neoliberal politikaların taleplerine karşılık verilmiş bir yandan da oluşturulan yeni kurumların yürütmenin üst kademelerine bağlanması suretiyle yürütme erki daha da güçlendirilmiştir.

508 sayılı KHK ile kurulan ve sonraki süreçte birçok yetki ve görevle donatılarak adeta Bakanlıklar üstü bir müsteşarlık haline getirilen Hazine ve Dış Ticaret müsteşarlığı kuruluşundan 9 ay sonra çıkarılan 534²⁴⁵ ve 535²⁴⁶ sayılı KHK'larla iki ayrı müsteşarlığa

²⁴⁵ 534 sayılı, Dış Ticaret Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (03.06.1994)

²⁴⁶ 535 sayılı, Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (03.06.1994)

dönüştürülerek yetki ve görevleri daha da arttırılmıştır. Gümrük birliğine geçiş sürecinin de etkisi ile çıkarılan bu KHK'lerden 534 sayılı KHK ile müstakil bir Dış Ticaret Müsteşarlığı oluşturulmuş ve bu müsteşarlık doğrudan Başbakana bağlanmıştır. Birçok önemli yetki ve görevle donatılan bu müsteşarlığın bazı görevleri şu şekildedir:

Ekonomi politikaları çerçevesinde dış ticaret, yatırım ve teşvik politikalarının hedeflerinin tespiti ile ilgili çalışmaları yapmak, iki taraflı ekonomik işbirliği ve ticaret anlaşmaları ile, çok taraflı ticaret anlaşmaları ve protokolleri hazırlamak, uygulamak, yatırım ve teşvik politikalarının kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler çerçevesinde tespiti ile ilgili çalışmalar yapmak, kamu ve yerli ve yabancı özel sektörün yatırım ve sermaye faaliyetlerinin plan ve program hedefleri çerçevesinde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek mevzuatı hazırlamak ve kararlaştırılan politikaları uygulamak, yatırımlara yönelik kredilerle ilgili esasları belirlemek, ihracata yönelik krediler ve diğer devlet yardımları ile ilgili olarak ülke politikalarına ilişkin esasları belirlemek, Avrupa birliği ile ilişkilerin kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedeflere uygun olarak yürütülmesini ve hükümetçe saptanan amaçlar çerçevesinde ticari ilişkilerde kısa, orta ve uzun vadeli politikaların tespitini sağlamak, gümrük birliğinin ticari etkilerine ilişkin değerlendirmeler yapmak, yurt dışı müteahhitlik hizmetleri ile ilgili işlemleri yürütmek, serbest ticaret bölgeleri kurmak, işletmek veya işlettiirmek ve bununla ilgili mevzuatı düzenlemek, kamu ihalelerinin yabancı kuruluşlara verilmesi anlaşmalarını inceleyerek onaylamak ve izlemek....

Yukarıda kısaca verilen bazı görevlerden de anlaşılacağı üzere 534 sayılı KHK ile dış ticarettten müteahhitliğe, yatırım kredilerinden serbest bölgelere, AB ile ilişkilerden Gümrük Birliğine kadar birçok yetki ve görevin toplandığı bir teşkilatlanma oluşturulmuş ve bu teşkilatlanma doğrudan yürütme erkinin üst kademesine bağlanmıştır.

Bu sürecin önemli bir diğer KHK'sı olan 535 sayılı KHK ile ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde faaliyetlerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesi için müstakil bir Hazine Müsteşarlığı kurulmuştur. Doğrudan Başbakana bağlı olan bu müsteşarlığın bazı görevleri şu şekildedir.

Ekonomi politikalarının tespiti ile ilgili çalışmaları yapmak ve kararlaştırılan politikaları uygulamak, hazine işlemlerini, para-kredi ve nakit hareketleri ile devletin iç ve dış borç yönetimini yapmak, fonların faaliyetlerinin para politikası ve bütçe uygulamaları ile koordinasyonunu sağlayarak, kaynakların kullanımındaki etkinliği arttırmak ve bu amaçla gerekli önlemleri almak, KİT'leri ve devlet iştirakleri ile ilgili olarak devlet pay sahipliğinin gerektirdiği her türlü işlemi yapmak, KİT'lerin yeniden

yapılandırılma işlemlerini gerçekleştirmek, iki taraflı ve çok taraflı dış ekonomik ilişkiler ve anlaşmalarla ilgili hizmetleri yürütmek, uluslararası ekonomik ve mali kuruluşlarda üyelik ve temsilin gerektirdiği işlemleri ve görevleri yapmak ve yürütmek, Avrupa Birliği ile ilişkilerde müsteşarlığın görev ve faaliyet alanına giren konularla ilgili politikaları belirlemek ve bu konularda alınan kararları yürütmek, Türkiye Cumhuriyeti adına yabancı ülkelere, bu ülkelerdeki kurum ve kuruluşlar ile mali piyasalardan borç ve hibe almak ve yabancı ülkelere veya bunların kamu kurum ve kuruluşlarına borç ve hibe vermek, uluslararası mali ve ekonomik kuruluşlarla üyelik ve temsil ilişkilerini düzenlemek ve yönetmek, bu kuruluşların katılım paylarını ödemek için her türlü işlemi yapmak ve devlet adına sermaye katkısını karşılamak için taahhüt senedi vermek, bankacılık, sermaye piyasası ve diğer mali piyasalara ilişkin politikaları hazırlamak, uygulamak, uygulanmasını izlemek, Bankalar, sigorta şirketleri ve mali sektörün diğer kurumlarının kamu adına denetimini yapmak, kambiyo politikalarına ilişkin esasları düzenlemek, uygulamasını izlemek ve yönlendirmek, yurtdışı müteahhitlik hizmetleri ile ilgili uygulamaları yürütmek ve ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamak, hazinece sermaye ihracına ilişkin düzenlemeler yapmak ve uygulamasını izlemek, özel sigortacılığa ilişkin politikaları hazırlamak, uygulanmasını izlemek, ekonomik ve mali konularda araştırma ve değerlendirmeler yapmak, sonuçların yayınlamak ve bu amaçla istatistik ve bilgi derlemek, yerli ve yabancı özel sektörün yatırım ve sermaye faaliyetlerinin plan ve hedef gayelerinin uygun bir şekilde yürütülmesini teşvik ve tanzim edecek tedbirleri tespit ve teklif etmek, uygulamak, uygulamayı takip etmek, bankalar, sigorta şirketleri, mali sektörün diğer kurumları ile müsteşarlığın görev alanına giren konularda özel ve kamu kuruluşlarında kamu adına denetim yapmak, müsteşarlığın görev ve faaliyet alanına giren konularda diğer kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak....

Daha önce Özal Döneminde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı şeklinde teşkilatlandırılarak doğrudan başbakana bağlanan bu örgütlenme 534 ve 535 sayılı KHK'larla yetki ve görevleri artırılarak iki ayrı örgütlenme haline getirilmiş ve yine doğrudan başbakana bağlanmıştır. Görüldüğü üzere tıpkı diğer teşkilatlanma KHK'larında olduğu gibi bu KHK'larla da (otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde) izlenen yol aynı olmuş yani stratejik yetki ve görevler ya doğrudan yürütme erkine aktarılmış ya da önce müstakil kurumlar oluşturulup, bunlara stratejik yetki ve görevler aktarılmış ve son tahlilde bu kurumlar doğrudan yürütme erkine bağlanmıştır.

Ele alınması gereken bir diğer önemli teşkilat KHK'sı ise Türk Telekom ile ilgili olan 509 sayılı KHK'dır.²⁴⁷ 80'li yılları ele aldığımız başlıklardan hatırlanacağı üzere Türkiye'de birçok önemli sektörde bulunan (enerji, maden ve iletişim gibi) devlet tekeli 80'li yılların KHK'larıyla sarsılmış, 90'lı yılların KHK'larıyla da bu tekel kırılmıştır. Şüphesiz bu sürecin baş aktörü Dünya Bankası ve onun enerji sektöründe özelleştirmelerin yapılması, yapılamayan kısımların ise ticarileştirilmesi için vermiş olduğu Sektörel Krediler olmuştur. Bu kapsamda özelleştirme süreci için geliştirilen temel strateji önemli kurumların parçalanması ardından da elden çıkartılması şeklinde olmuştur (Güler, 2005, s. 165). Bu stratejiyi en iyi örnekleyen KHK'lardan biri de 509 sayılı Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi kurulmasına ilişkin KHK'dır. Bu KHK ile PTT, Posta İşletmesi ve Türk Telekom A.Ş. olarak ikiye bölünmüş ve daha sonraki süreçte Telekom elden çıkartılarak özelleştirilmiştir. Yine aynı şekilde elektrik üretim ve dağıtım işlerini yürüten TEK'in (Türkiye Elektrik Kurumu) önce üretim ve dağıtım boyutları birbirinden ayrılmış, daha sonra ise kârlı kısımlar özelleştirilmiş, maliyetli kısımlar ise ticarileştirilerek kamu da bırakılmış, yani kamusallık ikinci plana atılarak (Güler, 2005, s. 185) neoliberal talepler yerine getirilmiştir.

509 sayılı KHK ile Türkiye Cumhuriyeti Posta, Telgraf ve Telefon İşletmesi Genel Müdürlüğünden posta ve telgraf hizmetleri dışındaki hizmetler ayrılarak, haberleşme hizmetlerini yürütmek üzere, Ulaştırma Bakanlığı ile ilgili tüzel kişiliği haiz Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi kurulmuştur. KHK'nın 3. Maddesinde şirketin, sahip olduğu Telekomünikasyon tesislerine ilişkin işletme hakkını belli süre ve şartlarla kısmen veya tamamen yerli veya yabancı sermaye şirketlerine verebileceği hüküm altına alınarak doğrudan özelleştirilebilmesinin önü açılmıştır. Benzer şekilde ele alabileceğimiz bir diğer KHK'da 513 sayılı KHK'dır.²⁴⁸ Tıpkı 509 sayılı KHK ile PTT'nin posta işletmesi ve Türk Telekom A.Ş. olarak ikiye ayrılması gibi 513 sayılı KHK ile de Türkiye Elektrik Kurumu da üretim ve dağıtım boyutlarıyla ikiye ayrılmış, daha sonra dağıtım bölümü bölgeler itibariyle çok sayıda parçaya ayrılmış, kârlı parçalar satılmış, diğer parçalar fiyat reformu altında ticarileştirilmiştir (Güler, 2005, s. 185). TEK'in bu şekilde parçalara ayrılarak özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesinin arkasında Dünya Bankasının TEK Yeniden Yapılandırma Kredisi vardır. Bu kapsamda çıkarılan

²⁴⁷ 509 sayılı, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Kurulması Hakkında KHK (14.09.1993)

²⁴⁸ 513 sayılı, 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi Hakkında Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (13.09.1993)

513 sayılı KHK ile Türkiye Elektrik Kurumu'nun mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak teşebbüslerinin özelleştirilmesine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın önerisi ile Bakanlar Kurulunca; kurumun mevcut veya yeniden yapılanma sonucu oluşacak müessese, bağlı ortaklık, iştirak, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise yine Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'nın önerisi ile Yüksek Planlama Kurulunca karar verileceği belirtilmiştir. Yine bu tarz KİT'lerin hisse ve varlıklarının satılmasına ilişkin işlemler başbakanlığa bağlı Kamu Ortaklığı İdaresince yapılacağı KHK ile hüküm altına alınmıştır.

Bu KHK'da dikkat çeken bir diğer husus özelleştirilmesine karar verilen teşekkül, müessese, kuruluş, iştirak, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimleri, Türk Ticaret Kanunu, Sermaye Piyasası Kanunu ve ilgili diğer kanunlardaki şart ve sınırlamalara tabi olmaksızın anonim ortaklığa dönüşmüş sayılacağı hususudur. Yani ayrı bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmadan doğrudan A.Ş'ye dönüştüğü varsayılarak özelleştirme süreci hızlandırılmaya çalışılmıştır. Bu durum KHK'ların neoliberal politikalara aracılık ettiği ve bu gerçekleştirilirken de otoriter devletçilik pratiklerinin işletildiği yönündeki savunuyu doğrular niteliktedir. Çünkü bir yandan önemli alanlarda meclis ikincil plana atılarak yapılan düzenlemeler KHK'larla gerçekleştirilmekte, bir yandan da yapılan düzenlemelerin odağına neoliberal politikalar yerleştirilmektedir.

Dönemin ekonomi-politik gelişmelerine bağlı olarak çıkarılan bir diğer teşkilatlanma KHK'sı bankalarla ilgili olan 512 Sayılı KHK'dır.²⁴⁹ Özal Döneminde açık vermeye ve borçlanmaya dayalı ekonomi yönetimi (örneğin 1988 yılından 1993 yılına kadar dış borçlanma 41 Milyar dolardan 67 milyar dolara yükselmiştir) 90'lı yılların koalisyon hükümetlerince de sürdürülmüş, bunun sonucunda kredi derecelendirme kuruluşları Türkiye'nin kredi notunu düşürmüştü ve buna bağlı olarak da dolar bir anda 15.000 TL'den 38.000 TL'ye fırlamış, bu gelişme sonucunda bankalar önünde kuyruklar oluşmuş, borsa çökmüş ve sonuç olarak sürece meşhur 5 Nisan Kararları ile müdahale edilmeye çalışılmıştır (Akşin, 2013, s. 294).

512 sayılı KHK ile 90'lı yıllarda finansal krizleri tetikleyen banka yolsuzlukları ve banka krizlerine yönelik çeşitli tedbirler alınmaya çalışılmıştır. Örneğin Türkiye'de bir bankanın kurulması veya yabancı ülkelerde kurulmuş bir bankanın Türkiye'de açacağı ilk şubesi için Bakanlar Kurulundan izin alınması şartı getirilmiştir. Aynı şekilde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası hariç sermayesinin yarısından fazlası veya yönetim ve denetimi genel ve katma bütçeli dairelere, kamu iktisadi teşebbüslerine veya yerel

²⁴⁹ 512 sayılı, Bankalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (16.09.1993)

yönetimlere ait olan bankalar Bakan'ın izni ile şube açabileceği belirtilmiştir. Yine kanunun ilk halinde banka kuracak kişi ya da kişilerin yüz kızartıcı suçlardan mahkûmiyetlerinin bulunmaması şartı aranırken bu KHK'da kapsam genişletilerek affa uğramış olsalar dahi ağır hapis veya 5 yıldan fazla hapis yahut zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik gibi suçlardan mahkumiyetin bulunmaması şartı getirilmiştir.

Kanunun ilk halinde olmayan ancak bu KHK ile bakan, başbakan, Bakanlar Kuruluna istisna tanıma yetkisi verilmiştir. Örneğin Bakanın uygun görmesi üzerine büyük kamu ihaleleri için verilecek teminat mektuplarında belli bir kredi sınırlaması aranmayabileceği belirtilmiştir. Yine aynı şekilde Bakanın uygun görmesi üzerine sermayesinin yarısından fazlası ayrı ayrı veya birlikte genel ve katma bütçeli dairelere veya kamu iktisadi teşebbüslerine ait kuruluşlarla ve Müsteşarlıkla yapılan işlemlere sınırlama getirilmeyeceği belirtilmiştir. Bakan, gerektiği takdirde yönetim kurulu, müdürler kurulu veya denetim kurulu üyelerini kısmen veya tamamen görevden alarak veya yönetim ve denetim kurulu üye sayısını artırarak kurullara üye atamaya, kanuni karşılık yükümlülüklerini cezai faizlerini kaldırmak suretiyle ertelemek veya düşürmek de dahil olmak üzere mali bünyenin takviyesi için gerekli tüm tedbirleri almaya yetkili kılınmıştır.

Bankalar Kanunu bu KHK'nın üzerinden 9 ay geçmesinin ardından 538 sayılı KHK²⁵⁰ ile 1994 yılında tekrar düzenlenmiştir. Bu KHK ile bankaların Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakana yani Başbakanla ilgili olduğu hüküm altına alınmıştır. Ayrıca finansal krizlere bağlı olarak banka kurmak için geçerli olan sermaye miktarı arttırılmıştır. Daha önceki KHK'da bankalarla ilgili Bakanlar Kuruluna verilen birçok yetki-görev bu KHK ile doğrudan başbakana bağlı Hazine Müsteşarlığına verilmiştir. Görüldüğü üzere bu KHK ile de yapılan düzenlemeler otoriter devletçiliğe uygun düşer şekilde meclis yerine yürütme erki tarafından yapılmakta, bu yapılırken yine önemli yetki ve görevler yürütme erkinde toplanmaktadır.

KHK'larla düzenleme yapılan bir diğer teşkilat Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüdür.²⁵¹ 80'li yıllarda aşırı şekilde köyden kente göç yaşanması, 90'lı yıllarda kentlerde gecekondular ve imar sorunlarının sık sık gündeme gelmesine neden olmuştur. Bu kapsamda arsaların aşırı fiyat artışlarını önlemek amacıyla tanzim alış ve satış yapmak; konut, sanayi, eğitim, sağlık ve turizm yatırımları ve kamu tesisleri için arazi ve arsa

²⁵⁰ 538 sayılı, Bankalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (22.06.1994)

²⁵¹ 517 Arsa Ofisi Kanunu'nun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması dair KHK (15.09.1993), 542 sayılı, Arsa Ofisi Kanunu'nun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair KHK (30.06.1994)

sağlamak üzere; Maliye Bakanlığına (kanunun ilk halinde İmar ve İskân Bakanlığına) bağlı kamu tüzel kişiliğini haiz ve döner sermayeli "Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü" kurulmuştur.

Bu KHK'nın dikkat çekici bir diğer özelliği daha önce belediyelerin yetkisi içerisinde yer alan ve oldukça önemli bir yetki olan imar planlarını onaylama yetkisi bu KHK ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığına ve Arsa Ofisi Genel Müdürlüğüne geçmiştir. Buna göre: Büyükşehir belediyeleri de dahil olmak üzere, belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında, genel müdürlükçe yapılan veya yaptırılan her ölçekteki imar planları, revizyonları, ilave veya değişiklikleri, ilgili idarelerce müracaat tarihinden itibaren en geç üç ay içinde onaylanır. İlgili idarelere onaylanmak üzere gönderilen planlarda düzeltme yapılmasının istenilmesi halinde, konu genel müdürlükçe karara bağlanır. Genel müdürlükçe düzeltilen veya aynen kabul edilen planlar, ilgili idareye gönderildiği tarihten itibaren aynı süre içinde onaylanır. Bu süreler içinde onaylanmayan planlar, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesine göre işlem yapılmak üzere Bayındırlık ve İskân Bakanlığına gönderilir. Son olarak bu KHK ile Arsa Ofisinin yapmış olduğu işlemlerin Genel Muhasebe Kanununa ve İhale Kanununa tabi olmadığı hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere bu KHK ile yürütme erki, yerel yönetim birimlerine ait önemli bir yetkiye ortak olmak suretiyle daha güçlü hale getirilmiştir.

Teşkilatlanma açısından önemli bir diğer KHK: Kamu Ortaklığı Fonunu yeniden düzenleyen 530 sayılı KHK'dır.²⁵² Bu KHK ile Kamu Ortaklığı Fonu, Kamu Ortaklığı ve Özelleştirme Fonu şeklinde yeniden yapılandırılmıştır. Buna göre KHK ile:

Kamu Ortaklığı Fonundan finanse edilen proje ve işlerle ilgili olarak ihraç edilecek gelir ortaklığı senetleri ve ihraç edilecek her türlü menkul kıymetler ile diğer kıymetli evrakın satışı, alt yapı tesislerinin işletilmesi ve işletme hakkı verilmesinden sağlanan gelirler ile diğer mevzuatla tahsis edilen kaynaklar, ilgili kuruluşların bütçeleri dışında T.C. Merkez Bankasında kurulacak Kamu Ortaklığı Fonunda;

Özelleştirme işlemleri sonucu sağlanan tüm gelirler ile Özelleştirme idaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlardan elde edilen temettüler, özelleştirme uygulamaları çerçevesinde ihraç edilecek her türlü gelirler, Özelleştirme idaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlara sağlanan finansmandan elde edilen gelirler ve diğer mevzuat ile tahsis edilen kaynaklar ilgili kuruluşların bütçeleri dışında T.C. Merkez Bankasında kurulacak Özelleştirme Fonunda toplanacağı belirtilmiştir.

²⁵² 530 sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname (06.06.1994)

Ayrıca Kamu Ortaklığı Fonu Hazine Müsteşarlığınca, Özelleştirme Fonu Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca yönetileceği ve her ikisinin de başında başbakanın bulunduğu; Fon bakiyelerinin kısmen veya tamamen kamu bankalarında nemalandırılmasına ilişkin usul ve esaslar Kamu Ortaklığı Fonu için Hazine Müsteşarlığınca, Özelleştirme Fonu için Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca, kamu bankaları dışında nemalandırılmasına ilişkin usul ve esaslar ise ilgisine göre Hazine Müsteşarı veya Özelleştirme İdaresi Başkanının teklifi ve Başbakan Onayı ile belirleneceği ve son olarak Özelleştirme Fonunda toplanan tutarların ne şekilde kullanılacağı ve buna ilişkin usul ve esaslar, Özelleştirme Fonunun gelecek dönemdeki ihtiyaçları ve diğer mali yükümlülükleri de dikkate alınarak Özelleştirme İdaresi Başkanlığının teklifi ve Başbakan onayı ile belirleneceği belirtilmiştir.

Yine bu KHK ile Özelleştirme Yüksek Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul Başbakanın başkanlığında, Başbakanın uygun göreceği üç Bakan ile Özelleştirme İdaresi Başkanından meydana gelecek şekilde oluşmuş ve özelleştirmeyle ilgili birçok yetki-görev bu kurula verilmiştir. Yani kurulun yapısı yürütme erki lehine yapılandırılmak suretiyle, devletin ekonomik alandaki varlığını ifade eden KİT özelleştirmelerinde yürütme erki tek yetkili irade haline getirilmiştir. Kurulun bazı görevleri şu şekildedir: Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşların; "özelleştirme kapsamına alınarak "mali ve hukuki yönden yeniden yapılandırılmalarına", yeniden yapılandırma işlemleri tamamlananların, "özelleştirme programına alınmasına, yeniden yapılandırılmasına lüzum görülmeyenlerin doğrudan doğruya özelleştirme programına alınmasına karar vermek, Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşların satış, devir, kiralama, işletme hakkı devri konularında nihai kararı vermek, Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşlardan gerekli görülenlerin küçültülmesine, faaliyetlerinin süreli ve süresiz olarak durdurulmasına, kısmen veya tamamen kapatılmasına veya tasfiyesine karar vermek, özelleştirme Fonu ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı bütçelerini görüşerek onaylamak...

Bu KHK ile Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı; Başbakana bağlı, kamu tüzel kişiliğine sahip Özelleştirme İdaresi Başkanlığına dönüştürülmüştür. Bu başkanlığın bazı görevleri: Özelleştirme İdaresi Başkanlığına devredilen kuruluşların özelleştirilmelerine ilişkin her türlü işlemler ile, bunların özelleştirilmelerine hazırlık amacıyla stratejik yönlendirilmelerini, sevk ve idarelerini, faaliyetlerinin takip ve koordinasyonunu yürütmek, Özelleştirme Fonunu idare etmek şeklinde belirtilmiştir.

Özelleştirme konusunu düzenleyen bir diğer KHK 531²⁵³ sayılı KHK'dır. Bu KHK ile KİT'lerin özelleştirilmesine ilişkin hükümler sil baştan yeniden düzenlenmiştir. Daha önce çıkarılan KHK'larda bir KİT'in özelleştirilmesine Bakanlar Kurulu; müessese, bağlı ortaklık, işletme ve işletme birimlerinin özelleştirilmesine ise Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (Kamu Ortaklığı Kurulu)nca karar verilmesi hüküm altına alınmışken, bu KHK ile bir KİT'in özelleştirme kapsamına alınmasına, Özelleştirme İdaresi Başkanlığının (idare) teklifi üzerine Özelleştirme Yüksek Kurulunca (Kurul) karar verileceği belirtilmiştir. Yani artık Bakanlar Kurulu da aradan çıkarılarak doğrudan Başbakan'a bağlı ve başında Başbakanın bulunduğu Özelleştirme Yüksek Kurulunca özelleştirme kararları verilecektir.

Özelleştirme programına alınan kuruluşlardan anonim şirkete dönüştürülenlerden kamu payı %50'nin altına düşünceye kadar, diğerlerinde ise özelleştirme uygulamaları sonucu devredilme tarihine kadar bu kuruluşların yönetim, denetim ve tasfiye kurulu üyelikleri ile genel müdürlüklerine yapılacak atamalar ve bu görevlerden alınma işlemleri, Özelleştirme İdaresi Başkanının teklifi ve Başbakanın onayı ile yapılacağı belirtilmiştir. Yani özelleştirme işlemlerinde daha önceki KHK'lar yürütme erki içerisinde Bakanlar Kurulunu ön plana çıkartırken bu KHK ile yapılan düzenleme sonucunda yürütme erki içerisinde artık Başbakan ön plana çıkartılmıştır.

Özelleştirmelerin sonuçlarıyla ilgili olması açısından ele alınması gereken bir diğer KHK ise 546 sayılı KHK²⁵⁴ olup, bu KHK ile özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardaki iştirakçiler fiili hizmet süresini tamamladıklarında isteklerine bakılmaksızın re'sen emekli edileceği belirtilmiştir.

Ele aldığımız 90'lı yıllarda teşkilatlanmayla ilgili dikkat çekici bir diğer özellik bu dönemde akademiyle ilgili de birçok KHK çıkartılmasıdır. Örneğin 496 sayılı KHK²⁵⁵ ile Eskişehir'de Osmangazi Üniversitesi kurulmuş ve birçok yeni akademik kadro ihdas

²⁵³ 531 sayılı, 3291 Sayılı Kanunda (1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki Ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun'da) Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (06.06.1994)

²⁵⁴ 546 sayılı, Emekli Sandığı Kanunu, 29/2/1984 Tarihli ve 2983 Sayılı, 28/5/1986 Tarihli ve 3291 Merkez Bankası Kanunu ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması ve 30/5/1994 Tarihli ve 531 Sayılı KHK'ya Geçici Madde Eklenmesine Dair KHK (07.07.1994)

²⁵⁵ Yükseköğretim Kurumları Teşkilâtı Hakkında 41 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulüne Dair 2609 Sayılı Kanun ile 78 ve 190 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu Değiştiren 3837 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması ve Bu Kanun ile KHK'lara Yeni Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK (18.08.1993)

edilmiştir. Benzer şekilde 515 sayılı KHK²⁵⁶ ile Ankara'da Başkent Üniversitesi adıyla yeni bir vakıf üniversitesi kurulmuştur. 497 sayılı KHK²⁵⁷ ile TÜBA kurulmuştur. Buna göre: Türkiye'de tüm bilim alanlarındaki araştırmaları, bilimci kişiliğini ve araştırmacılığı özendirmek ve bu alanlarda emeği geçenleri onurlandırmak; gençleri bilim ve araştırma alanına yöneltmek, Türkiye'deki bilimcilerin ve araştırmacıların toplumsal statülerinin yükseltilmesi ve korunmasına çalışmak; bilim ve araştırma standartlarının uluslararası düzeye çıkarılmasına yardım etmek amacıyla, Başbakan'a bağlı tüzel kişiliğe, bilimsel, idari ve mali özerkliğe sahip Türkiye Bilimler Akademisi (kısa adı TÜBA) kurulmuştur. Başbakana bağlı olarak kurulan TÜBA'nın: a) Akademi Genel Kurulu, b) Akademi Konseyi, c) Akademi Başkanı olmak üzere 3 organı mevcut olup bu organlar ve akademi yönetimindeki tüm yetki başbakana bırakılmıştır. Örneğin Akademi başkanı, Başbakanın onayı ile atanmakta yine akademinin bütçesi Başbakanlık bütçesine bu amaçla konulan ödenekle karşılanmaktadır. TÜBA 493 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı olarak 1993 yılında kurulmuş 2018 yılında çıkarılan 4 sayılı CBK ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili, tüzel kişiliğe, bilimsel, idari ve mali özerkliğe sahip, özel bütçeli olacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır.

Yine benzer şekilde akademiyle ilgili olan 498 sayılı KHK²⁵⁸ ile 1963 yılında 273 sayılı Kanunla kurulan TÜBİTAK sil baştan yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda: Türkiye'de bilimsel araştırma ve geliştirme faaliyetlerini ülke kalkınmasındaki önceliklere göre geliştirmek, özendirmek, düzenlemek ve koordine etmek; mevcut bilimsel ve teknik bilgilere erişmek ve erişilmesini sağlamak amacıyla, tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe sahip, Başbakana bağlı "Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu" kurulmuştur. Kuruluş kanunundaki hükümlerden farklı olarak bu KHK ile TÜBİTAK'ın organları arasında yer alan Bilim Kurulu üyeliği Başbakanın onayı ile gerçekleşeceği belirtilmiştir. Aynı şekilde kanunun ilk halinde kurul üyeleri kendi arasından bir başkan ve başkan yardımcısı seçerken bu KHK ile TÜBİTAK başkanı, Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı, başkan yardımcısı ise doğrudan Başbakan tarafından atanacağı (2018 yılında 703 sayılı KHK ile doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı belirtilmiştir) belirtilmiştir. TÜBİTAK organlarından Bilim Kurulu üyelerine verilecek ücretler, başkanın teklifi üzerine

²⁵⁶ 515 sayılı, Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında 41 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulüne Dair 2809 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (14.09.1993)

²⁵⁷ 497 sayılı, Türkiye Bilimler Akademisinin (TÜBA) Kurulması Hakkında KHK (02.09.1993).

²⁵⁸ 498 sayılı Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) Kurulması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK (09.09.1993)

Başbakan tarafından belirlenir. Yine Başbakan gerekli hallerde bilim kurulu üyelerinden dördünü özel ve/veya kamu sektöründen olmak üzere 8 üyeyi atayabileceği belirtilmiştir.

Bu KHK'lar göstermektedir ki 90'lı yıllarda başbakanlık bürokrasisi KHK'lar üzerinden daha da genişletilmiş hem yürütme erkini oluşturan bakanlıklar hem de yürütmenin başını çeken başbakanlık KHK'larla giderek daha da güçlendirilmiştir. Bu süreç takip eden başlıklarda ele alacağımız 2000'li yıllarda, AK Parti döneminde daha yoğun şekilde devam etmiştir.

90'lı yıllarda çıkarılan teşkilatlanma KHK'larının bir diğer uğrak noktası mülki idare ve yerel yönetim alanları olmuştur. Bu kapsamında çıkartılan bazı KHK'lar şu şekildedir:

1993 yılında çıkarılan 504²⁵⁹ sayılı KHK ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun Belediyeleri büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür. Ayrıca bu belediyelerin hangilerinde alt kademe belediyelerinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile sahip olacakları nüfus ölçüleri ve sınırlarının tespiti Bakanlar Kurulunca belirleneceği hüküm altına alınmıştır. 1995 yılında çıkarılan 550²⁶⁰ sayılı KHK ile Zonguldak iline bağlı Karabük, Gaziantep iline bağlı Kilis, İstanbul iline bağlı Yalova il haline getirilmiş ayrıca bu duruma bağlı olarak 8 ilçe kurulmuştur. 1999 yılında 584 sayılı KHK²⁶¹ ile Bolu iline bağlı Düzce'ye İl statüsü verilmiştir. Ayrıca bu değişime bağlı olarak yeni ilçeler kurulmuştur. 2000 yılında çıkarılan 593 sayılı KHK²⁶² ile Sakarya ili Büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. Yine 1999 yılında çıkarılan 585 sayılı KHK²⁶³ ile yaşanan depremlere bağlı olarak İl Özel İdarelerinin bazı yetki ve görevleri yeniden yapılandırılmış ve bu kapsamda İl Özel İdarelerine doğal afetten doğan zararların giderilmesine yönelik yeni görevler verilmiştir. Yine aynı yıl çıkarılan 586 sayılı KHK²⁶⁴ ile benzer yönde değişiklikler yapılarak afetlere ilişkin çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan değişikliklerle, belediyelere afetlerde mülki idare amirinin emriyle gerek kendi görev sahası içinde gerekse diğer il, ilçe, belde ve köylerde kurtarma ve yardım, hizmetlerinde bulunmak, afetzedelere yardımcı olma görevi verilmiştir.

²⁵⁹ 504 sayılı, Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK (09.09.1993)

²⁶⁰ 550 sayılı, Kilis ile Birlikte Üç İl ve Sekiz İlçe Kurulması 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (06.06.1995)

²⁶¹ 584 sayılı, Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (09.12.1999)

²⁶² 593 sayılı, Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK (06.03.2000)

²⁶³ 585 sayılı, İl Özel İdaresi Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK (27.12.1999)

²⁶⁴ 586 sayılı, Sivil Müdafaa Kanunu ile Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (27.12.1999)

Yukarıda ele aldığımız KHK'ların dışında 90'lı yıllarda birçok teşkilat KHK'sı çıkartılmıştır. Örneğin 518 ve 544 sayılı KHK'larla Türk Patent Enstitüsü kurulmuştur.²⁶⁵ Buna göre Türkiye'nin teknolojik ilerlemesine katkıda bulunmak, ülke içinde serbest piyasa ve rekabet ortamını oluşturmak ve araştırma geliştirme faaliyetlerinin gelişmesini sağlamak üzere, çeşitli kanunlarla düzenlenmiş olan patent ve markalar ile diğer kanunlarla düzenlenen sınai mülkiyet haklarının tesisi, bu konudaki korumanın sağlanması ve sınai mülkiyet haklarına ilişkin yurtiçi ve dışında var olan bilgi ve dokümantasyonun kamunun istifadesine sunulabilmesi amacıyla tüzel kişiliğe sahip, bu kanun hükmünde kararnamede belirtilmeyen hallerde özel hukuk hükümlerine tabi, Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağlı, özel bütçeli Türk Patent Enstitüsü kurulmuştur. Enstitünün yönetim kurulu yürütme erki tarafından belirlenmektedir.

478 sayılı KHK²⁶⁶ ile Cumhurbaşkanlığı ve TBMM Genel Sekreterliği teşkilatında bazı değişiklikler yapılmıştır. Yapılan değişikliklerle bu teşkilatlarda istisnai memurluğun kapsamı genişletilmiş ve ayrıca Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı kadrolarında çalışan memurlara tıpkı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği teşkilatı kadrolarında çalışan memurlara ödenen miktarda ve aynı esaslar dahilinde fazla çalışma ücreti ödeneceği hüküm altına alınmıştır.

480 sayılı KHK²⁶⁷ ile yeni bir başkanlık olan Ekonomik, Kültürel, Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı kurulmuştur. Bu KHK ile Sovyet Bloğunun dağılmasının ardından Özal'ın dış politika stratejisinin bir uzantısı olarak, Türk dilinin konuşulduğu Cumhuriyetler ve Türkiye'ye komşu ülkeler olmak üzere, gelişme yolundaki ülkelerin kalkınmalarına yardımcı olmak, bu ülkelerle ekonomik, ticari, teknik, sosyal, kültürel ve eğitim alanlarındaki işbirliğini projeler ve programlar aracılığıyla geliştirmek, bu yoldan, gelişme yolundaki ülkelere yapılacak yardımlarla ilgili işlemleri yürütmek üzere, Dışişleri Bakanlığı'na bağlı ve tüzel kişiliği haiz Ekonomik, Kültürel, Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı kurulmuştur.

Bu başkanlığın bazı görevleri, gelişme yolundaki ülkelerle ekonomik, ticari, teknik, sosyal, kültürel ve eğitim işbirliğini geliştirmek, bu ülkelerin kalkınmalarına katkıda bulunacak projeler hazırlamak, projeler için bankalar, finans kuruluşları ve sermaye piyasalarından sağlanacak krediler için aracı olmak, gelişme yolundaki ülkelerin

²⁶⁵ 518 sayılı, Türk Patent Enstitüsü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (16.09.1993)-544 sayılı, Türk Patent Enstitüsü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (24.06.1994)

²⁶⁶ 478 sayılı, 2879 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu ile 2919 Sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (23.01.1992)

²⁶⁷ Ekonomik, Kültürel, Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı Kurulması, 206 Sayılı KHK'nın İki Maddesinin Değiştirilmesi ve 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellere Bir İlave Yapılması Hakkında KHK (27.01.1992)

bağımsız devlet yapılarının geliştirilmesi, serbest piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bankacılık, sigorta, dış ticaret, bütçe ve vergi sistemi gibi alanlarda ihtiyaç duyacakları yardımları sağlamak, gelişme yolundaki ülkelerde kurulacak Kalkınma Bankalarına, Bakanlar Kurulunun onayı ile, mali destek vermek, şeklindedir.

Bir diğer teşkilat KHK'sı da yine Sovyet Bloğunun dağılmasına bağlı olarak Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumunun yeniden yapılandırılmasına ilişkin 519²⁶⁸ sayılı KHK'dır. Kurumun görevleri bağımsızlıklarını ilan eden Türki Cumhuriyetleri de içerecek şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Örneğin Atatürk ilke ve inkılâplarını, Türk dilini, Türk kültür ve medeniyetlerini, Türk tarihini, Türklerin medeniyete hizmetlerini, millî bütünlük anlayışı içinde, Türk Cumhuriyetleri ile Türklerin yoğun olarak yaşadığı diğer ülkelerde de tanıtmak ve yaymak, bunları bütün Türklüğe mal etmek için çalışmalar yapmak, eklenmiştir. Bu KHK ile kurumun yönetim kurulu üyelerinin çoğunluğunu belirleme yetkisi Cumhurbaşkanıya verilmiştir.

Görüldüğü üzere 80'li yıllardan itibaren neoliberal politikalara adapte olmaya çalışan ve bu yönde devletin de topyekün bir değişim-dönüşüm sürecinden geçtiği Türkiye, 90'lı yıllarda Sovyet Bloğundan kopan ve bağımsızlığını ilan eden ülkelerin kapitalist ekonomiye eklenme konusunda aracı rolü üstlenmeye çalışmış ancak başarılı olamamıştır. Çünkü belirtilen dönemde Türkiye'nin hem ekonomik hem de siyasal ortam buna uygun değildi. Çünkü Türkiye 90'lı yıllarda bizatihi kendisi kapitalizmin neoliberal evresinin birçok sorununu aynı anda yaşayan bir ülke olarak üç ekonomik kriz geçirmiş, iki önemli deprem ve 28 Şubat darbesini yaşamış, terör örgütleriyle yoğun mücadelede vermiştir.

Yine bu dönemde 491 sayılı KHK²⁶⁹ ile Başbakanlığa bağlı Denizcilik Müsteşarlığı kurulmuştur. Deniz ulaştırmasında acenta ve komisyonculuk yapan veya yapacak olan gerçek ve tüzel kişilerin yeterlik şartlarını ve hizmet esaslarını belirlemek, bunları denetlemek ve tarifesine göre alınacak ücret karşılığında izin belgelerini vermek gibi görevlere sahip olan bu müsteşarlığın a) Deniz Ulaştırması Genel Müdürlüğü, b) Gemi İnşa ve Tersaneler Genel Müdürlüğü, c) Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı gibi 3 ana hizmet birimleri mevcuttur. Bu Müsteşarlık daha sonra 602 sayılı KHK²⁷⁰ ile yeniden düzenlenerek yetki ve görevleri arttırılmıştır. Örneğin bu KHK kapsamında boğaz ve

²⁶⁸ 519 sayılı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK (16.09.1993)

²⁶⁹ 491 sayılı, Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (19.08.1993)

²⁷⁰ 602 sayılı, Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (28.06.2000)

denizlerde bir tanker, gemi veya diğer deniz araçları tarafından bir kaza gerçekleşirse bu sürecin müsteşarlıkça yürütüleceği, kazaların önlenmesi için gerekli tedbirlerin yine bu müsteşarlıkça alınacağı belirtilmiştir.

KHK ile düzenleme yapılan diğer teşkilatlar Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri²⁷¹ ile Ticaret ve Sanayi Odaları²⁷² olmuştur. Örneğin 553 sayılı KHK ile Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birliklerinin yönetim yapıları ve üye sayıları değiştirilmiş ve ayrıca yönetim kurulunda kooperatif müdürleri, bölge müdürleri ve Merkez Birliği Genel Müdürü, yönetim kurulu toplantılarına iştirak edebileceği ancak, bunların oy kullanma hakları olmayacağı belirtilmiştir. 557 sayılı Ticaret ve Sanayi Odaları KHK'sı ile de Ticaret ve sanayi odası ile ticaret odası kurulabilmesi nüfus kriterine bağlanmıştır. Buna göre oda kurulması istenen merkezde 50.000 nüfus, sanayi odaları kuruluş sahası içinde mevcut sanayicilerin en az beş yüzünün isteği şartı ve buna Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nın izninin gerekli olduğu belirtilmiştir.

Yukarıda da görüldüğü üzere 90'lı yıllarda, devlet yönetiminde en fazla yetki ile donatılan kurumların hemen hemen hepsi meclisten çıkan yasalarla değil yürütme erki tarafından çıkarılan KHK'larla düzenlenmiştir. Sürekli olarak KHK kullanımı, ulusal egemenliğin temsilcisi olan yasama erkinin politika yapım ve belirme süreçlerinden dışlanmasına, halkın temsilcisi olan vekillerin yasama faaliyetlerinden uzaklaştırılmasına ve dolayısıyla halk ile olan bağlarının koparak temsil kabiliyetinin düşmesine, yürütme erkinin daha da hegemonik bir hale gelmesine neden olmaktadır. Bu türden yaşanan bir değişim-dönüşümde temel dinamik neoliberal politikalar iken bu dinamiğe aracılık eden KHK'lar olmuştur.

3.2.3.4. Değerlendirme: 90'lı Yılları Otoriter Devletçilik Üzerinden Okumak

90'lı yılları ele aldığımız önceki başlıklarda ilk olarak neoliberalizmin bu dönemde yaşadığı krizlere bağlı olarak nasıl bir paradigma değişimi içerisine girdiğine (Washington Uzlaşısından-Post-Washington Uzlaşına giden süreç), ardından bu dönemde yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik gelişmelere ve son olarak bu iki gelişme içerisinde çıkarılan KHK'lara değinilmiştir. Bu başlık altında ise hem 90'lı yılların genel bir değerlendirmesi yapılacak hem de çalışmanın kuramsal ayağı olan otoriter devletçilikle KHK'lar arasındaki ilişkiyi ortaya koyulacaktır.

²⁷¹ 553 sayılı, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (28.06.1995)

²⁷² 557 sayılı, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (27.06.1995)

Otoriter devletçiliğin temel unsurlarından ilki yürütmenin aşırı şekilde güçlenmesidir. Buna göre: Otoriter devletçilikte yasamadan yürütmeye aşırı şekilde güç aktarımı ve aktarılan bu gücün yürütmenin üst noktalarında yoğunlaşması söz konusudur. Yani iktidar, (KHK gibi araçlarla) yasamadan yürütmeye devredilir ve yürütme içinde genellikle kişisel yönetimin ortaya çıkışıyla birlikte başbakanın veya yürütme gücüne sahip Cumhurbaşkanının elinde yoğunlaşır (Jessop, 2008, s. 98), (Jessop, 2005, s. 100-101). Bu durumu ele aldığımız 90'lı yıllarda çok net bir şekilde görmekteyiz. Çünkü 80'li yılların neoliberal anlayışında piyasaya hiçbir şekilde müdahil olmaması gerektiği belirtilen devletin yaşanan paradigma dönüşümüne bağlı olarak “piyasacı devlet”-“aktif devlet”-“düzenleyici devlet” formuna dönüşmesi yürütme erkinin daha da güçlendirilmesini gerektirmiştir. Bu kapsamda yürütme kendi çıkardığı KHK'larla yine kendine bağlı olan teşkilatlara birçok önemli yetki ve görev aktararak diğer erkler karşısında daha da ön plana çıkmıştır. Bu durumu ele aldığımız dönemde çıkarılan KHK'lar üzerinden gösterecek olursak:

484, 516 ve 543 sayılı KHK'larla Maliye ve Gümrük Bakanlığı önce ikiye ayrılmış ardından Gümrük Müsteşarlığı oluşturularak doğrudan Başbakanlığa bağlanmıştır. Ancak burada dikkat çeken bir diğer husus müsteşarlık Başbakanlığa bağlanırken diğer bakanlık ve teşkilatlarda yer alan stratejik birçok yetki ve görevin de bu müsteşarlığa aktarılmasıyla Başbakanlığa bağlanmasıdır. Yani tıpkı otoriter devletçilikte olduğu gibi yürütme erki kendi düzenleyici aracı olan KHK'larla yine kendini güçlendirmekte, meclis bu süreçte işlevsiz kılınmaktadır.

470, 511, 540 sayılı KHK'lar ile DPT ilk önce neoliberalizmin yaşadığı paradigma değişimine uygun hale getirilmiş, ardından Başbakanlığa bağlı bu teşkilatın bakanlıklar üstü müsteşarlık düzeyine getirecek şekilde birçok yetki ve görev kendisine verilmek suretiyle yürütme erki daha da güçlendirilmiştir. Yani 80'li yılların neoliberal anlayışında piyasaya hiçbir şekilde müdahil olmaması gerektiği belirtilen devletin yaşanan paradigma dönüşümüne bağlı olarak piyasacı devlet-aktif devlet-hakem devlet formuna dönüşmesi, yürütme erkinin daha da güçlendirilmesini gerektirmiş, bu kapsamda yürütme kendi çıkardığı KHK'larla yine kendine bağlı olan teşkilatlara birçok önemli yetki ve görev aktararak diğer erkler karşısında daha da ön plana çıkmıştır. DPT'de yaşanan değişim-dönüşüm süreci de tam olarak bu doğrultuda gerçekleşmiştir. 80'li yılların neoliberal politikalarına bağlı olarak sadece ulusal düzeyde çerçeve planlar yapması beklenen DPT, 90'lı yıllarda çıkarılan KHK'larla özel sektörü destekleyen, onlar lehine kaynak dağıtan, proje temelli çalışan, serbest piyasa ekonomisini takip eden bir teşkilata çevrilmiş ve

böylece yürütme erkine bağlı olan bu teşkilat üzerinden yine yürütme erki daha fazla güçlendirilmiştir.

422, 514 ve 536 sayılı KHK'larla kadın emeğini neoliberal politikalar kapsamında piyasalaştırmayı amaçlayan Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığının (daha sonra çıkarılan KHK'larla bu başkanlık müsteşarlığa çevrilmiştir) kurulmuş ve başkanlık doğrudan başbakanlığa bağlanmıştır. Akademiyle ilgili birimlerin 497, 498 (TÜBA ve TÜBİTAK) sayılı KHK'larla yeniden düzenlenerek bu birimle üzerinde doğrudan başbakanlığın yetkili-görevli kılınmıştır. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı önce 508 sayılı KHK ile yeniden yapılandırılmış ve sayısız yetki-görev verilmiş, ardından çıkarılan yeni KHK'larla (534 ve 535 sayılı KHK'lar) iki ayrı müsteşarlık haline getirilerek yine aynı şekilde yetki ve görevleri arttırılmak suretiyle başbakanlığa bağlanmıştır. 512 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen Bankalar Kanunu'nda yetki ve görevlerin Bakanlar Kurulunda toplanmış, 517 sayılı KHK ile Arsa Ofisi birimi kurulmuş ve imar yetilerinin önemli bir kısmı Başbakanlığa bağlanan bu ofise aktarılmıştır. 484, 516, 543 sayılı KHK'larla Maliye Bakanlığı yeniden yapılandırılmış, yine bu bakanlığa kamu istihdam politikalarını, kamu personeline sağlanan sosyal hakları belirleme yetkileri verilmiştir. 530 sayılı KHK ile başbakanlığa bağlı Kamu Ortaklığı ve Özelleştirme Fonunun kurulmuş ve özelleştirme işlemlerinin Bakanlar Kurulundan Başbakanlığa alınması sağlanmıştır.

Yukarıda ele alınan örneklerden de görüldüğü üzere 90'lı yıllarda ele aldığımız birçok KHK'da gerek yetki ve görevlerin yürütme erkine aktarılması ve gerekse oluşturulan yeni teşkilatların doğrudan yürütme erkine bağlanması yoluyla istisnasız her stratejik alanda (tıpkı otoriter devletçilikte olduğu gibi) sürekli olarak yürütme erki ön plana çıkarılmış-güçlendirilmiş ve daha hegemonik hale getirilmiştir.

Otoriter devletçiliğin ikinci ve üçüncü özelliği: Hukuk devleti anlayışının çöküşü ve bununla ilişkili olarak 3Y'nin yani yasama-yürütme ve yargı arasındaki ayrımın silikleşmesidir. Otoriter devletçilikte hukuksal anlayış ve düzenlemelerde bir gerileyiş ve buna bağlı olarak da yürütmenin hukukla olan bağında yavaş yavaş kopuşlar başlamaktadır. Yani hukuk devleti anlayışında aşınmalar meydana gelir. Hukuk devleti anlayışının birçok önemli unsuru olup, bunlar: Kanuni idare ilkesi, kuvvetler ayrılığı, idarenin işlemlerinin önceden bilinebilir olması, temel hak ve özgürlüklerin hukuksal güvenceye sahip olması bu unsurlardan bazılarıdır.

Ele aldığımız 90'lı yıllarda birçok önemli düzenleme KHK'lar üzerinden gerçekleştirilmiş olup, bu durum hukuk devleti ilkesinin kuvvetler ayrılığı prensibini silikleştirmektedir. Yine aynı şekilde yürütmeye bir konuda KHK çıkarmak yetkisi

vermek aynı zamanda o yetki yasasının geçerli olduğu süre içerisinde o konuyla ilgili yapılacak düzenlemeleri, var olan hukuksal normu önceden bilinebilir olmaktan çıkarmaktadır. Çünkü yapılan bir düzenleme haftalar içinde yeni çıkan KHK'larla hemen değiştirilebilmektedir ve bu süre içerisinde öngörülebilirlik ortadan kalkmaktadır. Bunun nedeni çıkarılan yetki yasalarının çoğu 1 yıl, 18 ay ya da 2 yıl gibi sürelerle yetki verilen alanlarda Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermesidir. Örneğin bir yetki yasasıyla Hükümete DMK'da 1-2 yıl süreliğine düzenleme yapma yetkisi verildiğinde, bunun anlamı 1 veya 2 yıl boyunca DMK'nın askıda kalması, sürekli ve tedirgin olarak yürütmenin alacağı kararlara yoğunlaşılması (Gözübüyük & Tutum, 1975, s. 6), öte yandan kamu görevlileri arasında bir tür çıkar savaşının oluşması (Güran, 1980, s. 70), personelin aşırı siyasallaşması, yeni personel alımları için çıkacak son düzenlemelerin beklenmesi anlamına gelmektedir. Bu duruma güncel bir örnek verecek olursak:

09.07.2018 tarihinde çıkarılan 703 sayılı KHK ile 78 sayılı Yükseköğretim Kurumları Öğretim Elemanlarının Kadroları Hakkında KHK yürürlükten kaldırılmış, ardından konuyla ilgili yeni bir düzenleme yapılması beklendiğinden aylarca akademik kadro ilanına çıkılamamıştır. Çünkü Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesiyle beraber 13.09.2018 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanan 17 sayılı CBK ile "Öğretim elemanı kadrolarının Yükseköğretim Kurulunca çıkarılan norm kadro yönetmeliğine göre ilgili devlet yükseköğretim kurumunca atama yapılır." şeklinde düzenleme yapılmıştır. Ardından 02.11.2018 tarihinde norm kadro yönetmeliği çıkarılabilmiş, dolayısıyla altı aydan fazla bir süre yapılacak düzenlemenin beklenmesinden dolayı akademik ilana çıkılamamıştır. Bu kapsamda devlet işleyişinde hukuk devletinin temel ilkelerinden olan öngörülebilirlik, şeffaflık, açıklık gibi işleyişe ilişkin parametrelerden uzaklaşmıştır.

Yine hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılması anlamında 546 sayılı KHK²⁷³ ile özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlardaki iştirakçiler fiili hizmet süresini tamamladıklarında isteklerine bakılmaksızın re'sen emekli edileceği yönündeki düzenleme de önemli bir örnektir. Çünkü özlük haklarına ilişkin düzenlemelerin bizatihi kanunla yapılması gerektiği anayasada açık hüküm olmasına rağmen hem bu işlemin KHK ile yapılması hem de idarenin düzenleyici bir aracı ile personel alanında re'sen icrai karar alması hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayan bir durumdur.

Otoriter devletçiliğin dördüncü özelliği: Partilerin temel işlev ve önemlerini kaybetmeleri, aynılaşmaları ve halk ile olan bağlarının yavaş yavaş kopmasıdır. Buna

²⁷³ 546 sayılı, Emekli Sandığı Kanunu, 29/2/1984 Tarihli ve 2983 Sayılı, 28/5/1986 Tarihli ve 3291 Merkez Bankası Kanunu ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması ve 30/5/1994 Tarihli ve 531 Sayılı KHK'ya Geçici Madde Eklenmesine Dair KHK (07.07.1994)

göre siyasal partilerin, iktidar bloğu ve halk kitleleriyle bağları zayıfladıkça yönetimin temel iletişim birimi ve hegemonyanın örgütlenmesine yön veren güçler olma işlevlerini kaybetmekte ve buna bağlı olarak da partiler aynışmakta, alternatifler seçenek ve programlar sunamamakta ve bu nedenle bir program etrafında ittifak oluşturarak kendilerini var edebilmektedirler.

Bu özelliği ele aldığımız dönem de oluşturulan koalisyon hükümetleri üzerinden örnekleyebiliriz. 1994 Krizi, 1997-1998 krizi ve 2000-2001 krizleri, yaşanan bu kriz süreçleri içerisinde neoliberal politikaların inşacısı konumunda olan uluslararası örgütlerin (IMF, AB, DB gibi) ülkelere sunduğu reçeteler aşığı yukarı her siyasal partinin programlarında yer almıştır, ki bu durum partilerin alternatif programlar üretememesine, giderek aynışmasına neden olmakta ayrıca uygulanacak programların tabandan gelen bir meşruluğı olmadığından sunulan reçetelerin uygulanması esnasında otoriter eğilimler baş göstermektedir.

Örneğin Türkiye 1994 yılında yaşanan krize bağılı olarak önce IMF ile görüşmeler gerçekleştirilmiş ve sunulan reçete doğrultusunda IMF'nin talepleri siyasi yelpazenin iki ayrı ucunda yer alan partilerce oluşturulan koalisyon tarafından onaylanmıştır. Ardından bu talepler doğrultusunda 5 Nisan Kararları yayımlanmış, kısa bir süre sonra da 8 Temmuz 1994 tarihinde Türkiye, IMF ile 16. anlaşmasını imzalamıştır. Aynı şekilde diğerk kriz dönemi olan 1999 yılında bir diğerk koalisyon (yine siyasi yelpazenin farklı uçlarında yer alan DSP, MHP, ANAP Koalisyonu) hükümeti aynı yıl Türkiye'nin IMF ile olan 18. Anlaşmasını imzalamıştır. Yapılan anlaşmalar sonucunda partilerin uyguladıkları programlar aynışmakta (Kamu harcamalarının daraltılması, KİT ürünlerine zam yapılması, ücret ve maaş artışlarının dondurulması, taban fiyatlarının düşük tutulması, yüksek oranlı devalüasyon yapılması gibi) neoliberal politikalar doğrultusunda oluşturulan bu programların toplumsal bir meşruiyeti olmadığından partilerin halk kitleleri ile olan bağları giderek kopmakta ve bir tür temsil krizi oluşmaktadır. Diğerk bir ifadeyle partilerin bir program etrafında uzlaşmaları ve ittifaklar oluşturmak suretiyle politika geliştirmek ve devlet iktidarının seçim rekabeti yoluyla meşru kılmak yönündeki geleneksel işlevleri önemini yitirmekte (Jessop, 2005, s. 101), bunun yerini çeşitli krizler sonucunda aynışma ve ittifaklar almaktadır. Tabi bu krizler sonucunda sunulan reçetelerin tabandan gelen bir meşruiyeti olmadığı için alınan kararlar yürütme erki üzerinden uygulanmakta bu ise yürütmenin daha da ön plana çıkmasını ve otoriter devletçilik eğilimlerini beraberinde getirmektedir.

Otoriter devletçiliğin beşinci özelliği ideolojik devlet aygıtları²⁷⁴ üzerinde yürütme erkinin etkin hakimiyetidir. Devletin dil, eğitim-öğretim, okul, kültür, aile, basın-yayın, kitle iletişim ve sosyal medya gibi ideolojik aygıtları mevcuttur ve bunlar otoriter devletçilik içerisinde stratejik bir öneme sahiptir. Çünkü Jessop (2005, s. 101)'unda belirttiği gibi devletin ideolojik aygıtları, otoriter devletçilik içerisinde siyasal meşruiyet sağlamak ve hareketlilik yaratmak konusunda kilit bir rol oynar ve hatta yürütme erkinin hakimiyeti arttıkça bunlar gündemini ve sembolizmini hükümetten devşirir hale gelirler. Bu aygıtlar üzerinde kontrol gücü giderek büyür ve çeşitli biçimler alır ve yine bu aygıtlar otoriter devletçilikte hegemonyanın inşasında ve rıza imalatında birincil işlev görmeye başlar. Örneğin daha önceki dönemde çıkarılan bir KHK ile TRT Genel Müdürlüğünün istisnai memurluk kapsamına alınması, yine bir başka KHK ile Basın-İlan Kurumunun yürütme erki lehinde yeniden düzenlenmesi (örneğin kurumun genel kurulunda hükümeti temsil edeceklerin sayısı 7'den 10'a çıkartılması gibi) yine 80'li yıllarda KHK ile kurulan YÖK'ün üzerinde yürütme erkinin varlığının güçlü bir şekilde sürdürülmesi, 90'lı yıllarda çıkarılan KHK'larla TÜBA ve TÜBİTAK'ın yeniden yapılandırılması ya da takip eden dönemlerde olduğu gibi akademik personelin güvensizleştirilmesi, kadrolarının tespiti ve ihdasının yürütme erkine geçmesi, akademik özerkliğin düşük yoğunlukta tutulması gibi gelişmeler ideolojik devlet aygıtları üzerinde yürütme erkinin etkinliğini göstermektedir. Daha öncede belirttiğimiz üzere ideolojik aygıtlar düzenin hem taşıyıcı hem de meşrulaştırıcısı olarak otoriterliğin inşasında kullanılabilir önemli bir araçtır. Bu kapsamda KHK ile yapılan düzenlemeler otoriter devletçilik açısından önemli gelişmelerdir.

Son olarak otoriter devletçiliğin altıncı özelliği personel konusuyla ilgili olup, bu konuyla ilgili şunları söyleyebiliriz: Tıpkı 70 ve 80'li yıllarda olduğu gibi 90'lı yıllarda da personel konusunda birçok KHK çıkarılmıştır. Bunlar daha çok istisnai memuriyetin ve sözleşmeli personel istihdamının kapsamının genişletilmesi, yeni oluşturulan stratejik kurumlara personel transferinin gerçekleştirilebilmesi, yeni kadro ihdasının yapılması ile ilgili KHK'lardır.

Daha önceki dönemleri ele alırken de belirttiğimiz üzere oldukça önemli bir konu olan ve milyonlarca kişiyi ilgilendirmesi açısından aceleye getirilmemesi gereken personel konusunda KHK'larla adeta yeni bir Devlet Memurları Kanunu oluşturulmuş ve

²⁷⁴ Louis Althusser, *İdeoloji ve Devletin İdeolojik Aygıtları* kitabında: Devlet aygıtlarını baskı ve ideolojik aygıtlar olmak üzere ikiye ayırır. Ayrıca Althusser baskı aygıtlarını kamusal alana mal ederken, ideolojik aygıtların hem kamusal hem de özel alanda olabileceğini belirtir. Baskı aygıtlarını polis, ordu, mahkemeler, hapisaneler şeklinde sunarken; daha dağınık ve kompleks bir yapıda olan ideolojik aygıtları ise dil, din, eğitim-öğretim, kültür, aile gibi unsurlardan oluştuğunu belirtir (Althusser, 2016).

bu konuda yürütme erki tek söz sahibi olarak ön plana çıkmıştır. Çıkarılan KHK'ların hemen hemen hiçbiri daha sonradan TBMM'ye getirilmemesi hükümetlerin bu konudaki elini daha da güçlendirmiştir. Bu durum yani kamu görevlileri ile ilgili sürekli KHK çıkartılması personel konusunda hukuki rejimden siyasi bir rejime evrilişin göstergesidir. Çünkü kamu görevlileri siyaseten bağımsız, hukuksal güvenceye tabi, liyakatin esas olduğu bir yapıdan koparılarak, tamamen siyasal iktidara göre şekillenen bir personel rejimine tabi olması söz konusu olmuştur.

Personel konusu neoliberal otoriter devletçilik kuramı ile doğrudan ilgilidir. Çünkü neoliberal politikaların inşasında, sürdürülmesinde ve sürekliliğinin sağlanmasında personel konusu ve buna bağlı olarak bürokrasinin üst kademeleri oldukça önemli bir işleve sahiptir. Çünkü neoliberal değişim-dönüşüm süreci içerisinde alınacak kararlar ve uygulanacak programlar bu kesimin herhangi mukavemet göstermemesine de bağlıdır. Hem herhangi bir mukavemetin gösterilmemesi hem de bürokrasinin neoliberal hegemonyanın örgütlenmesi görevini-rolünü-işlevini bizatihi üstlenir hale gelebilecek şekilde yeniden dönüştürülmesinde KHK stratejik bir öneme sahiptir. Çünkü yürütme erki KHK'larla yapmış olduğu düzenlemeler sayesinde kamu personel sistemini-bürokrasiyi istediği gibi dizayn etme yetkisi elde etmiştir. Örneğin ele aldığımız 90'lı yıllar içerisinde KHK'larla birçok yeni teşkilat kurulmuş, bu teşkilatlara sayısız yetki ve görev aktarılmış ve aynı zamanda yine bu teşkilatlara KHK'larla yüzlerce yeni personel kadro ihdasında da bulunulmuştur. Yine bu süreçte KHK'larla 657 sayılı DMK'da değişiklikler yapılarak defaten istisnai memurluğun ve sözleşmeli istihdamın kapsamı genişletilmiştir. Aynı zamanda özel istihdam büroları konusunda yapılan çalışmalarla yeni bir güvencesiz istihdam türü daha geliştirilmeye çalışılmıştır. Çalışma hayatının tek belirleyicisi olarak yürütme erkinin ön plana çıkması personel konusunun aşırı siyasallaşmasına, liyakat ve eşitlik ilkesinin bertaraf edilmesine, hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılmasına neden olabilmektedir. Diğer bir ifadeyle Poulantzas'ın da belirttiği gibi:

Otoriter devletçilikte, otoriterliğin inşa edicisi olan egemen parti idarenin yüksek kesimlerini önce ele geçirmekte sonra da piyonlarını buraya itmekte, kumanda görevlerini kendi mensup ve yandaşları için tekeli altına almakta, dik kafalıları dışlamakta ya da kızığa çekmekte, memur alımındaki olağan-geleneksel aşamaları-düzeni bozmakta, devlet kurumlarını etkiyebilecek stratejiler ortaya koymaktadır. Bu şekilde bürokrasinin idarenin üst kademeleri ele geçirildikçe, bürokrasi hegemonyanın örgütlenmesi görevini-rolünü-işlevini bizatihi üstlenir hale gelmektedir. Bu durum ise artık idari kararlar ile siyasi kararlar arasında ayrışım olduğu (yönetim-siyaset ayrımı vurgusu) yönündeki genel

kabulü ve devletin yaşıyan cismi olan bürokrasinin yani memurun tarafsız olması gerektiği vurgusunu, kanunlara göre hareket etmesi gerektiği yönündeki genel kabulü artık kurmaca haline getirmekte, açık ve yoğun bir şekilde siyasileşmeye neden olmaktadır. İdarenin siyasileşmesine bağlı olarak egemen parti güvenilir adamlarını devlet teşkilatına yönlendirir ve bu duruma bağlı olarak idare ve egemen parti arasında bir karşılıklı bir etkileşim, değişim-dönüşüm gerçekleşir ve bunun da sonucunda egemen partinin yönetim çevreleri ve hükümet giderek kamusal işlevlerle özdeşleşir hale gelir (Poulantzas, 2006, s. 264). Görüldüğü üzere otoriter devlet kuramının stratejik ayaklarından biri de personel konusudur. Bu alan istisnasız her siyasal iktidar döneminde KHK'larla tekrar-tekrar yeniden düzenlenmiştir.



PERSONEL ve KADRO KHK'ları	SOSYAL GÜVENLİK-SOSYAL POLİTİKA KHK'ları
<p>468 sayılı, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da (190 Sayılı) ve 354 Sayılı Kültür Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.12.1991)</p> <p>471 sayılı, 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hak. KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (03.01.1992)</p> <p>475 sayılı, DMK ve Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (10.01.1992)</p> <p>476 sayılı, Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (15.01.1992)</p> <p>494 sayılı, 3143 ve 657 sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (09.09.1993)</p> <p>495 sayılı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (01.09.1993)</p> <p>496 sayılı, Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında 41 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulüne Dair 2609 Sayılı Kanun ile 78 ve 190 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu Değiştiren 3837 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması ve Bu Kanun ile KHK'lara Yeni Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK (18.08.1993)</p> <p>501 sayılı, Devlet Memurları Kanunu'nun 68. Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (08.09.1993)</p> <p>503 sayılı KHK: Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (14.09.1993)</p> <p>527 sayılı, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile ilgili Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (20.05.1994)</p> <p>549 sayılı, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Personel Rejiminin Düzenlenmesi ve 233 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair 399 Sayılı KHK'nın Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (29.03.1995)</p> <p>546 sayılı, Emekli Sandığı Kanunu, 29/2/1984 Tarihli ve 2983 Sayılı, 28/5/1986 Tarihli ve 3291 Sayılı Kanunlar ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması ve 30/5/1994 Tarihli ve 531 Sayılı KHK'ya Geçici Madde Eklenmesine Dair KHK (07.07.1994)</p> <p>547 sayılı, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (09.03.1995)</p> <p>548 sayılı, Sağlık Personelinin Devlet Hizmeti Yükümlülüğüne Dair 2514 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapan 3579 Sayılı Kanun'a Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK (27.03.1995)</p> <p>562 sayılı, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (25.07.1995)</p> <p>608 sayılı, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Devlet Memurları Kanunu ve 190 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (25.08.2000)</p> <p>624 sayılı, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Nakdî Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (04.10.2000)</p>	<p>422 sayılı Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığının Kurulması Hakkında KHK (20.04.1992)</p> <p>476 sayılı, Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (15.01.1992)</p> <p>503 sayılı KHK: Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (14.09.1993)</p> <p>514 sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (13.09.1993)</p> <p>536 sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (08.06.1994)</p> <p>546 sayılı, Emekli Sandığı Kanununda değişikli yapan KHK (07.07.1994)</p> <p>571 sayılı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (30.05.1997)</p> <p>573 sayılı, Özürlülere İlişkin Özel Eğitim Esaslarının Düzenlenmesi Hakkında KHK (06.06.1997)</p> <p>578 sayılı, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununda, 1479 sayılı Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanununda, 2926 sayılı Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanununun 36. maddesinin üçüncü fıkrasında Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (30.09.1999)</p> <p>589 sayılı, 434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (17.01.20009)</p> <p>592 sayılı, 4447 sayılı İş Kanunu ile Sosyal Sigortalar Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (25.02.2000)</p> <p>594 sayılı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununda ve 190 Sayılı KHK Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (27.03.2000)</p> <p>616 sayılı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (04.10.2000)</p> <p>617 sayılı, Türkiye İş Kurumunun Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (04.10.2000)</p> <p>618 sayılı, Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması KHK (04.10.2000)</p> <p>619 sayılı, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (04.10.2000)</p> <p>624 sayılı, Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ile Nakdî Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname (04.10.2000)</p>

BAKANLIK ve DİĞER TEŞKİLAT KHK'ları

- 422 sayılı, 1211 Sayılı Merkez Bankası Kanunu ile 2547 Sayılı YÖK Kanunu'nda Değişiklik Yapılması ve Kadının Statüsü ve Sorunları Başkanlığının Kurulması Hakkında KHK (20.04.1992)
- 465 sayılı, 233 Sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.12.1991)
- 468 sayılı, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da (190 Sayılı) ve 354 Sayılı Kültür Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.12.1991)
- 470 sayılı, Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hak. KHK'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (06.01.1992)
- 474 sayılı, Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (06.01.1992)
- 475 sayılı, DMK ve Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (10.01.1992)
- 478 sayılı, 2879 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği Teşkilatı Kanunu ile 2919 Sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (23.01.1992)
- 480 sayılı, Ekonomik, Kültürel, Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı Kurulması, 206 Sayılı KHK'nın İki Maddesinin Değiştirilmesi ve 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellere Bir İlave Yapılması Hakkında KHK (27.01.1992)
- 491 sayılı, Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (19.08.1993)
- 492 sayılı, Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.08.1993)
- 493 sayılı, Hakimler ve Savcılar Kanunu, Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (24.08.1993)
- 494 sayılı, 3143 Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. Kanun ve 657 sayılı DMK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (09.09.1993)
- 496 sayılı, Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında 41 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulüne Dair 2609 Sayılı Kanun ile 78 ve 190 Sayılı KHK'larda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunu Değiştiren 3837 sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması ve Bu Kanun ile KHK'lara Yeni Ek ve Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK (18.08.1993)
- 497 sayılı, Türkiye Bilimler Akademisinin Kurulması Hakkında KHK (02.09.1993) 498 sayılı, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu Kurulması Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK (09.09.1993)
- 502 sayılı, İnsan Hakları Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (06.09.1993)
- 504 sayılı, Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK (09.09.1993)
- 505 sayılı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hak. KHK (09.09.1993)
- 508 sayılı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993)
- 509 sayılı, Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi Kurulması Hakkında KHK (14.09.1993)
- 511 sayılı, Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (16.09.1993)
- 512 sayılı, Bankalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (16.09.1993)
- 513 sayılı, 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin özelleştirilmesi Hakkında Kanuna Ek Maddeler Eklenmesine İlişkin KHK (13.09.1993)
- 514 sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (13.09.1993)
- 515 sayılı, Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Hakkında 41 Sayılı KHK'nın Değiştirilerek Kabulüne Dair 2809 Sayılı Kanun'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (14.09.1993)
- 516 sayılı, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Karamamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993)
- 517 Arsa Ofisi Kanunu'nun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (15.09.1993)
- 518 sayılı, Türk Patent Enstitüsü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (16.09.1993)
- 519 sayılı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair KHK (16.09.1993)
- 520 sayılı, 2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı KHK'ya Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (16.09.1993)
- 521 sayılı, Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair KHK (16.09.1993)
- 524 sayılı, Ceza infaz Kurumları ile Tutukevlerinin Kuruluş ve idaresine Dair KHK (17.09.1993)
- 528 sayılı, 2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı KHK'ya Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına ilişkin KHK (20.05.1994)
- 529 sayılı, Ceza infaz Kurumları ile Tutukevlerinin Kuruluş ve idaresine Dair KHK (20.05.1994)
- 531 sayılı, 3291 Sayılı Kanunda (1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 3182 Sayılı Bankalar Kanunu, 2983 Sayılı Tasarrufların Teşviki Ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun, 2985 Sayılı Toplu Konut Kanunu, 7/11/1985 Tarihli ve 3238 Sayılı Kanun, 2499 Sayılı Sermaye Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılması ve 1177 Sayılı Tütün Tekeli Kanununun Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılması ve Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi Hakkında Kanun'da) Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (06.06.1994)
- 534 sayılı, Dış Ticaret Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (03.06.1994)
- 535 sayılı, Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Karamame (03.06.1994)
- 536 sayılı, Kadın ve Sosyal Hizmetler Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK (08.06.1994)
- 538 sayılı, Bankalar Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (22.06.1994)

- 540 sayılı, Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (24.06.1994)
- 541 sayılı, Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 485 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnemenin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair KHK (24.06.1994)
- 542 sayılı, Arsa Ofisi Kanunu'nun Bazı Maddelerinin (Arsa Ofisi Personeline Fazla Çalışma Karşılığı En Yüksek Devlet Memuru Aylığının %20 ile %35 Oranında Tazminat Ödenmesi) Değiştirilmesine Dair KHK (30.06.1994)
- 543 sayılı, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılmasına ve 516 Sayılı KHK'nın Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK (24.06.1994)
- 544 sayılı, Türk Patent Enstitüsü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK (24.06.1994)
- 546 sayılı, Emekli Sandığı Kanunu, 29/2/1984 Tarihli ve 2983 Sayılı, 28/5/1986 Tarihli ve 3291 Merkez Bankası Kanunu ile 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılması ve 30/5/1994 Tarihli ve 531 Sayılı KHK'ya Geçici Madde Eklenmesine Dair KHK (07.07.1994)
- 550 sayılı, Kilis ile Birlikte Üç İl ve Sekiz İlçe Kurulması 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (06.06.1995)
- 553 sayılı, Tarım Kredi Kooperatifleri ve Birlikleri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (28.06.1995)
- 557 sayılı, Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları, Deniz Ticaret Odaları, Ticaret Borsaları ve Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (27.06.1995)
- 571 sayılı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında KHK (30.05.1997)
- 579 sayılı, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemeye Bir Madde Eklenmesine Dair KHK (07.10.1999)
- 583 sayılı, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (22.11.1999)
- 584 sayılı, Bir İl ve İki İlçe Kurulması ve 190 Sayılı KHK'nın Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (09.12.1999)
- 585 sayılı, İl Özel İdaresi Kanununa Bir Madde Eklenmesi Hakkında KHK (27.12.1999)
- 586 sayılı, Sivil Müdafaa Kanunu ile Belediye Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (27.12.1999)
- 591 sayılı, Ticaret ve Sanayi Odaları, "Ticaret Odaları", "Sanayi Odaları", "Deniz Ticaret Odaları", "Ticaret Borsaları" ve "Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği" Kanununa Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında KHK (25.02.2000)
- 593 sayılı, Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK (06.03.2000)
- 594 sayılı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununda ve 190 Sayılı KHK Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (27.03.2000)
- 600 sayılı, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (14.06.2000)
- 602 sayılı, Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (28.06.2000)
- 606 sayılı, Türkiye Vakıflar Bankası TAO Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişin KHK (26.07.2000)
- 608 sayılı, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, Devlet Memurları Kanunu ve 190 Sayılı KHK'da Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (25.08.2000)
- 609 sayılı, İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (23.08.2000)
- 611 sayılı, Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (25.09.2000)
- 613 sayılı, Millî Savunma Bakanlığı Akaryakıt İkmal ve NATO POL Tesisleri İşletme Başkanlığının Kuruluşu ve Görevleri Hak. KHK (04.10.2000)
- 615 sayılı, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (15.09.2000)
- 616 sayılı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (04.10.2000)
- 617 sayılı, Türkiye İş Kurumunun Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (04.10.2000)
- 618 sayılı, Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatının Kurulması ile Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılması KHK (04.10.2000)
- 623 sayılı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Kuruluşu ve Görevleri Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (29.09.2000)
- 626 sayılı, Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (05.10.2000)
- 628 sayılı, Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında KHK'da Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (05.10.2000)

GÜVENLİĞE ve KOLLUK GÜÇLERİNE YÖNELİK KHK'lar

- 467** sayılı Er ve Erbaş Harçlıkları Kanunu ile Kıbrıs'a Gönderilecek Türk Askeri Birliği Mensuplarının Aylık ve Ücretleriyle Çeşitli İstihkakları ve Birliğin Başka Giderleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK (24.12.1991)
- 481** sayılı, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK'nın Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (05.03.1993)
- 483** sayılı, Silahlı Çete Mensubu Olmayıp Herhangi Bir Nedenle Çete İçinde Bulunanlardan Suç İşlemeyenler Hakkında Takibat Yapılmayacağına İlişkin KHK (08.06.1993)
- 489** sayılı, Uzman Erbaş Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (12.08.1993)
- 499** sayılı, 926 Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3563 Sayılı Harp Akademileri Kanunu, 2629 Sayılı Uçuş, Paraşüt, Denizaltı, Dalgıç ve Kurbağa Adam Hizmetleri Tazminat Kanunu, 205 Sayılı Ordu Yardımlaşma Kurumu Kanunu, 1468 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetlerinde Astsubay Nasedilenlere Giyecek ve Teçhizat Verilmesi Hakkında Kanun, 4608 Sayılı Muvazzaf Subay ve Askeri Memurlara Verilecek Elbise ve Teçhizat Hakkında Kanun ve 211 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (02.09.1993)
- 507** sayılı, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (08.09.1993)
- 568** sayılı, 27.7.1967 Tarih ve 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personeli Ölüm Yardımı Ödeneğinin Artırılması ve 28.2.1982 Tarih ve 2629 Sayılı Bazı Sınıflara Hizmet Tazminatı Ödenmesi Hakkında KHK (21.12.1996)
- 569** sayılı, 657 ve 3160 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (Emniyet Hizmetleri Sınıfına "Polis Teşkilatı" Ek Zam Yapılmasına İlişkin) (25.01.1997)
- 604** sayılı, Gülhane Askerî Tıp Akademisi Kanununun Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (20.07.2000)
- 607** sayılı, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK (04.08.2000)
- 610** sayılı, Polis Yüksek Öğretim Kurumları Hakkında KHK (04.10.2000)
- 611** sayılı, Emniyet Teşkilatı Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hak. KHK (25.09.2000)
- 629** sayılı, Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu ile Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında KHK (05.10.2000)

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

2002 SONRASI SÜREÇ: OTORİTER DEVLETÇİLİK ve İSTİSNAİ DEVLET BİRLİKTELİĞİ

4.1. AK Partili Yıllar

Türkiye'nin yaklaşık son 20 yılının ele alınacağı bu başlık altında bu döneme damgasını vuran AK Partinin doğuşu ve iktidara gelişi, neoliberal politikaların AK Parti dönemindeki seyri, AK Parti döneminde çıkarılan KHK'lar ve bu KHK'ların otoriter devletçilik-istisnai devlet ile olan ilişkisi ortaya koyulacaktır. Bu kapsamda AK Partinin 90'lı yılların hegemonya krizinden doğarak, nasıl neoliberal politikalara işlerlik kazandırdığı, bu politikaların uygulanmasında önce torba yasalar, ardından KHK'lar ve son aşamada CBK'ları işlevsel bir araca dönüştürdüğü, bu durumun çalışmanın kuramsal temeli olan otoriter devletçilik ve istisnai devlet parameteleriyle olan bağı ortaya koyulacaktır.

4.1.1. AK Parti'nin Doğuşunu Önceleyen Süreç

Türkiye'de 2000'li yıllar tıpkı ele aldığımız diğer dönemlerde olduğu gibi son derece önemli gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönem 90'lı yılların bakiyesi olan gelişmeler nedeniyle yaşanan iki krizle başlamış (Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri) ve bu krizi bertaraf edebilmek için yoğun bir reform süreci ile gelişmiş, ardından gerek siyasal iktidar çevresinde gerekse diğer iç ve dış sorunlar nedeniyle birçok yeni gerilim hattının-krizin yaşandığı bir dönem haline almıştır. Hemen belirtmek gerekirse 2000'li yılları anlamak için 90'lı yıllarda yaşananlara bakmak gerekmektedir. Çünkü 90'lı yıllarda yaşananlar devleti meşruiyet krizine sürüklemiş, buna ekonomik, hukuksal ve politik krizlerinde eşlik etmesiyle Türkiye 2000'lerdeki kırılma ve dönüşüm sürecine girmiştir. Ele alacağımız 2000'li yılların en önemli aktörü olan AK Parti 90'lı yılların krizlerinin küllerinden doğmuş bir parti olup şüphesiz süreç içerisinde Türk siyasal hayatının en önemli partilerinden biri haline gelmiştir. Diğer bir ifadeyle AK Partinin doğuşu tarihsel olarak onun doğuşuna imkân veren koşullarla birlikte ele alınmalıdır. Bu ise 90'lı yıllarda yaşanan olaylara göz atmayı, burada gerçekleşen hegemonya krizini irdelemeyi gerektirmektedir.

90'lı yıllar Özal'ın tek partili iktidarının son bularak koalisyonlu yapıya yeniden dönüldüğü, siyasal yelpazede sağdan-sola parti çeşitliliğinin ve tercihlerin genişlediği, Özal dönemi ekonomi politikalarının (sermaye hareketlerinin serbest bırakılması, sıcak paraya dayalı genişleme politikası, dış borcu yüksek faizli iç borçlarla kapatma yöntemi,

kısa vadeli sermaye hareketlerinin tavan yapması, bütçe açıklarının ikiye katlanması...) ülkeyi 5 Nisan kararlarına götürdüğü (personel alımının durdurulması, ücretlerin dondurulması, emeklilik primlerinin yükseltilmesi, özelleştirme programının kapsamının genişletilmesi...), siyasette ve yönetimde İslami eğilimlerin ön plana çıkmaya başladığı (önce yerel seçimler ardından da genel seçimlerde önemli başarılar kazanan Refah Partisi), Ordu ve MGK'nın yönetimde ve siyasette etkinliğinin arttığı (Ordu ve MGK özellikle terör olayları ve laiklik gündemi üzerinden bir tür "Dual State" (Gölge İktidar) konumuna erişmiştir.), koalisyonlu yapıyla beraber popülizmin yeniden yükselişe geçtiği, enflasyonun %30-%120'ler (1991-2002 yılları arasında) bandında seyir gösterdiği, 28 Şubat sürecinin gerçekleştiği, iktidar ortağı olan Refah Partisinin kapatıldığı, zayıf koalisyon hükümetleri içerisinde devletin bir meşruiyet krizine düştüğü bir dönem olmuştur.

1987-1991 yılları arasında ANAP gözle görünür bir oranda düşüş yaşamıştır. Bu düşüşü fark eden ve partisi üzerindeki hakimiyetini (parti içi muhalefet artmaya başlamıştır.) kaybetmeye başlayan Özal siyasi alanda varlığını daha da arttırabilmek için Cumhurbaşkanlığına adaylığını koymuş ve 9 Kasım 1989 tarihinde Türkiye'nin 8. Cumhurbaşkanı seçilmiştir. Özal öngörüsünde haklı çıkmış ve 1991 seçimlerinde partisi ikinci sıraya düşmüştür. 90'lı yılların ilk seçiminde (20 Ekim 1991) birinci sırada yer alan DYP iktidar ortağı olarak ikinci sıradaki ANAP yerine SHP'yi tercih edince Türkiye'de siyasal yelpaze değişmeye başlamıştır. Çünkü daha sonraki süreçte ülke, her yapılan seçimde farklı siyasal kombinasyonlarda umduğunu bulmaya çalışmıştır.

DYP'nin SHP'yi iktidar ortağı olarak tercih etmesinin ardından Özal kaybettiği iktidar gücünü telafi edebilmek için yürütme erkini yani Cumhurbaşkanlığı makamını daha fazla ön plana çıkarma yoluna gitmiştir. Hatta zaman zaman yapmış olduğu açıklamalarda başkanlık sistemine geçilmesi gerektiğini ve bu başkanlık türünün ABD tipi olmasının elzem olduğunu belirtmiştir.²⁷⁵

90'lı yıllardan itibaren sürecek olan 11 yıllık koalisyonlu hükümetlerin başlangıcı olan DYP-SHP koalisyonu, 1993 yılında Demirel'in Cumhurbaşkanı seçilmesi ve ardından Tansu Çilleri'in DYP'nin başına geçerek Başbakanlığa gelmesi sonrasında sarsıntılar geçirmiş ve 1995 yılında son bulmuştur. Bu koalisyon döneminde Türkiye'ye damgasını vuran gelişmeler ise: Türkiye tarihinin en büyük krizlerinden olan 1994

²⁷⁵ Özal 1993 yılında katıldığı 32. Gün adlı TV programında ABD tipi Başkanlık sisteminin tercih ettiğini belirtmiştir. (<https://www.youtube.com/watch?v=08PvDJEcrFg>; ET: 08.04.2019)

krizinin yaşaması, krizin ardından 5 Nisan 1994 Kararları yayımlanması, faili meçhul cinayetlerin, toplumsal buhranların ve terör olaylarının meydana gelmesi olmuştur.

1980’li yıllardan itibaren izlenen neoliberal politikalar (özellikle de finansal ve dış ticarete serbestleşme) sonucunda 90’lı yıllarda Türkiye’yi sıcak paranın adresi haline getirmiştir. Bu dönemde kamu kesimi borçlanma gereksinimi, kamu harcamaları, cari açık, enflasyon artmıştır. Kamu harcamaları, kamu bankalarından borçlanarak yapılmış, bu ise bu bankaların finansal yapıları bozmuştur. Daha sonra yüksek faiz oranları ile özel bankalardan borçlanma yoluna gidilmiştir. Özellikle 93 yılının son aylarında müthiş bir spekülasyon yaşanmış ardından 1994 yılında uluslararası derecelendirme kuruluşları Türkiye’ye olumsuz not vermiş bu gelişmenin sonrasında ise kriz patlak vermiştir. Krizin ardından 5 Nisan Kararları açıklanmış ve bu kararlarla: Para, döviz ve sermaye piyasalarındaki dengesizliklerin giderilmesi, zirve yapan enflasyonun düşürülmesi, kamu açıklarının ve borçlarının azaltılması hedeflenmiştir (Kaygusuz, 2014, s. 272).

5 Nisan kararları ile hemen hemen bütün tarımsal ürünlere yönelik sübvansiyonlar kaldırılmış, memur-işçi maaş-ücretleri dondurulmuş, kamuya personel alımı durdurulmuş, emeklilikte yaş-yıl ve prim gün sayısı arttırılmış, KİT ürünlerine %200’e varan zam yapılmış, birçok KİT ya özelleştirme programına alınmış ya da bunların faaliyetleri durdurulmuş, ek vergiler getirilmiş, tüm kamu kurumlarının TCMB’den kredi kullanması yasaklanmış, zayıf yapıları bankalar tasfiye edilmiştir (Kaygusuz, 2014, s. 273). Ancak tüm bu tedbirlere rağmen 5 Nisan Kararları kalıcı bir çözüm getirememiştir. Çünkü koalisyon üyelerinin kendi aralarında uyumlu olmaması ve her an koalisyonun dağılabile ihtimali karşısında program toplum ve sermaye kesimine çok fazla güven vermemiştir. Alınan kararlara rağmen enflasyonda beklenen düşüşün görülmemesi, program disiplininin zamanla gevşemesi, ek vergilerden ve özelleştirmelerden beklenen gelirlerin elde edilememesi, yapısal reformların gerçekleştirilememesi, programın uygulanması için gerekli olan yurtiçi ve yurt dışı kaynakların elde edilememesi, spekülasyon döviz taleplerinin bastırılmaması (Kaygusuz, 2014, s. 274-275) gibi nedenlere ek olarak terör olayları (Başbağlar Katliamı, 33 Askerin Bingöl’de şehit edilmesi), faili meçhul cinayetler (Uğur Mumcu, Eşref Bitlis, Cem Ersever), suikastlar, Sivas Olayları, yolsuzluklar gibi birçok gelişme programın uygulanmasını adeta imkansız hale getirmiş ve hem programın hem de koalisyonun dağılarak erken seçimin kapılarını aralamıştır.

1991-1994 yılları arasında sağ ve sol partilerin koalisyonunu (DYP-SHP) deneyimleyen ülke 1994 yerel seçimlerinde ve 1995 genel seçimlerinde bu kez tercihini

İslami eğilimli Refah Partisinden (28 Haziran 1996-30 Haziran 1997 REFAH-YOL Hükümeti) yana kullanmıştır. Ancak Siyasal İslam'ın bu baharı kısa sürmüştür. Çünkü Refah Partisinin iktidara gelişinin ardından kendini laikliğin ve ülke bekasının temel savunucusu ve koruyucusu olarak gören, siyasette ve yönetimde tali bir yürütme erki konumuna gelen Silahlı Kuvvetler, Refah Partisini yakın markaja almış, önce 28 Şubat ile iktidardan uzaklaştırmış ardından da kapatma davası ile Türk siyasal yaşamından silinmiştir. AK Parti, siyasal ve toplumsal düzlemde Millî Görüş olarak adlandırılan ve önderliğini Erbakan'ının yaptığı siyasal partiler (Millî Nizam Partisi (1970-1971), Millî Selamet Partisi (1973-1981), Refah Partisi (1987-1998), Fazilet Partisi (1999-2003), Saadet Partisi (2003-)) tarafından temsil edilen İslami eğilimli bir anlayış içerisinden çıkmıştır (Uzgel, 2013, s. 11). AK Partinin ortaya çıkışı, AK Partinin içinden çıktığı gelenekle ayrılan yönlerini ve AK Partili yıllarda yaşanan toplumsal-siyasal-yönetsel değişim-dönüşümü ortaya koyabilmek için Millî Görüş anlayışının bazı temel özelliklerini ortaya koymak gerekir. Millî Görüş anlayışı, milliyetçi eğilimler taşımakta, Türkiye'yi bölgesel güç yapma hedefi bulunmakta, devletçi ve kalkınmacı bir anlayışı barındırmakta, özel ve kamu sektörünün öncülüğünde gerçekleştirecek ağır sanayi hamlesi görüşünü, İslam NATO'su, İslam Ortak Pazarı, İslami Birleşmiş Milletler gibi Batı karşıtı ve alternatif örgütsel oluşumları savunmakta, kapitalist ekonomi-politik yerine "Adil Dünya Düzeni" sistemini benimsemektedir (Uzgel, 2013, s. 13-14). İşte Ak Parti'nin yenilikçi hareket olarak görülmesi (gömlek değişikliği: Millî görüşten farklı oluşu ifade etmek için kullanılan terim) bu özelliklerden farklılaşması ile ortaya çıkmaktadır. Her şeyden önce AK Parti kapitalist ekonomi-politikten ayrılmamış ve neoliberal politikalara eklenilebilmiştir. Yine Batı alternatifi örgütsel yapılanmalar tercihinde bulunmamıştır. Devletçi bir kalkınma anlayışı yerine serbest piyasayı tercih etmiştir.

Millî Görüş hareketi, 1994 yerel seçimlerinde (İstanbul, Ankara, Konya, Erzurum, Kayseri, Diyarbakır Büyükşehir belediyeleri RP tarafından kazanılmıştır), 1995 yılında ise genel seçimlerde önemli bir oy almış ve Türkiye tarihinde ilk kez başbakanlık elde etmiştir. Elde ettiği bu başarılar sonucu Millî Görüş hareketi yönetsel ve politik anlamda önemli deneyimler elde etmiş, kendi sınıfsal tabanını konsolide edebilmiştir. Ancak daha önce de belirttiğimiz gibi Siyasal İslam'ın bu baharı kısa sürmüş, 28 Şubat ile önce siyasal ve yönetsel alandan uzaklaştırılmış ve ardından kapatma davasıyla partinin siyasal hayatına tamamen son verilmiştir.

İktidara gelmesiyle Türk siyasi hayatında yeni bir kırılma noktası yaşatan Refah Partisi kapatılmasıyla da Türk siyasi hayatına yeni bir kırılma noktası ve dönem başlatmıştır. Yeni bir dönem başlatmıştır çünkü Türkiye’de artık daha zayıf koalisyonların oluşturulacağı bir döneme giriş yapılmıştır. Yeni bir kırılma noktası oluşturmuştur çünkü Millî Görüş kendi içinde ikiye ayrılarak yenilikçi hareketin ortaya çıkmasını sağlayarak 2002 sonrası yaklaşık 20 yıl ülkeyi tek pati iktidarı olarak yönetecek AK Partiyi Türk siyasi hayatına dahil etmiştir. Bu iki husus yani Refah Partisinin kapatılmasının ardından oluşturulan zayıf koalisyonlar²⁷⁶ ve bu koalisyonların bir yandan devleti meşruiyet krizine sürüklemesi bir yandan da hegemonya krizini daha da derinleştirilmesi AK Partiyi iktidara taşıyan gelişmelerin en önemli halkaları olmuştur.

28 Şubat sonrası yani Refah Partisinin kapatılmasının ardından 2002 AK Parti iktidarına kadar 3 hükümet (55, 56, 57. Hükümetler) daha kurulmuştur. Bu koalisyonlardan ilki ANASOL-D (ANAP-DSP-DTP²⁷⁷) Koalisyonu olup, koalisyonun görevi adeta 28 Şubat kararlarını hayata geçirmek (temel eğitimin 8 yıla çıkarılması gibi) olmuştur (Aydın & Taşkın, 2014, s. 437). Bu süreçte alınan kararlara muhafazakâr kesimin bir tepkisi olsa gerek Refah Partisinin kapatılması sonrasında yerine kurulan Fazilet Partisi girdiği ilk seçim olan ve 1999 yılında yapılan seçimlerde %15 gibi önemli bir oy elde etmiştir. Bu dönemde patlak veren Türk Bank ihale skandalı nedeniyle koalisyon ortağı ve ANAP’ın başında bulunan Mesut Yılmaz ve dönemin devlet bakanı Güneş Taner hakkında muhalefet partileri gensoru vermiş ve bu gensoru kabul edilince hükümet düşmüştür. Bu hükümetin düşmesinin ardından Ecevit’in DSP’si öncülüğünde bir azınlık (56. Hükümet: 11.01.1999-28.05.1999) hükümeti kurulmuştur. Bu hükümetin işlevi ülkeyi genel seçimlere kadar taşımak olmuştur. Ancak Ecevit’in azınlık hükümeti döneminde PKK lideri Öcalan’ın yakalanması ve yargılama sürecinin başlaması DSP ve MHP’ye önemli bir oy avantajı sağlamış ve Nisan 1999’da yapılan seçimlerde birinci parti DSP olurken ikinci parti MHP olmuş ve AK Partiyi önceleyen son koalisyon hükümeti DSP-MHP-ANAP ile beraber kurulmuştur. Bu hükümet döneminde gündeme gelen önemli hadiseler ise: Türkiye’nin en önemli sanayi şehirlerinde yaşanan Marmara ve Gölcük depremlerinin meydana gelmesi, Abdullah Öcalan’ın yakalanmasının ardından yargılanması ve idam meselesinin gündeme gelmesi, Fazilet Partisi milletvekili Merve

²⁷⁶ 30.06.1997-11.01.1999 tarihleri arasında 55. Hükümet olan ANASOL-D Koalisyonu (ANAP, DSP ve Demokratik Toplum Partisi), 11.01.1999-28.05.1999 tarihleri arasında 56. Hükümet olan Ecevit’in 4. Azınlık Hükümeti, 28.05.1999-18.11.2002 Tarihleri arasında 57. Hükümet olan DSP-MHP-ANAP Koalisyonu...

²⁷⁷ Demokrat Türkiye Partisi: DYP’den ayrılarak Hüsamettin Cindoruk’un önderliğinde kurulan ve 1997-2005 yılları arasında faaliyet gösteren parti.

Kavakçı'nın başörtüsü ile meclis genel kuruluna katılması sonrasında siyasiler arasında mecliste başörtüsü gerginliğinin yaşanması, Demirel'in Cumhurbaşkanlığı süresinin dolmasının ardından yeni Cumhurbaşkanının seçilmesi, Cumhurbaşkanının Başbakanı anayasa fırlatma gerginliğinin ortaya çıkması ve tüm bu olayların ardından 2000 ve 2001 Krizlerinin yaşanması olmuştur.

90'lı yılların dikkate alınması gereken bir diğer yönü zayıf koalisyonlu yapıya ekonomik kırılmalıkların-krizlerin eşlik etmesidir. Türkiye krizin zirve yaptığı ve ardından 5 Nisan Kararlarının yayımlandığı 1994 yılının ardından 5 hükümet deneyimi daha yaşamıştır. Bu 5 hükümet de etkin ekonomi politikaları uygulayamamış, bütçe açıkları, enflasyon, dış ticaret açıkları bu hükümetler döneminde varlığını sürdürmüştür. Ek vergiler, kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirme programları, maaş artışlarının ve personel alımının dondurulması, IMF ile anlaşma yapılması gibi önlemler istenilen sonuçları vermemiş ve Türkiye'yi Kasım 2000 (Bankacılık Krizi) ve Şubat 2001 (Spekülatif Döviz Krizi) krizlerine sürüklenmiştir.

AK Partiyi önceleyen süreçte 1994, 2000 ve 2001 yıllarında üç ağır, 1998-1999 yıllarında ise iki hafif kriz yaşanmıştır (Boratav, 2010, s. 182). Türkiye tarihinin en büyük krizlerinden olan Kasım-2000 ve Şubat-2001 Krizleri sonucunda ülke ekonomisinin yönetimine adeta IMF-Dünya Bankası (DB) geçmiş ve bu ikili 1998-2008 yılları arasında ekonomi yönetimine yön vermiştir. 1998 yılında imzalanan yakın izleme anlaşması sonucunda 1999-2002 yılları arasında IMF'den brüt 28 milyar dolara yakın devasa kredi kullanan Türkiye, sadece ekonominin ve krizin yönetimini değil toplumsal ve siyasal yönetimden yapısal reformların gerçekleştirilmesi için gerekli olan hukuksal düzenlemelere kadar birçok konuda yönetimi IMF'ye devretmiştir (Boratav, 2010, s. 185). Bu anlamda Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizlerine sadece ekonomik açıdan bakmak yani toplumsal, yönetsel, siyasal ve bölüşüm-sınıf ilişkileri boyutunu atlamak AK Partiyi önceleyen sürecin temellendirilmesini eksik bırakmak anlamına gelir. Çünkü 90'lı yıllar boyunca yaşanan egemen sınıflar arasındaki hegemonya bunalımı Kasım-2000 ve Şubat-2001 süreçleriyle artık sürdürülemez bir hegemonya krizi halini almıştır. Bu noktada uluslararası örgütlerin hegemonik istikrar teorileri devreye sokulmuş, yine bu örgütler öncülüğünde egemen sınıflar lehine Gramsciyan tabirle bir tür Sezarist²⁷⁸ koalisyon oluşturulmuştur. Bu Sezarist koalisyonun bir yanında yerleşik burjuvazi (TÜSİAD-TOBB-MÜSİAD) diğer yanında ise uluslararası örgütler (IMF-DB) mevcut olup, ortak

²⁷⁸ Gramsci'de Sezarizm: Çatışan egemen güçlerin yenilememesi, bir noktada denge halini almasını ve bu noktada üçüncü bir gücün egemenlik oluşturması durumunu ifade eder.

amaçları sermaye yanlısı restorasyon yasalarının devreye alınması, emek sınıfının ötelenmesi ve yine devlet aygıtının neoliberal strateji çerçevesinde değişim-dönüşüme uğratılması olmuştur. Bu amaçların gerçekleştirilebilmesine yönelik gerekli olan siyasal mevzi için önce 90'lı yılların son koalisyon hükümeti olan DSP-MHP-ANAP koalisyonu deneyimlenmiş ancak bu koalisyonun çok fazla sürdürülebilir olmadığı anlaşılınca önce erken seçim kararı alınmış ve bu kararın ardından da Sezarist koalisyonun siyasal mevzi ortağı değiştirilerek yerine 90'lı yılların krizlerinden doğan AK Parti tercih edilmiştir. Sezarist koalisyonun mutabakat metni DSP-MHP-ANAP koalisyonu döneminde "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" iken AK Parti döneminde "Acil Eylem Planı" adını almıştır. Esasında bu iki mutabakat metni birbirlerinin devamı olup, sadece siyasal mevzi noktasında uygulayıcıları farklılaşmıştır.

AK Partiyi önceleyen sosyal, siyasal ve ekonomik sürece kısaca değindikten sonra, AK Partinin iktidara taşındığı 2000'li yıllara ve sonrasındaki gelişmelere değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

4.1.2. Neoliberal Hegemonyanın ve Değişim-Dönüşümün Yeni Aktörü: AK Parti

Türkiye'de 1991 yılından 2001 yılına kadar siyasal yelpazenin sağından soluna her türlü kombinasyonun denendiği 9 hükümet (49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57. Hükümetler) kurulmuştur. Bu hükümetlerin hiçbiri de etkin bir ekonomi politikası izleyememiştir. Çünkü hem oluşturulan koalisyonların kendi içindeki uyumsuzluğu ve çatışma hali hem yaşanan krizler karşısında hükümetlerin IMF-DB dışında alternatifinin kalmamasına hem de gelinen noktada ekonominin içinden çıkılmaz bir hale gelmesine neden olmuştur. Örneğin AK Partiyi önceleyen sürecin son koalisyonu olan DSP-MHP-ANAP koalisyonu döneminde yaşanan Türkbank Skandalı patlak vermesi ve mecliste gensoru sürecinin yaşanması, Öcalan'ın idam edilip-edilmemesi konusunda yaşanan görüş ayrılıkları, IMF programı kapsamında uygulanacak politikaların hangilerinin hayata geçirilip-geçirilmeyeceği noktasında yaşanan görüş ayrılıkları koalisyon içi uyumsuzluk ve çatışmalara örnek gösterilebilir.

Yine bu koalisyon döneminde, IMF-DB dışında bir alternatifi kalmamış ve gelinen noktada ekonomi içinden çıkılmaz bir hale gelmiştir. Gelmiştir çünkü bankalar arası piyasada gecelik borçlanma basit faizi yaklaşık üç kat artarak ortalama %110,8'e, en yüksek %210'a fırlamış, TCMB Kasım 2000'de dövizini de hedef alan yoğun spekülasyon saldırı sonucunda 2 haftada, döviz rezervinin 5.5 milyar dolarını kaybetmiş ve bu kayıp IMF'den 7.5 milyar dolar büyüklüğündeki kısa vadeli ek IMF kredisi ile geri

püskürtebilmiş, Türkiye tahvillerinin faizleri, bankacılık kesiminin riski ve cari açık sürekli artmıştır (Uygur, 2001, s. 6-8).

Tüm bunların sonucunda bankalar bir bir batmaya başlamış (Bayındır Bank, Eti Bank, Demir Bank, Sümer Bank, Pamuk Bank, İmar Bank vd.), Türkiye'nin risk primi (CDS: Credit Default Swap) aşırı derecede yükselmiş, IMF, stand-by anlaşması gereği verecek olduğu krediyi onaylamamış, döviz rezervleri hızla erimiş, cari açık daha da artmış, sermaye hareketinde dalgalanma (volatilite), dış borç faizinde ve risk priminde yükselme şeklindeki kriz parametrelerinin her biri olumsuz seyir göstermiştir (Uygur, 2001, s. 16-19). Bu gelişmelerin ardından önce Kasım 2000 ardından da Şubat 2001 krizleri patlak vermiştir.

90'lı yıllarda ağır-aksak kısmen sürdürülebilir olan hegemonya bunalımı Şubat 2000 ve Kasım 2001 Krizleri ile beraber sürdürülemez hale gelmiştir. Geline nokta oluşan durumu ve hegemonya krizinin temel parametrelerini otoriter devletçilik üzerinden ortaya koyacak olursak: Mevcut siyasal partilerin toplumsal temsiliyetinin düşmesi, partilerin yeni program ve seçenekler sunamaması-aynılaşması, temsil eden ve edilenler arasında çatışmaların artması, katılım mekanizmalarının giderek daraltılması, yönetsel sınıfın liderliğinin bitme noktasına gelmesi, kitlelerin var olan ideolojilerden beklentilerinin kalmaması, bağımlı sınıfların gelirlerinin ve hayat standartlarının düşmesi, işsizlik, güvensizlik ve meşruiyet krizi... Daha önce de belirttiğimiz gibi bu sürecin yaşanmasında 1980'li yıllardan itibaren benimsenen ve geliştirilmeye çalışılan birikim rejiminin potansiyeli çok yüksektir. Süreci başlatan 24 Ocak Kararları iken gelişmesini ve hızlanmasını sağlayan 32 sayılı finansal serbestleşme kararı olmuş ve bunlara hegemonya bunalımı, zayıf ve başarısız koalisyon hükümetleri, popülist siyaset eklenince kriz kaçınılmaz olmuştur.

Bu kaçınılmaz kriz süreci içerisinde 28 Şubat ile siyasette gerçekleştirilen sancılı restorasyon ve demokrasiye verilen balans ayarı Siyasal İslamcı anlayış (MNP, MSP, RP, FP, SP) içerisinde yenilikçi hareketin de ortaya çıkmasını sağlamıştır. 28 Şubat ve kapatılma gelişmelerinin ardından bu cenah kendi içerisinde ikiye bölünmüş eski geleneği temsil eden "aksaçlılar"- "aksakallılar"ın içinden "yenilikçi hareket" şeklinde yeni bir siyaset-siyasetçi-siyasal anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu "yenilikçi hareket", eski geleneğin 1994 yerel seçimlerde ve 1995 genel seçimlerinde elde ettiği başarılar sonucunda siyasette ve yönetimde gerekli deneyimi elde etmiş ardından içinde yetiştiği gelenekten ayrılarak kendine yeni bir rota çizmiştir. Özal ile beraber yükselişe geçen siyasal İslam ve muhafazakarlık, zamanla kendi organik entelektüellerini, burjuvasını, aydınlarını,

gazetelerini, televizyonlarını, yayınlarını oluşturmuş (Aydın & Taşkın, 2014, s. 433-434) daha sonra ortaya çıkan yenilikçi hareket ise bu mirası daha uç noktalara taşımıştır.

Recep Tayyip Erdoğan, Abdullah Gül, Abdüllatif Şener, Cemil Çiçek, Abdülkadir Aksu, gibi isimlerin simgelediği yenilikçi hareket içinde yetiştiği ekonomi-politik gelenekten (Milli Sanayi Hamlesi, Adil Dünya Düzeni savunusu, İslami kalkınma anlayışı, İslam ülkeleri birliği projesi, ağır sanayi hamlesi...) farklı olarak kapitalizmin neoliberal evresine eklenilebilmiş ve adapte olabilmış, kendi aydınlarının yanında TÜSİAD gibi yerleşik seçkinlere-zenginlere zamanla alternatif yaratabilmiş, iktidara giden (ilk) süreçte içinden çıktığı geleneğin pek de dikkate almadığı ülkenin geleneksel kodlarının başını çeken laiklik ve Atatürkçülük gibi tartışmalardan uzak durabilmiş, 90'lı yılların bakiyesi olan devletin yaşadığı meşruiyet krizi ile hegemonya krizinin içinden çıkılmasında önemli bir irade ortaya koyabilmiştir. Yıldırım (2010)'ın da belirttiği gibi AK Parti, 90'lı yıllardan 2000'li yıllara siyasal ve yönetsel sistemin organik krize sürüklendiği bir ortamda ve yönetenlerle yönetilenler arasındaki temsil bağının koptuğu koşullarda oluşan hegemonya krizinin küllerinden doğmuştur. Diğer bir ifadeyle 90'lı yılların krizli on yılı esasında AK Partinin iktidara giden yolunu da oluşturmuştur. Çünkü 90'lı yıllar boyunca yapılan genel ve yerel seçimlerde halk aşağı-yukarı her siyasal partiyi deneyimlemiş ancak ülkede beklenen refah ve güvenli ortam sağlanamamıştır. AK Parti tam da bu ortamda yani mevcut seçeneklerden beklentilerin tükendiği bir dönemde ortaya çıkmış ve 3 Kasım 2002 seçimlerinde %35'lik bir oyla tek başına iktidar olmuştur.

AK Parti hem iktidara geldiği dönemde hem de sonrasında ülke ve dünya gündeminde oldukça yoğun gelişmeler yaşanmıştır. Örneğin 2000'li yıllar ve sonrasında Dünyada: 11 Eylül 2001 saldırıları, ABD'nin Irak ve Afganistan'ı işgali, Arap Baharı, Libya ve Mısır Olayları, İŞİD Terör Olayları, Suriye'nin işgali ve iç savaşa sürüklenmesi, 2008 Küresel Krizi gibi birçok olay olurken aynı şekilde Türkiye'de de AK Parti iktidarı döneminde birçok önemli gelişme yaşanmıştır. AK Parti döneminde yaşanan gelişmelere kısaca değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

Türkiye'de bu dönemde 17 yılda 14 seçim (1 Cumhurbaşkanlığı seçimi, 3 Anayasa değişikliği referandumu, 4 yerel ve 6 genel seçim)²⁷⁹ yapılmış ve bunların hepsinde AK Parti kazanmıştır. AK Parti kurucusu R. Tayyip Erdoğan siyasi yasaklı

²⁷⁹ 3 Kasım 2002 Genel seçimler (%34,6), 28 Mart 2004 Yerel Seçimler (%47,95), 22 Temmuz 2007 Cumhurbaşkanlığı seçimi (%46,7), 21 Ekim 2007 Referandum (%69), 29 Mart 2009 Yerel Seçimi (%38,6), 12 Eylül 2010 Referandum (%57,88), 12 Haziran 2011 Genel Seçimi (%49,95), 30 Mart 2014 Seçimi (%45,5), 7 Haziran 2015 Genel Seçimi, 10 Ağustos 2015 Cumhurbaşkanlığı Seçimi (%51,79), 1 Kasım 2015 Genel Seçimi (%49,49), 16 Nisan 2017 Referandumu (%51,41), 24 Haziran 2018 Cumhurbaşkanlığı Seçimi (%52,6), 31 Mart 2019 Yerel Seçimler (%51,64)...

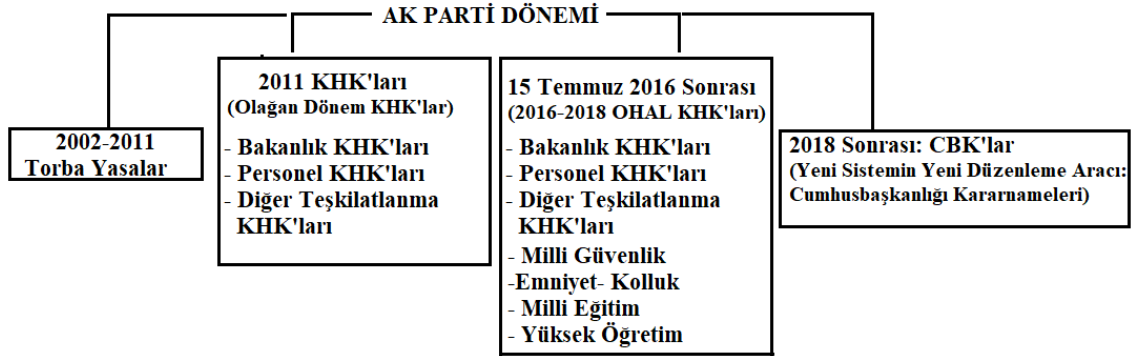
olması nedeniyle seçime girememiş ardından Siirt'te seçimler yenilerek bu seçim sonrası parlamento'ya girmiştir. 2002-2006 arası yoğun bir uyum-reform paketi çalışmaları yapılmış, 2006 Danıştay saldırısı gerçekleşmiş, Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanı seçimi sürecinde 367 oy gerilimi yaşanmış, yine aynı yıl Genelkurmay'ın sitesinde e-muhtıra olarak adlandırılan metin yayınlanmış, 2008 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan küresel kriz baş göstermiş ve Türkiye ekonomisi bu krizin ardından kademe kademe düşüş yaşamıştır. 2008 yılında AK Parti'ye yönelik Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından kapatma davası açılmış, yine aynı yıl Oslo'da yapılan görüşmeler sosyal medyaya düşmüştür. 2009 yılında açılım süreci başlatılmış, 2012 yılında MİT Müsteşarı ifadeye çağırılması gerilimi yaşanmış ve bunun üzerine hemen bir yasal düzenleme yapılarak MİT mensuplarının ifadesinin alınabilmesi için Başbakanın (şu an Cumhurbaşkanı'nın) izni şartı getirilmiştir. 2013 yılında Gezi Parkı olayları yaşanmış, yine aynı yıl 17 ve 25 Aralık tarihlerinde FETÖ'nün yargı ve emniyet yapılanması hükümet üyelerine yönelik operasyon girişiminde bulunmuş, 2014 yılında Kobani'de yaşanan gelişmelerden dolayı 6-8 Ekim tarihlerinde terör örgütü Şırnak, Batman, Van, Diyarbakır, Mardin gibi doğu illerinde ayaklanma çıkartmış ve bu olaylar yüzünden 53 kişi hayatını kaybetmiştir. 2015 yılında yine terör örgütü tarafından çıkarılan huzursuzluklar ve yapılan saldırılar yüzünden Emniyet ve TSK Mardin, Şırnak (Silopi, Cizre), Diyarbakır (Sur, Lice, Silvan) gibi illerde Hendek Operasyonları gerçekleştirilmiş, 15 Temmuz 2016 yılında ise ülke çok ciddi bir darbe girişimini bertaraf etmiştir. 15 Temmuz sonrası OHAL ilan edilmiş ve bu OHAL 3 aylık sürelerle 7 kez uzatılarak yaklaşık 729 gün ülkede OHAL şartları hâkim olmuştur. OHAL sürecinde hem OHAL'e yönelik hem de OHAL dışında birçok önemli düzenleme KHK'lar üzerinden gerçekleştirilmiştir. Yine bu süreçte 150.000'den fazla kamu görevlisi ihraç edilmiş, devlette birçok önemli değişim-dönüşüm gerçekleştirilmiştir. 2017 yılında referandumu ile sistem değişikliğine gidilerek Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir.

Görüldüğü üzere 2002 sonrası süreçte Türkiye'de baş döndürücü gelişmeler yaşanmıştır. Bu süreçte 90'lı yılların bakiyesi olan, organik krizin (toplumsal, yönetsel, siyasal ve meşruiyet krizleri toplamı) küllerinden doğan AK Parti birçok kriz yaşamıştır. Bu sürecin çalışmamız açısından en önemli yönü yaşanan birçok krize rağmen neoliberal politikaların istisnai yönetim pratikleri (torba yasa, KHK, CBK) ile aralıksız hayata geçirilmesidir. 17 yıllık AK Parti dönemi diğer dönemlerden farklı olarak yürütmeyi güçlendirme eğilimin zirve yaptığı ve kurumsallaştığı, istisnai yönetim pratiklerinin

(torba yasa-olağan dönem ve OHAL KHK-CBK) çeşitlendirildiği ve çok yoğun olarak kullanıldığı bir dönem olmuştur.

Çalışmanın tezi Türkiye’de KHK’ların neoliberal politikaların ve onun inşacıları olan otoriter devletçiliğin bir aracı haline geldiği şeklindedir. Bu anlamda irdelenmesi gereken temel hususlar: Asli düzenleyici olan yasama erkini tali konuma düşürülüp-düşürülmediği, hukuk devleti parametrelerinden uzaklaşıp-uzaklaşmadığı, yürütme erkini ön plana çıkıp çıkmadığı ve yasama erkini ikame eder bir pozisyona gelip gelmediği, katılım mekanizmalarının daraltılıp-daraltılmadığı, siyasal partilerin neoliberal politikalar karşısında alternatif sunup-sunamadığı gibi hususlardır. Tüm bu hususlar yasama faaliyetleri ile yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı ilişkiler üzerinden analiz edilebilir.

AK Partinin yasama faaliyetlerinin bir kısmında torba yasalar varken diğer kısmında da yasamayı ikame eden KHK’lar ve CBK’lar mevcuttur. İktidarı boyunca 2011 yılında olağan dönem KHK’ları ve 15 Temmuz sonrası OHAL KHK’larına başvuran AK Parti bu KHK’larla oldukça önemli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Daha sonraki süreçte gerçekleştirilen Cumhurbaşkanlığı sistem değişikliği ile beraber KHK’ların yerini CBK’lar olarak bu alternatif yasama biçimi olağanlaştırılmıştır. Bu kapsamda AK Parti dönemi yasama faaliyetleri ile yasama ve yürütme erkleri arasındaki ilişki şu şekilde şematize edilebilir.



Yukarıdaki şekilde görüldüğü üzere AK Parti iktidara geldiği 2002 yılından güçlü bir merkezileşme eğilimine girilen 2011 yılına kadar yoğun bir yasama faaliyeti gerçekleştirilmiş ancak bu yasama faaliyetinin şekli olağan yasama değil istisnai bir yasama faaliyeti şeklini ifade eden torba yasalar şeklinde olmuştur. Bu tür bir yasama şeklinin: Meclisi yasa çıkarma makinasına çevirmesi yani araçsallaştırılması, halkın temsilcisi olan vekillerin görüş ve itirazlarını yasa metnine yansıtamaması, yürütmenin yasama üzerindeki tahakkümünün artarak daha ön plana çıkması, siyasal ve toplumsal açıdan yasa metinlerinin tartışmadan hayata geçirilmesi, muhalefet partilerinin çıkartılan

yasalar üzerinde çok fazla söz hakkına sahip olamaması ve buna bağlı olarak siyasal partilerin temsil kabiliyetinin daralması gibi temel özellikleri mevcuttur. Yani bir nevi çalışmanın kuramsal temeli olan otoriter devletçilik parametreleri bu yasama biçimi içinde örtük ancak etkin bir şekilde bulunmaktadır. Çünkü daha önce de belirttiğimiz üzere otoriter devletçiliğin katılım kanallarının daraltılması, yürütme erkinin yasama erkinin önüne geçmesi, siyasal partilerin giderek işlevlerini kaybetmesi gibi birçok özelliği mevcuttur. Torba yasa faaliyeti de tam olarak bu özellikleri içerisinde barındırmaktadır.

AK Parti 2010 anayasa referandumu sonrasında 2011 yılında olağan dönem KHK'larla, 15 Temmuz sonrası OHAL KHK'larıyla, sistem değişikliği sonrasında ise yeni sistemin yeni düzenleyici aracı olan CBK'larla ülkeyi yönetme stratejisi içine girmiştir.

4.1.3. AK Parti Tipi Yasama Tipolojisi: Torba Yasalar-KHK'lar-CBK'lar

AK Parti dönemini çalışmanın kuramsal ayağı üzerine yükselteceğimiz bu ve takip eden başlıklarda, AK Parti dönemi 4 noktada ele alınabilir: Bu kapsamda ilk olarak tıpkı KHK süreci gibi işletilen torba yasa mantığına, ikinci olarak AK Partinin 2011 yılında ilk KHK deneyimi olan 35 KHK'ya (AK Partinin ilk ve tek olağan dönem KHK'ları), üçüncü olarak 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından ilan edilen OHAL'e bağlı olarak çıkarılan 36 OHAL KHK'sına (AK Partinin ilk ve tek OHAL KHK'ları) dördüncü ve son olarak 2017 yılında gerçekleştirilen referandumla geçilen partili Cumhurbaşkanlığı sisteminin düzenleme aracı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine değinilecektir. Ancak bu çalışmada KHK'lar üzerine kurulu olduğundan birinci ve dördüncü başlıklara kısaca değinilecek ve daha çok KHK'lar (ve kısmen CBK'lar) ele alınırken bunların otoriter devletçilik (+istisnai devlet) yaklaşımı ile ilişkisi ortaya koyulacaktır.

4.1.4. Yasamadan Yürütmeye İktidarın Devri: Torba Yasa Mantığı

Türkiye'de kanun tasarı ve teklifi hazırlama ile ilgili teknik, uygulama ve kurallar TBMM İçtüzüğünde düzenlenmiştir. Yasa önerisi hazırlamada uyulması gereken teknik kurallara "yasa yapım tekniği", yasa önerisinin hazırlanması aşamasından başlayarak TBMM Genel Kurulu tarafından kabul edilip kanunlaştığı ana kadar olan tüm görüşme ve işlemlere "yasa yapma süreci" denir (Araç & İba, 2003, s. 37). Bu kapsamda yasa yapım süreci ve teknikleri dikkate alındığında kanun türlerini şu şekilde ortaya koyabiliriz (Araç & İba, 2003, s. 43-45; Bakırcı, 2011, s. 56):

Şekli (Biçimsel) Kanun ve Maddi Kanun: Şekli anlamda kanun, maddi kanunun sahip olduğu genel, soyut ve objektiflik özelliklerine sahip olmayan ve daha çok belli kişi ya da duruma yönelik düzenlemeleri içeren (yani kişisel, somut, sübjektif durumları kapsayan) ve süreklilik niteliği bulunmayan kanunlardır (Araç & İba, 2003, s. 43). **Genel Kanun ve Özel Kanun:** Kapsamları geniş olan ve genellik içeren kanunlara genel kanun, içerikleri dar ve sınırlı bir alanı kapsayan konularda düzenleme yapan kanunlara da özel kanunlar denir (Araç & İba, 2003, s. 43). **Sürelî Kanun ve Sürekli Kanun:** Belirli bir süre uygulanmak ve bu süre sona erince yürürlükten kalkmak üzere yapılan kanunlara süreli kanun denirken; belli bir süre öngörülme ve süreklilik sergileyen kanunlara ise sürekli kanun denilmektedir (Araç & İba, 2003, s. 43). **Geçici Kanun (Muvakkat Kanun):** Bu kanun türüne 1876 Kanun-i Esasi’de yer verilmiş olup, parlamento toplantı halinde olmadığı zamanlarda ya da kısa sürede toplanamayacaksa hükümete, Padişah iradesiyle kanun niteliğinde işlemler yapma yetkisi verilmesine Muvakkat Kanun adı verilmiştir. **Organik Kanun (kuruluş kanunu) ve Organik Olmayan Kanun:** Anayasal örgütlerin kuruluş ve işleyişini düzenleyen kanunlara Organik Kanun (kuruluş kanunu) adı verilmişken; herhangi bir teşkilatlanmaya yönelik olmayan kanunlara da organik olmayan kanunlar adı verilmiştir.

Çerçeve (Taşıyıcı) Kanun- Temel (Kod) Kanun: Yasa yapım yöntemi genel olarak normal yasa yapım yöntemi ve hızlandırılmış yasa yöntemi şeklinde iki gruba ayrılabilir. Maddelerin tek tek görüşüldüğü ve oylandığı, komisyon aşamalarının normal işletildiği usul genel yasama yöntemi iken; yasa yapımını daha hızlı usullere göre gerçekleştirilmesi ise özel yasama yöntemidir (İba, 2011, s. 198). Ancak TBMM İçtüzüğü’nün 91. maddesi temel yasayı yukarıdaki iki yöntemden özel yasama yöntemi ile ilişkilendirecek şekilde tanımlamıştır. Ancak bu durum ise uygulamada kafa karışıklıklarına yol açmaktadır. Çünkü “temel yasa” kelime anlamı olarak: Yasa yapım sürecinde maddelerin tek tek görüşüldüğü ve oylandığı, komisyon çalışma aşamalarının normal işletildiği genel yasama yöntemini çağrıştırırsa da TBMM İçtüzüğü’nün 91. maddesi temel yasayı hızlandırılmış yasa yapım tekniği içerisinde yani özel yasama yöntemi olarak tanımlamıştır. İçtüzüğü’nün 91. maddesi temel yasa başlığını taşımakta ve şu özellikleri içermektedir:

- Bir hukuk dalını sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirecek biçimde genel ilkeleri içerebilir.
- Kişisel veya toplumsal yaşamın büyük bir bölümünü ilgilendirebilir.

- Düzenlediği alan yönünden bütünlüğünün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğu vardır.
- Kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülebilmesine olanak verir.
- Kanunların bölümler halinde görüşülmesinde her bölümün otuz maddeyi geçmemesi şartı vardır.
- Kanunları ve İçtüzüğü bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştiren veya yürürlüğe koyan tekliflerin Genel Kurulda bölümler halinde görüşülmesine ve her bölümün en çok otuz maddeyi geçmemek kaydıyla hangi maddelerden oluşacağına esas komisyonun veya grupların teklifi, Danışma Kurulunun oybirliği ile önerisi üzerine Genel Kurulca karar verilir.
- Milletvekilleri ve esas komisyon değişiklik önerileri verebilir.
- Milletvekilleri tarafından Anayasaya aykırılık önerileri dahil madde üzerinde iki önerge verilebilir. Ancak, her siyasî parti grubuna mensup milletvekillerinin birer önerge verme hakkı saklıdır.
- Bölümler üzerindeki soru-cevap süresi 15 dakika ile sınırlıdır.

Görüldüğü üzere temel yasa hızlandırılmış bir yasa yöntemi olup, bir yasa tasarısının tekil maddeler halinde değil de bloklar halinde (30 maddeyi geçmeyecek şekilde) görüşülmesine olanak veren, bir yasada bütünüyle ya da kapsamlı değişikliklere gidebilen yasalardır. Bu anlamda temel yasa uygulaması, halkın acil ihtiyacı niteliğindeki taleplerin giderilmesine yönelik hızlandırılmış yasama tekniğidir. Çerçeve yasalar ise, temel (kod) yasalarda değişiklik veya ek düzenlemeler yapan yasalardır (Haspolat, 2016, s. 421), (Araç & İba, 2003, s. 44).

Burada bir hususu belirtmek gerekir. Temel yasa ile torba yasa karıştırılan ve sıklıkla birbirlerinin yerine kullanılan türlerdir. Bu iki yasa türü tıpkı KHK matığında olduğu gibi meclis bürokrasisinin yavaş işleyişi, gerekçe gösterilerek hızlı bir yasama faaliyeti içerisine girilmek istendiğinde kullanılması yönüyle birbirine benzer ancak torba yasa ne bir kod ne bir çerçeve ne de bir temel yasa olup, sadece temel yasanın hızlandırılmış yasa yapım tekniğini kullanan yeni bir istisnai yasa biçimi ve tekniğidir (Haspolat, 2016, s. 422). Torba yasa, birbiri ile konu yönünden ilgisi olmayan (temel yasada ise bütünlüğün ve maddeler arasındaki bağlantıların korunması zorunluluğu vardır) ve çok fazla sayıda kanunda (temel yasada bir hukuk dalının sistematik olarak bütünüyle veya kapsamlı olarak değiştirilmesi söz konusudur) ek ve değişiklikler yapan, başlığı “çeşitli-bazı kanunlarda” ibaresi ile başlayan, olağan komisyon sürecini by-pass

eden (İba, 2011, s. 199), kaç kanun ya da KHK'da düzenleme yaptığı belirsiz olan, bir hukuk dalını ya da toplumsal hayatın büyük bir bölümünü ilgilendiren düzenlemeler yapan, genellikle amaç, kapsam, temel ilkeler gibi bölümleri bulunmayan (Haspolat, 2016, s. 426-428) kanunlara “torba kanun” adı verilebilir.

2002 yılında iktidara gelen AK Parti döneminde Türkiye’de yaşanan birçok değişim-dönüşüme bağlı olarak parlamento adeta bir yasa yapım makinasına dönüşmüştür. Ancak bu durum otoriter devletçiliğin temel parametrelerinden olan yürütme erkinin yasama erkinin önüne geçmesi ve hukuk devleti ilkesinden uzaklaşılması durumunu da beraberinde getirmektedir. Çünkü hızlıca ve çok sayıda çıkarılan kanun içerik denetiminden uzaklaşmakta, olağan denetim süreçleri işletilememekte, farklı yasa yapım süreç ve türlerinin (torba yasa gibi) ortaya çıkmasına neden olmakta dahası muhalefet partilerinin yasama sürecine katılımını kısıtlamaktadır.

AK Parti döneminin yasama faaliyetlerinin temel karakteristiği 2010-11 yılına kadar yoğun bir şekilde kullanılan ve yukarıda temel özelliklerini vermeye çalıştığımız “torba kanunlar” şeklinde olmuştur. Daha sonra buna 2011, 2016, 2017 ve 2018 yıllarında KHK’lar da eklenmiştir. Bu sürecin üçüncü aşamasında ise yeni bir sistem inşa edilerek Cumhurbaşkanlığı sistemine ve yeni sistemin yeni düzenleme aracı olan CBK’lar üzerinden yürütmenin yasamayı güçlü bir şekilde ikame ettiği-edeceği bir döneme girilmiştir. Sadece istatistiki verilere bakıldığında bile bu durum yani yasamanın, yürütme tarafından ikame edilmesi net olarak görülmektedir. Örneğin ilk CBK’nın çıktığı 10.07.2018 tarihinden 20.10.2019 tarihine kadar 47 tane CBK çıkartılmış ve bu CBK’larla devlet adeta yeniden şekillendirilmiş, ancak aynı sürede sadece 15 tanesi torba yasa olmak üzere toplamda 43 yasa çıkartılmıştır. Meclisten çıkan kanunlar ile toplamda 713 madde (ki bunların 456 tanesi istisnai yasama biçimini ifade eden torba yasa maddesi) ile düzenleme yapılmış iken aynı dönemde çıkarılan 47 CBK ile toplamda 2001 madde üzerinden çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Dolayısıyla 17 yıldır tek başına iktidar olan AK Partinin yasama tipolojisi, yürütmenin yasamayı ikame ettiği bir anlayış içerisinde doğrusal bir gelişim izlemiştir. İlk etapta meclis+yürütme ikilisinin iç içe olduğu ancak temelde yürütme erkinin baskın olduğu torba yasalı süreç, ardından Bakanlar Kurulunun çıkardığı (kurul tipi karar alım süreci) KHK’lar üzerinden giden bir süreç ve son olarak tamamen yürütme erkinin hâkim olduğu ve Cumhurbaşkanı ve CBK’lar (tek kişilik karar alım süreci) üzerinden giden bir süreç yaşanmaya başlanmıştır.

AK Parti döneminde kullanılan ve istisnai yasama faaliyetleri içerisinde düşünebileceğimiz gerek torba kanunlar olsun gerek KHK’lar olsun ve gerekse CBK’lar

olsun tüm bu araçlar özde birbirine benzemektedir. Çünkü her üçü de yürütme erkini ön plana çıkararak, yasama erkini ikame eden, yürütmeyi daha da hegemonikleştiren araçlardır. Her üçü de genel iradenin temsilcisi olan meclisin geri plana düşmesine, olağan yasama yapım tekniklerinin by-pass edilmesine, muhalefet partilerinin yasa yapım sürecinden uzaklaştırılmasına neden olmaktadır. Kriz dönemlerinde, acil karar alma gerekliliği ya da gerekli zamanın olmadığı gibi argümanlar ileri sürülerek bu tür istisnai yasama biçimleri olağanlaştırılmaktadır. Bu durum kuramsal bölümünde ele aldığımız Poulantzas'ın otoriter devletçiliği ile uyuşur bir durumdur.

Türkiye'de 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişikliklerle başlayan yürütmeyi güçlendirme eğilimi, 1982 Anayasası ile beraber daha da pekiştirilmiştir. Bu pekiştirme anayasada yürütme erkine KHK çıkarma yetkisinin aynen korunması, %10 seçim barajı uygulaması, Cumhurbaşkanına birçok önemli yetki ve görev vermesi ile sağlanmıştır. 2000 sonrası süreçte AK Parti iktidarı ile beraber bu eğilim daha yoğun şekilde sürdürülmüş ve geliştirilmiştir. Bu kapsamda ilk önce torba yasalar üzerinden yürütmenin etkinliğini artırılmıştır. Çünkü torba yasalar, yasa önerme ve yapma inisiyatifini büyük oranda yürütme erkinin tekeline bırakmaktadır. Ardından 2010 anayasa referandumu sonrası 2011 yılında çıkarılan KHK'larla yürütmenin etkinliğini daha da pekiştirilmiştir. Son aşamada ise Cumhurbaşkanlığı sistemi ile tümden yürütme erkli bir sistem oluşturulmuş ve yürütme erkinin hegemonikleştirilme süreci kalıcı hale getirilerek kurumsallaştırılmıştır.

Burada şu tespiti belirtmek gerekir: Yürütmenin giderek güçlenmesi AK Parti hükümetlerine özgü bir eğilim değildir. Bu eğilim çalışmada da gösterildiği üzere 70'li yıllardan bu yana var olan bir eğilimdir. Ancak bu süreçte AK Parti'yi farklı kılan nokta: Kuvvetler ayrımının silikleşmesine ve erkler arasında yürütmenin daha da hegemonikleşmesine yönelik araçları çeşitlendirmesi (torba yasa gibi-KHK-OHAL KHK'sı-CBK, Cumhurbaşkanlığı sistemi gibi) ve sürecin sonunda yürütmeyi kalıcı şekilde hegemonikleştirecek sistem değişikliğini (Cumhurbaşkanlığı sistemi) gerçekleştirerek bu istisnai durum siyasetini kurumsallaştırması olmuştur. Yani artık yürütme erkinin ön plana çıkması istisnai ya da belli bir süreliğine gerçekleşen bir durum olmaktan çıkartılarak kurumsallaşmış ve olağan hale gelmiştir.

Torba yasanın ne olduğu, özellikleri, otoriter devletçilik içerisindeki konumunu, KHK ve CBK'ya benzerliğini kısaca oraya koyduktan sonra bir diğer husus olan istatistikî veriler ışığında AK Parti döneminde çıkarılan torba yasalara bakacak olursak şunları söyleyebiliriz.

AK Parti, TBMM 22. Dönem, 23. Dönem, 24. Dönem, 25. Dönem, 26. Dönem ve 27. dönemlerde tek başına iktidar olmuştur. İktidarda olduğu bu yasama dönemleri içerisinde AK Partinin yasama faaliyetlerinin temel karakteristik özelliği Poulantzas'ın otoriter devletçilik kuramının temel kurgusu olan “yasama erkinden yürütme erkine iktidar devri” şeklinde olmuştur. AK Parti tek başına iktidar olmanın verdiği avantajı da kullanarak yasamayı talileştirici, yürütmeyi ise aslileştirici bir tutum sergilemiştir. Bu anlamda AK Partinin yasama tipolojisi, torba yasalar-KHK'lar-CBK'lar olmuştur. Bu üç yasama ikamesi aracın yürütmeyi ön plana çıkarma noktasında benzerlik, yürütmeyi ön plana çıkarma oranı açısından ise aralarında farklılık vardır. Torba yasalarda kısmen meclis çalıştırılmakta ancak daha çok Bakanlar Kurulunun yasa tasarıları kanunlaştırıldığından yürütme erki ön plana çıkmaktadır. KHK'larda yürütme erki torba yasalara göre daha belirgin şekilde ön plana çıkmakta ve tüm inisiyatif kurul şeklinde çalışan Bakanlar Kuruluna geçmektedir. Son olarak Cumhurbaşkanlığı sistemiyle beraber hem meclis hem de kurul tipi çalışmadan vazgeçilerek tekil olarak Cumhurbaşkanının ön plana çıktığı bir sisteme geçilmiştir. Bu anlamda Türkiye'de kurumsal otorite kullanımından (meclis, Bakanlar Kurulu) bireysel otorite kullanımına (Cumhurbaşkanı) doğru bir değişim-dönüşüm yaşanmıştır.

Yürütmenin yasamayı ikame etmesi ve yürütme erkinin giderek daha da hegemonikleşmesi durumu 22, 23, 24, 25, 26, 27. dönemlerde yapılan yasama faaliyetlerinin istatistikleri üzerinden ortaya koyacak olursak aşağıdaki tablo karşımıza çıkmaktadır.

22, 23, 24²⁸⁰, 25, 26, 27. Yasama Dönemlerinde Yasa-Torba Yasa, Madde Sayıları ve Yüzdelerik Oranlar²⁸¹

Yasama Dönemi	Toplam Yasa Sayısı ²⁸²	Torba Yasa Sayısı ²⁸³	Toplam Yasa Madde Sayısı	Torba Yasaların Toplam Madde Sayısı ²⁸⁴	Toplam KHK ve CBK Sayısı	KHK ve CBK'ların Toplam Madde Sayısı
22. Dönem (14 Kasım 2002-23 Temmuz 2007)	916 (836+80)	80 (%9)	11.190	1605 (%14)	-	-
23. Dönem (23 Temmuz 2007-28 Haziran 2011)	548 (506+42)	42 (%8)	7653	1773 (%23)	35 KHK	1268
24. Dönem (28 Haziran 2011-23 Haziran 2015)	418 (367+51)	51 (%12)	4820	2268 (%47)	-	-
25. Dönem (23 Haziran 2015-1 Kasım 2015)	Seçimlerin yenilenmesi kararı alınmış bunun üzerine 1 Kasım 2015 Tarihinde yeni bir seçim yapılmıştır.					
26. Dönem (17 Kasım 2015-24 Haziran 2018)	525 (490+35)	35 (%7)	4322 (2118+2204)	2204 (%51)	37 KHK	1757
27. Dönem (24 Haziran 2018-20.10.2019)	43 ²⁸⁵ (28+15)	15 (%22)	713	456 (%64)	47 CBK ²⁸⁶	2001

Yukarıda oluşturulan tablo bize neler sunmaktadır? Her şeyden önce tablodan hareketle olağan yasa yapım sürecinden uzaklaşıldığı ileri sürülebilir. Çünkü torba yasa madde sayısı düzenli ve sürekli olarak artış göstermiştir. Yine KHK ve CBK'lar ile yapılan düzenlemelerin oransal olarak arttığı görülmektedir. Bu süreçte yürütme erki tarafından meclise getirilen kanun tasarıları ile milletvekillerince oluşturulan kanun tekliflerinin sayısı, kabul ve yasalaşma oranı da oldukça önemlidir. Çünkü yürütme erkinin oluşturduğu ve daha çok torba yasa niteliğindeki yasa tasarılarının kabul oranı yasa tekliflerinin kabul oranından daha yüksektir. Bu durum yine yürütme erkinin yasama

²⁸⁰ 22, 23, 24. Döneme ait bazı istatistikler için bkz: (Haspolat, 2016, s. 433-434).

²⁸¹ **Yüzdelerik Oranlar:** Toplam Yasa Sayısı içerisinde Torba Yasaların Yüzdelerik Oranını ve Toplam Yasa Madde Sayısı içerisinde Torba Yasaların Madde Oranını vermektedir.

²⁸² **Toplam Yasa Sayısı=** Torba Yasa+ Anlaşmaları Uygun Bulan Yasalar + Genel yasama yöntemine göre görüşülen Diğer Tüm Yasalar

²⁸³ TBMM'nin internet sitesinde 2016 yılı, 26. Dönem, 1. Yasama yılı (02/11/2015- 30/09/2016) ve sonraki yıllara ait faaliyet raporlarının (01.04.2019 tarihi itibarıyla) yayımlanmadığı görülmüş, bu nedenle elde edilen istatistikler (Eylül 2016- Ekim 2019 tarihleri arası) Resmî Gazeteden temin edilmiştir.

²⁸⁴ **Torba Yasa olarak kabul edilen yasal düzenlemeler=** Aynı anda birden fazla kanunda ve KHK'da düzenleme yapanlar + başlığında "bazı kanun ve KHK'larda" ifadesi yer alanlar + daha önce Torba KHK şeklinde çıkartılmış ancak mecliste onaylanırken değiştirilerek Kanuna çevrilmiş KHK'lar

²⁸⁵ 20.10.2019 Tarihine kadar çıkarılan toplam yasa sayısı

²⁸⁶ 20.10.2019 Tarihine kadar çıkartılan toplam CBK sayısı

süreci içerisinde oldukça ön plana çıktığını göstermektedir. Örneğin 02.11.2015-0211.2016 tarihleri arasındaki 26. yasama dönemi 1. yasama yılında TBMM Başkanlığına 483 kanun tasarısı sunulmuştur. Bu Yasama Yılında 409 kanun tasarısı Genel Kurul gündemine girmiş olup bunlardan 88 kanun tasarısı kanunlaşmıştır. 70 kanun tasarısı ilgili komisyonlarda, 321 kanun tasarısı ise Genel Kurul gündeminde bulunmaktadır. Yine bu yasama yılına ait kanun tekliflerine baktığımızda ise TBMM Başkanlığına 1345 kanun teklifi sunulmuştur. Bu Yasama yılında 30 kanun teklifi Genel Kurul gündemine girmiş olup bunlardan 25 kanun teklifi kanunlaşmıştır. Görüldüğü üzere her ne kadar yasa teklifi sayısı yasa tasarısından çok daha fazla olsa da yasa tasarılarının genel kurula getirilme ve yasalaşma oranı çok daha yüksektir. Bu durumdan iki sonuç elde edilebilir. İlki muhalefet partilerine ait yasa tekliflerinin yasalaşması neredeyse imkânsız durumda bulunması, ikincisi ise yürütme erkinin yasa yapım sürecine büyük oranda hâkim olmasıdır. Bu hususlar otoriter devletçilik kuramının temel parametrelerinden olan yürütme erkinin yasamayı ikame etmesi, milletvekillerinin temsil kabiliyetinin düşmesi, yasama, yürütme yargı erkleri arasındaki ayrımın silikleşmesi gibi parametrelerle doğrudan uyuşan hususlardır.

Yine aynı döneme ilişkin KHK'ların durumuna değinecek olursak: 25. yasama döneminden 268 ve 26. yasama dönemi 1. yasama yılından 5 KHK olmak üzere toplamda 273 KHK TBMM Başkanlığına sunulmuş ve bunlardan sadece 2 tanesi Genel Kurul'un gündemine alınmış, geri kalan 271 KHK ilgili komisyonlarda bulunmaktadır. Bu anlamda yürütme erkinin çıkarmış olduğu KHK'ların daha sonradan meclise getirilerek yasalaşması ihtimalinin çok düşük olduğunu görmekteyiz. Çünkü 80'li yıllardan kalma KHK'lar hala meclise getirilmeyi beklemektedir. Bu durum yasamayı ikame etme noktasında yürütme erkinin elini daha da güçlendirmektedir.

Yukarıda verilen sayısal veriler KHK-CBK-Torba Yasalı yasama faaliyetleri ile olağan yasama faaliyeti arasında ters orantı olduğunu göstermektedir. Çünkü bu değişkenlerden istisnai olan KHK-CBK-Torba Yasa sayısı arttıkça olağan yasama faaliyetlerinde önemli bir düşüş görülmektedir. Yine bu veriler KHK-CBK-Torba Yasa gibi istisnai yasama ikamesi faaliyetlerin çok net bir şekilde kuvvetler arasında yürütmenin giderek daha da hegemonikleştiği bulgusunu da ortaya koymaktadır. Bu anlamda 2002 sonrası tek partili AK Parti iktidarında Türkiye'de her alanda yaşanan değişim-dönüşümün bir diğer ayağında kuvvetler ayrılığı ve yasama faaliyetlerinin şekli de vardır. Bu noktada 2002 sonrasına biçim veren temel gerçeklik, otoriter devletçilik kuramına uygun düşer şekilde yasamadan yürütmeye iktidar devri olgusu olmuştur.

Yaşanan bu değişim-dönüşümde 2011 yılına kadar torba yasalar, 2011 ve 2016-2017 yıllarında KHK'lar 2018 sonrasında ise CBK'lar stratejik bir öneme sahip olmuştur. 2011 yılında çıkarılan KHK'larla hibrit bir merkezileşme (siyaseten ve idareten merkezileşme) ile yürütme erki daha da ön plana çıkartılırken, 15 Temmuz OHAL süreci sonrası yürütme erki iki başlılıktan tek başlılığa evrilecek şekilde Cumhurbaşkanının şahsında toplanmış, 2017 yılında gerçekleştirilen sistem değişikliği (Cumhurbaşkanlığı sistemi) ile beraber bu fiili görünüme uygun hukuki bir değişim-dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Yani yürütme erki her geçen dönem daha da güçlendirilerek yasama ikame edilir bir şekilde yasamadan yürütmeye iktidar devri gerçekleştirilmiştir. Bu durumu kısaca örnekleyecek olursak: İlk CBK'nın çıkartıldığı 10.07.2018 tarihinden 20.10.2019 tarihine kadarki yaklaşık 15 aylık süreçte toplam 47 CBK çıkartılmışken, aynı sürede meclisten 15 tanesi torba yasa olmak üzere toplam 43 kanun çıkartılmıştır. 47 CBK'da toplam 2001 madde ile birçok alanda düzenleme yapılmışken 43 kanunda toplam 710 madde ile düzenleme yapılmıştır.

15 Mayıs 2019 ÇARŞAMBA

Resmî Gazete

Sayı : 1

CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ



CUMHURBAŞKANLIĞI TEŞKİLATI HAKKINDA CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİNDE DEĞİŞİKLİK YAPILMASINA DAİR CUMHURBAŞKANLIĞI KARARNAMESİ

Kararname Numarası: 36

edilir bir hale gelmesi, üçüncüsü yapılan değişikliklerin ilgililerin ve halk tarafından takibinin güçleşmesi, dördüncüsü muhalefet partilerinin yasama faaliyetlerinden uzaklaşması, beşincisi CBK'nın alan, kapsam ve sınırlarının daha da genişlemesi ve altıncısı yapılan değişikliklerin kısa süre sonra yeniden değiştirilmesi yani yerleşik-kurumsallaşmış bir devlet yapısından uzaklaşılmasıdır.

AK Partiyi yürütmeyi güçlendirme eğilimi içerisine sokan gelişmelerin bir yanında neoliberal politikalar var iken diğer yanında çeşitli iktidar mücadeleleri bulunmaktadır. İktidarda olduğu süre boyunca sürekli olarak “Ordu”, “Yargı” ve “Bürokrasinin” markajında olan AK Parti bu durumdan duyduğu rahatsızlığı iki söylemi sık sık gündeme getirerek vurgulamıştır. Bunlardan ilki “Hükümet olduk ancak iktidar olmadık” şeklindeki söylem, diğeri ise “Bürokratik Oligarşi ile karşı karşıya oldukları” söylemidir. Her iki söylemde yürütme erkinin daha da ön plana çıkartılması için bir tür

Bu durum birçok hususu da beraberinde getirmektedir: Bunlardan ilki yürütme güçlendikçe meclisin yasa yapım sürecinden geri çekilmesi, ikincisi CBK sayısını arttıkça yasamanın, yürütme erkince ikame

dayanak olarak kullanılmıştır. Ayrıca bu söylemlerden ilki daha çok bürokrasi ve Ordu'ya diğeri ise yargıya yönelik söylemler olmuştur. Bu çoklu markajdan kurtulmak ve süreci lehe çevirmek için 2007 yılı bir tür milat olmuştur. Milat olmuştur; çünkü AK Parti önce 22 Temmuz 2007 genel seçimini, ardından 28 Ağustos 2007 tarihinde Abdullah Gül'ün Cumhurbaşkanlığı seçimini kazanarak bir tür çifte meşruiyet elde etmiş ve iktidar mücadelesi sürecinden daha da güçlenerek çıkmıştır. Güçlenmiştir; çünkü genel seçimleri kazanmakla ilk 5 yılda yürütülen politikaların halk ve sermaye kesimi nezdindeki meşruiyeti onaylanmıştır. Böylece 2002 öncesi devletin yaşadığı hegemonya krizinden çıkılmış olduğu gösterilmiştir. Cumhurbaşkanlığı seçiminin kazanılması ise o dönemde iki başlı olan yürütme erkinin (Cumhurbaşkanlığı ve Bakanlar Kurulu) her ikisinin de AK Partiye geçmesi ve dolayısıyla artık AK Partinin Anayasama Mahkemesi, Danıştay, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Hakimler ve Savcılar Kurulu üyelerini, rektörleri, Genel Kurmay Başkanı, YÖK üyelerini seçme-atama gibi birçok önemli yetkiye iktidar olarak sahip olması anlamına gelmektedir. Yani artık hem hükümet hem de iktidar olmak yolunda önemli bir adım atılmıştır. AK Parti bu kazanımla beraber yürütme erkini daha da güçlendirme ve yürütme erkinin yetkilerinin daha da genişletilmesi yönünde çalışmalar yapmıştır. Örneğin takip eden süreçte yeni anayasa çalışmalarının yapılmaya çalışılması, Türk tipi Başkanlık sisteminin gündeme getirilmesi, yargı reformu gibi birçok gelişme bu sürecin bir parçası olarak düşünülebilir.

Bu süreç şunu göstermektedir: 1961 Anayasasında, 1971 yılında yapılan değişiklikle başlayan yürütmeyi güçlendirme çalışmaları yaklaşık yarım asırlık süreç içerisinde yapılan değişikliklerle sürekli olarak devam etmiştir. Gerek 1982 anayasasının ilk halinde ve gerekse daha sonraki süreçte yapılan değişikliklerle yürütme erkine yargı ve yasama erki karşısında sürekli olarak güç kazandırılmıştır. Bu durum yani güçlü yürütme üzerinden yönetim anlayışı 2002 sonrası iktidara gelen AK Parti döneminde daha etkili bir şekilde gerçekleştirilmiştir. AK Parti kesintisiz 17 yıllık tek parti iktidarı döneminin vermiş olduğu avantajı da kullanarak yasa önerme inisiyatifini yürütme erkinin tekeline almış ve buna dayanarak yoğun bir şekilde torba yasalar üzerinden bir yönetsel pratikle ülkeyi yönetmiştir. 2011 yılında ise farklı olarak KHK'larla (35 KHK) yönetmeyi deneyimlemiştir. AK Parti iktidarının ilk KHK'ları olan bu 35 KHK ile yapılan düzenlemeler daha sonra yaşanacak olan sistem değişikliğinin bir tür inşa süreci ortaya koyulmuştur. Çünkü 2011 yılına kadar yerelleşme, yetki devri, demokratikleşme söylemi üzerinden gelişen yönetim pratikleri bu KHK'larla beraber tam tersi bir seyir izlemiştir. Daha önce üst kurullarla, yerel yönetimlerle, STK'larla paylaşılan yetki-otorite

2011 yılında çıkarılan KHK'larla önce merkeze yani Bakanlara, Bakanlar Kuruluna, Başbakan'a çekilmiş daha sonra 2016 yılında yaşanan darbe girişimi ile beraber ilan edilen OHAL ve çıkartılan KHK'larla bu yetki-görev merkezileşmesi Cumhurbaşkanı üzerine alınmış ve yaklaşık 1 yıl sonra 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa referandumu ile fiiliyattaki merkezileşme hukuki olarak da duruma uygun hale getirilerek bir yeni sistem olarak Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Yani merkezileşme ve yürütme erkinin daha da ön plana çıkarılması 2011 KHK'larıyla yönetsel ve örgütsel anlamda inşa edilmiş, 2016 OHAL'i ile bu yönetsel merkezileşme ve yürütme erkinin ön plana çıkarılması durumu tümünden Cumhurbaşkanında toplanmış, 2017 referandumu ile de fiiliyattaki tekleşme-ön plana çıkma durumu hukuki bir boyut olarak yeni bir sistem inşası üzerinden (Cumhurbaşkanlığı sistemi) en uç noktaya taşınmıştır. Bu anlamda yürütmeyi güçlendirme ve merkezileşme eğiliminin AK Parti iktidarına özgü bir durum olmadığı ancak bu eğilimin daha ileriye taşınmasının ve kurumsallaşmasının AK Parti iktidarının bir ürünü olduğu söylenebilir.

4.1.5. KHK'dan CBK'ya; Yeni Sistemin Yeni Düzenleme Aracı: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK)

Ülkemizde hukuksal ve yönetsel açıdan önemli bir yere sahip olan KHK'nın değişim-dönüşüm seyrindeki son durak 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliğidir. Birçok önemli gelişmeyi beraberinde getiren Anayasa değişikliği KHK konusunda önemli değişikliklere imza atmıştır. Hemen belirtmek gerekir ki bu değişimin öncesi Kasım 2012'ye kadar uzanmaktadır. Daha önce birçok kez gündeme gelen başkanlık sistemi tartışmaları 2012 yılında tekrar gündeme gelmiş ancak gerek komisyon aşamasında gerekse de mecliste çeşitli tartışmaların yaşanması ve ayrıca o dönem için gerekli desteğin sağlanamaması nedenleriyle çalışma geri plana bırakılmıştır.

2012 yılında Anayasa Uzlaşma Komisyonunun sunduğu taslağa gerekli desteğin sağlanamamasında ve çok fazla eleştiri getirilmesinde: Yapılan değişikliğin sistemin eksikliklerini gidermekten, bilimsel ve rasyonel olmaktan ziyade ideolojik olduğu (Özbudun, 2013, s. 205), çoğulculuğu ve demokratik değerleri zedeleyebileceği (Erdoğan, 2013, s. 547), başkanlık sistemine dair genel kabul görmüş ilkelerin ABD dışındaki coğrafyalarda çok da gerçeklik kazanmadığı-başarı elde edemediği, yürütmenin yasamayı tahakküm altına alabileceği gibi hususlar etkili olmuştur. Bu yüzden olsa gerek 2012 yılında Anayasa Uzlaşma Komisyonunca sunulan taslak ile 10 Aralık 2016 Anayasa Değişikliği taslağı arasında oldukça önemli farklılıklar ortaya çıkmıştır.

2012 yılında Anayasa Uzlaşma Komisyonunun sunduğu taslakta oluşturulmaya çalışılan sistem daha çok ABD tipi bir başkanlık sistemini ön plana çıkarmaktaydı ve bu söylem üzerinden destek aranmaktaydı. Ancak gerekli desteğin sağlanamaması ve yoğun eleştiriler karşısında söylem değiştirilmiş önce “Türk Tipi Başkanlık” ve daha sonra da “Cumhurbaşkanlığı Sistemi” söylemi geliştirilmiştir. Bu durum sadece söylemde kalmamış 2012 ve 2017’de yapılmak istenen değişimin içeriğine de yansımıştır. Örneğin hem 2012 hem de 2016 önerileri daha önce sorumlu (Bakanlar Kurulu) ve sorumsuz (Cumhurbaşkanı) kanat olmak üzere iki başlı olan yürütme erkini Cumhurbaşkanında birleştirmiş ancak ilk tasarıda “Başkan” ifadesi mevcutken ikinci tasarıda yürütmenin başı olarak “Cumhurbaşkanı” ifadesi kullanılmıştır. Her iki tasarı arasındaki bir diğer farklılık 2012 tasarısında seçilmiş bir Cumhurbaşkanının yardımcısı olacağından bahsederken, 2016 yılı tasarısında Cumhurbaşkanı tarafından atanmış ve sayı olarak kaç tane olacağı belli olmayan Cumhurbaşkanı yardımcıları mevcuttur.

Çalışmamız açısından önemli bir diğer nokta ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamesidir (CBK). Hemen belirtmek gerekirse hem 2012 hem de 2016 tasarılarında kararname mevcut olup 2012 düzenlemesinde Başkanlık Kararnamesi, 2016 düzenlemesinde ise CBK şeklinde ifade edilmiştir. 2012 tasarısında Başkanlık Kararnamesi üzerine yapılan en güçlü eleştiri Başkanlık Kararnamesinin sınırının tam olarak çizilmediği yönündeydi. Ayrıca Başkanlık Kararnamesi tıpkı KHK gibi kanunlara mı denk sayılacağı yoksa normlar hiyerarşisinde kanundan daha aşağıda bir yerde olacağı konusu da tam bir netlik arz etmemekteydi. Bu yüzden olsa gerek 2016 tasarısı ile birlikte CBK daha somut şekilde tanımlanmış-sınırlandırılmıştır. Buna göre 2012 taslağında Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kuruluna ait olan devletin genel siyasetini yürütme yetkisini üstlenmiş ve bu üstlenişe bağlı olarak Başkanlık Kararnamesi çıkartabileceği belirtilmiştir. Bunun yanında Başkanlık Kararnamesi ile kanunlar arasında çelişki-çatışma vuku bulursa kanunların geçerli olacağı belirtilmiştir. Yine Başkanlık Kararnamesi ile kişi hak-hürriyetleri ve siyasi hak-hürriyetlerin düzenlenemeyeceğinin altı çizilmiştir. Bir diğer dikkat çekici nokta ise Başkanlık Kararnamesi ile bir düzenleme yapılabilmesi için kanunda bu hususun net olarak belirtilmesi yani kanun hükmünün açık oluru gerekmektedir.

2016 tasarısında kararname, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) olarak isimlendirilmiştir. 2012 taslağından farklı olarak CBK normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almakta ve bu çok açık bir şekilde belirtilmektedir. Çünkü 2012 taslağından farklı olarak bir konuda CBK çıkarılabilmesi için o konuyla ilgili daha önce herhangi bir kanuni düzenleme yapılamamış olması gerekmektedir.

Anayasa değişikliği ile beraber Bakanlar Kurulunun kaldırılmasına ve CBK'nın normlar hiyerarşisinde kanunların altında yer almasına bağlı olarak yine düzenleyici bir araç olan "Tüzük", ve "Müşterek Kararname", uygulaması kalkmıştır. Yine buna bağlı olarak da artık Vali, Büyükelçi, Diyanet İşleri Başkanı, Müsteşar gibi üst düzey kamu görevlilerinin atamaları CBK ile gerçekleştirilecektir.

2016 düzenlemesiyle ilgili bir diğer önemli husus eğer meclis, CBK ile daha önce düzenlenen bir alanda yasal düzenleme yaparsa meclisin çıkardığı kanunun geçerli olacağı hususudur.

Yine 2012 taslağında kamu tüzel kişiliği kanunla ihdas edilmekteyken, 2016 düzenlemesinde bu hususta değişikliğe gidilerek CBK ile de kamu tüzel kişiliği kurulabileceği belirtilmiştir. Bunun yanında CBK'lar ile üst kademe yöneticilerin atanması-görevden alınması ve ayrıca bunların atanmalarına ilişkin usul ve esaslar düzenlenebilir. Yine CBK'lar ile merkezi teşkilatın stratejik konumunda yer alan bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev, yetki, merkez ve taşra teşkilatlanması olmak üzere diğer tüm işlemler yapılabilir. Bunun yanında Devlet Denetleme Kuruluna ait her türlü işlem (işleyiş, üye görev süresi ve çalışanların özlük işleri gibi) CBK'lar ile yapılabilmektedir.

Son olarak günümüzde olağan dönemde çıkarılan KHK'lar meclise sunulurken yeni düzenlemede CBK'lar meclis onayına tabi değildir. Bu nedenle yasama erkinin sahip olduğu ilk elden düzenleme yapabilme yetkisinin yürütme erkine de sağlandığı söylenebilir. Çünkü daha önceki sistemde yürütme erki parlamentonun yetki yasası sayesinde asli bir düzenleme yetkisine (KHK) sahipken yeni düzenlemeyle aracısız olarak bu yetkiye sahip olmuştur.

Olağan döneme ilişkin kararnamelere 2012-2016 taslakları ışığında karşılaştırmalı olarak kısaca yer verdikten sonra konunun bir diğer ayağı olan OHAL kararnamelerinin bu taslaklarda nasıl ele alındığına değinecek olursak şunları söyleyebiliriz.

2012 yılı tasarısında OHAL, Cumhurbaşkanının talebi ve TBMM'nin bu talebe onay vermesi ile ilan edilebilmekteydi. Yine 2012 tasarısında OHAL süresi 2 ay olarak öngörülmüş ve bu süre 2 aylık dilimler şeklinde uzatılabileceği belirtilmiştir. 2016 düzenlemesinde ise günümüzdeki uygulamaya eşdeğer biçimde OHAL süresi 6 ay ve bu süre 4 ayı geçmemek üzere uzatılabileceği belirtilmiştir. Ancak her ne kadar 2012 tasarısında OHAL ve OHAL süresinden bahsedilse de OHAL KHK'sından bahsedilmemiş bu nedenle tasarı çok fazla eleştirilmiştir. Bu yüzden olsa gerek 2012 tasarısındaki bu eksiklik 2016 düzenlemesinde giderilmiş ve OHAL döneminde CBK çıkartılabileceği ancak OHAL CBK'sının olağan dönemde çıkarılan CBK'nın tabi olduğu

sınırlamalara tabi olmayacağı belirtilmiştir. Peki olağan dönemde çıkarılan CBK'ların tabi olduğu bu sınırlamalar nelerdir? Ya da diğer bir ifadeyle OHAL CBK'sından istisna tutulan bu alanlar hangileridir?

Anayasanın 104'üncü maddesinden hareketle OHAL CBK'sından istisna tutulan bu alanları: temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ile siyasi haklar, şeklinde ortaya koyabiliriz. Yani OHAL söz konusu olduğunda CBK=Kanun diyebiliriz. OHAL CBK'sı ile ilgili söyleyebileceğimiz bir diğer husus, OHAL döneminde çıkarılan CBK'lar 3 ay içerisinde meclis tarafından onaylanmazsa yürürlükten kalkacağı hususudur.

Son olarak olağan dönem CBK'nın anayasaya aykırılık nedeniyle şekil ve esas bakımından denetimi mümkünken, OHAL CBK'sının şeklen ve esasen anayasaya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesine dava açılmayacağı yapılan düzenlemeyle hüküm altına alınmıştır.

Özetle CBK konusuna getirilen eleştirileri ve eksiklikleri şu şekilde toparlayabiliriz: Daha önce KHK çıkartılması konusunda bir yetki yasasına ihtiyaç varken, CBK'da yetki yasasına ihtiyaç yoktur. Bu noktada, önemli ve genel bir düzenleme aracı olan CBK'nın, yetki yasasıyla daha en baştan meclis tarafından denetlenmesinin önüne geçilmiş ve ayrıca daha sonradan oluşabilecek olası eleştiri-uzlaşmazlıklar en baştan bertaraf edilmiştir.

Yine kamu tüzel kişiliğinin CBK ile de oluşturulabilmesi eleştiri getirilen bir diğer noktadır. Çünkü daha önce kanunla yani parlamento oluru ile oluşturulabilen kamu tüzel kişiliği şimdi tek taraflı olarak CBK ile oluşturulabilecektir. Hemen belirtmek gerekir ki kamu tüzel kişiliğine sahip olmak oldukça önemli bir husustur. Çünkü kamu tüzel kişiliğine sahip olmak aynı zamanda önemli kamusal ayrıcalıkları da sahip olmayı da sağlar. Bu ayrıcalıklar: Kamu tüzel kişilerinin vergi resim, harç muafiyetine sahip olması, mallarının haczedilememesi, özel kişilere göre üstün konumda olması ve kamu tüzel kişisinin kamu gücü ayrıcalığına sahip olması gibi ayrıcalıklardır.

Bir diğer eleştiri getirilen nokta ise partili Cumhurbaşkanlığı ile beraber meclis çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının aynı siyasi partiden olması halinde meclisin çok az ya da hiç çalıştırılmama ihtimalinin her daim olabilmesi ve yapılacak düzenlemelerin devamlı olarak CBK'lar üzerinden yapılabilmesi durumudur. Bu durumu yeni sistemin ilk bir yıllık karnesine baktığımızda yani meclisten çıkan kanun sayısı ile yürütme erki tarafından çıkarılan CBK sayısına baktığımızda çok net olarak görmekteyiz. Yeni sistemde ilk bir yıllık sürede meclisten 30 kanun çıkmışken aynı sürede 38 CBK ve 1133 Cumhurbaşkanlığı Kararı çıkmıştır (Zengin, 2019, s. 5). Zengin (2019, s. 10)'in de belirttiği gibi CBK'lar ile yasama yetkisinin genel ve asli olması durumu yürütme lehine

aşındırılmış, merkeziyetçi anlayış başkent teşkilatı yerine doğrudan Cumhurbaşkanlığı özelinde yoğunlaşmış, devlet yönetiminin merkezi Cumhurbaşkanlığı ile eşitlenmiştir.

Yürütme erkini yasama erkini karşısında ön plana çıkaran bir diğer husus “mahfuz alan” hususudur. Mahfuz alan ya da diğer bir ifadeyle saklı alan, bazı alanlarda düzenleme yapma yetkisinin anayasa ile sadece yürütme erkine özgülenmesi durumunu ifade etmektedir. Esasında bu durum yasama erkinin yetki alanının giderek daha da daraltılması, yürütme erkinin yasamayı giderek daha yoğun bir şekilde ikame etmesidir. Daha önceki sistemde Cumhurbaşkanına, sadece Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği konusunda mahfuz alan sağlanmışken yeni sistemle beraber, bakanlıklar, üst kademe kamu görevlileri, Devlet Denetleme Kurulu, MGK Genel Sekreterliği, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler konusunda Cumhurbaşkanına mahfuz alan sağlanarak yasama yetkisinin kapsamı daraltılmıştır (Zengin, 2019, s. 6-7).

Eleştirel noktada belirtilebilecek bir diğer husus üst düzey kamu görevlilerinin CBK ile atanmasının kamu görevlilerinin tarafsızlığını ve liyakati etkileyebilmesi durumudur. Yeni sistemle beraber artık hem üst düzey kamu görevlileri atanması hem devlete ait her düzey kadronun ihdası hem de her düzey teşkilatlanmanın kurulması-düzenlenmesi Cumhurbaşkanı tarafından CBK’larla gerçekleştirilmektedir.

OHAL CBK’larının yargısal denetimin dışına çıkarılması ve OHAL CBK’sının belli bir sınırlamaya tabi tutulmaması eleştirilen bir diğer konudur. Ayrıca olağan dönem CBK’nın yargısal denetiminin Anayasa Mahkemesine bırakılmasında da birtakım sorunların oluşması muhtemeldir. Çünkü CBK ile üst düzey bir kamu görevlisi atanma ya da görevden alınma şeklindeki idari işleme karşı Anayasa Mahkemesine iptal davası açabilecek midir? Cumhurbaşkanlığı sisteminde tüm üst düzey kamu yöneticileri adeta istisnai memuriyet kapsamına alındığı ve ayrıca bu alanda tüm yetki ve sorumluluğun Cumhurbaşkanında toplandığı düşünüldüğünde bu pek de olası görülmemektedir.

Sistemle ilgili olarak eleştiri getirilen bir diğer husus: TBMM tarafından kabul edilip, Cumhurbaşkanına gönderilen bir kanunu Cumhurbaşkanının geri göndermesi halinde TBMM’nin, geri gönderilen kanunu üye tam sayısının salt çoğunluğuyla yani 301 milletvekili ile kabul etmesi halinde bu kanunun Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanabilmesiyle ilgilidir. Çünkü bu durum meclisin iradesini ortaya koymayı zorlaştırmaktadır. Bunun nedeni salt çoğunluk yeni sistemde yani 600 vekillik bir mecliste 301 milletvekiline tekabül etmekte ve bu oran oldukça yüksek bir sayıyı-oranı ifade etmektedir. Çünkü bu oran normalde bir kanun tasarısının veya teklifinin TBMM tarafından kabul edilebilmesi için gerekli olan ve üye tamsayısının üçte birine tekabül eden toplantı yeter sayısından yani 200 (önceki sistemde 184 milletvekili)

milletvekilinden ve kanun tasarı veya teklifinin kabul edilebilmesi için gerekli olan toplantıya katılanların salt çoğunluğundan (salt çoğunluk yeni sistemde 150 milletvekilinden, önceki sistemde 139 milletvekilinden az olamaz) oldukça fazla bir sayıya tekabül etmektedir. Bu noktada akıllara şu soru gelmektedir. Normalde bir kanunun çıkarılması-kabul edilmesi için gerekli olan toplantı yeter sayısı 200 ve kabul yeter sayısı 150 iken neden Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bir kanun 301 milletvekili çoğunluğu aranmaktadır? Bu husus meclis iradesini ortaya koymayı güçleştirmemekte midir? Bu düzenleme ile beraber Cumhurbaşkanının geciktirici veto yetkisi, güçleştirici hatta imkansızlaştırıcı veto yetkisine dönüşmüş ve son tahlilde yürütme erki yasama erki karşısında daha fazla güçlendirilmiştir.

Hemen belirtmek gerekirse bu konunun diğer boyutunda CBK'lar vardır. Eğer Cumhurbaşkanı çıkarmış olduğu bir CBK'yı meclis tarafından kaldırılmasını ya da değiştirilmesini istememesi halinde CBK ile ilgili bir kanunu veto edebilir. Eğer mecliste 301 milletvekili sayısına ulaşılamazsa o CBK değiştirilemez ya da kaldırılamaz hale gelir. Hele ki çıkarılan CBK, OHAL döneminde çıkarılmışsa bu CBK ne yargı ne de (301 sayısına ulaşılmazsa) meclis tarafından denetlenemeyecektir. Bu durumda CBK meclis iradesinin önüne geçmiş olur ki bur durum parlamenter demokrasilerde tasvip edilen bir durum değildir. Eleştiri getirilen bu hususlar yeni sistem içerisinde gerek uyum yasaları gerekse uyum KHK'larıyla giderilecektir ancak önemli olan, sistem tıkanıklıklarına çözüm amacıyla oluşturulan bu sistemin bizatihi kendisinin de büyük problemlere ve sistem tıkanıklıklarına neden olmadan belirtilen eleştirel hususların-eksikliklerin dikkate alınması ve çözüme kavuşturulmasıdır.

Yukarıdaki başlıklarda AK Parti tipi yasama tipolojisini bizlere sunan torba yasalar ve CBK'lara kısaca değinilmiştir. Takip eden başlıkta ise bir diğer tipoloji ve konumuzun temel ayağı olan KHK'lar ele alınacaktır. KHK'lar ele alınırken tıpkı diğer dönemlerde yapıldığı gibi dönemin gelişmeleri içerisinde KHK'ların nasıl neoliberal politikalara ve onun uzantısı olan otoriter devletçiliğe (+istisnai devlete) aracılık ettiği ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda ilk önce AK Partinin ilk ve tek olağan dönem KHK'ları olan 2011 KHK'ları, ardından da yine AK Partinin ilk ve tek OHAL KHK'ları olan ve 15 Temmuz Darbesi sonrası çıkarılan KHK'lar ele alınacaktır. Yine bu KHK'lar ele alınırken hangi alanlarda nasıl bir değişim-dönüşüm gerçekleştirildiği otoriter devletçilik (+istisnai devlet) yaklaşımı üzerinden ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

4.2. Sistem Değişikliğinin Yürütme Erki Üzerinden Dizaynı: 2011 KHK'ları

2011 KHK'ları 17 yıllık AK Parti iktidarı boyunca çıkarılan ilk KHK'lardır. Bu KHK'ları sistem değişikliğinin (Cumhurbaşkanlığı Sistemi) ilk adımları olarak görme nedenimiz: 17 yıldır tek başına iktidar olan AK Partinin yasama tipolojisi, yürütmenin yasamayı ikame ettiği bir anlayış içerisinde doğrusal bir gelişim izlemesi nedeniyledir. İlk etapta meclis+yürütme ikilisinin iç içe olduğu ancak temelde yürütme erkinin baskın olduğu torba yasalı süreç, ardından Bakanlar Kurulunun çıkardığı (kurul tipi karar alım süreci) KHK'lar üzerinden giden bir süreç ve son olarak tamamen yürütme erkinin hâkim olduğu ve Cumhurbaşkanı ve CBK'lar (tek kişilik karar alım süreci) üzerinden giden bir süreç yaşanmıştır. İşte 2011 KHK'ları üçüncü sürece giden yani her anlamda merkezleşmenin inşa edilmesinin ilk adımları olması nedeniyle sistem değişikliğinin ilk adımları olarak görülmüştür.

2011 KHK'ları temelde üç önemli alan üzerine yükselmiş olup bunlardan ilki bakanlıklar, ikincisi personel, üçüncüsü ise teşkilatlanmadır. Her üç alanda yaşanan değişim-dönüşümün ortak yönü siyaseten ve idareten merkezleşme (yani bir tür Hibrit merkezleşme) ve yürütmenin daha da ön plana çıkarılması-hegemonikleşmesidir. Çünkü yerelden merkeze çekilen ve merkezde ise yürütmenin üst kademelerinde toplanan yetki ve görevlerin artışı, hükümetle gelip, hükümetle giden yeni bir personel rejiminin inşasının oluşturulması ve yeni bir teşkilatlanma içerisine girilmesi 2011 KHK'ları ile gerçekleştirilmiştir.

06.04.2011 tarihinde kabul edilen ve 03.05.2011 tarihinde resmî gazetede yayımlanan 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu ile Bakanlar Kuruluna yetki verilmiş ve bu yetkiye dayanarak 2011 yılında 35 KHK çıkarılmıştır. KHK'lara geçmeden AK Partinin KHK çıkarmak için talep ettiği ilk yetki kanuna kısaca bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

Yetki kanununa baktığımızda 6 aylık bir süre ile hükümete yetki verildiğini ve Kasım 2011'de bu yetkinin son bulacağını görmekteyiz. Hükümet yetki kanuna ve dolayısıyla KHK'lara: Haziran 2011 seçimlerine kısa bir süre kaldığı, yoğunluk nedeniyle meclis çalışmalarının yıl sonuna kadar sürebileceği, 2012 bütçe görüşmelerinin yapılacağı gerekçeleriyle başvurmuştur. Ancak Güler (2012, s. 11-12),'in de belirttiği gibi: Yetki Kanunu çıkarmanın içerik bakımından gerekçesi ve madde gerekçeleri ile kanunun içeriğinde tutarsızlık mevcuttur. Yine yetki kanununun temel ilkeleri bulanık ve kanun ile

kararnameler arasında çelişkiler mevcuttur. Örneğin yapılan düzenlemeler çok fazla aceleyle getirilmemesi gereken bakanlıklar, personel ve teşkilatlanma konularıyla ilgili olması ve bu büyük düzenlemelerin seçimler yaklaşırken yapılması yetki kanunundaki tutarsızlığı göstermektedir.

2011 KHK'larını tıpkı ele aldığımız diğer dönemlerde yaptığımız gibi kendi içinde kategorilere ayırarak ele alacak olursak bu KHK'ların üç alanda çok önemli değişim-dönüşümlere imza attığı ve bunlardan ilkinin bakanlıklar, ikincisinin personel, üçüncüsünün teşkilatlanma olduğu görülecektir.

4.2.1. Hibrit²⁸⁷ (İdari+Siyasi) Merkezileşmenin İnşası: Bakanlık KHK'ları

AK Parti iktidara geldiği 2002 yılından 2011 yılına her alanda yaşanan değişim-dönüşümü daha çok yürütme erkini ön plana çıkaran ve yasamayı bir tür yasa yapım makinasına çeviren torba yasalarla gerçekleştirmiştir. 2011 yılından itibaren tek başına yeterli çoğunluğa sahip olmasına rağmen bu kez torba yasalara KHK'larda eşlik etmeye başlamıştır.

2011 KHK'ları dikkat edilirse 2010 yargı reformunun hemen arkasından çıkartılmıştır. Anayasa değişikliği üzerinden gerçekleştirilen yargı reformuyla beraber hem yürütme erki yüksek yargı üzerinde denetleyici bir pozisyona kavuşmuştur hem de yüksek yargının yerindelik denetimi yapma işlevi kaldırılarak önemli bir değişim-dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Yüksek yargıda özellikle önemli işlevlere sahip Anayasa Mahkemesi ve Danıştay en önemli eğitim-dönüşümü yaşayan birimler olmuştur. Bu iki yargı merciinin bazı görevlerine baktığımızda neden değişim-dönüşümün odağında olduğu daha net bir şekilde görülebilir. Çünkü KHK çıkarmak için gerekli olan yetki yasasının ya da bir KHK'nın anayasaya şekil ve esas bakımından uygunluğunun denetimi Anayasa Mahkemesince yapılmaktadır. Yine Kamulaştırma Kanunu, İhale Kanunu ve Çevre Kanunu gereği yapılan işlemlerde gerekli incelemeleri yapan-görüş bildiren Danıştay'dır. Bu yetki ve görevlerin birçoğu zamanla ortadan kaldırılmıştır.

Yargıda yaşanan değişim-dönüşüm sadece anayasa değişiklikleriyle gerçekleştirilmemiş çıkarılan KHK'larla da yüksek yargıda birçok önemli düzenlemeye imza atılmıştır. Örneğin 24.12.2017 tarihinde çıkarılan 696 sayılı KHK ile Yargıtay ve Danıştay'ın üye sayıları arttırılmıştır. Danıştay üyelerinin dörtte birinin Cumhurbaşkanınca seçilmesi, Danıştay üyesi olabilmek için gerekli olan mesleki

²⁸⁷ Bu kavram hem idari hem de siyasi merkezileşmenin aynı anda bir arada olduğu durumu ifade etmek için kullanılmıştır.

deneyim süresinin düşürülmesi, Cumhurbaşkanlığı yardımcıları, Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı ve bakan yardımcılığı yapmış olan kişilerin de Danıştay üyesi olabileceği, belediye kurulurken alınan Danıştay görüşünün kaldırılması yönünde düzenlemeler yapılmıştır. Görüldüğü üzere AK Parti ilk önce KHK'ları (CBK'ları) denetleyecek yüksek yargı mercileri üzerinde anayasa değişikliği ile önemli düzenlemeleri hayata geçirmiş ardından da bizzat KHK'larla birçok alanda, birçok değişim-dönüşüm gerçekleştirmiştir. Bu değişim-dönüşümün gerçekleştiği en önemli alan bakanlıklar, personel ve teşkilatlanma iken yapılan değişim-dönüşümün seyri hem siyasi hem de idari açıdan merkezileşme (hibrit) şeklinde olmuştur. Bu kapsamda ilk önce merkezileşme kavramına ardından da kavramın KHK'larla bakanlıklar üzerinden nasıl hayata geçirildiğine bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

Hem siyasi hem de idari (yönetimsel) bir içeriğe sahip olan merkezileşme kavramı 2011 yılı sonrasına yön veren bir gerçeklik olmuştur. Merkez kavramı genelde ülkenin başkentini ve başkent teşkilatını ifade etmek için kullanılırken, merkezileşme ise ülkenin yönetiminde gücün, yetkinin ve sorumluluğun başkent teşkilatına doğru çekilmesini ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle Övgün (2016, s. 166)'ün de belirttiği gibi: "Merkezileşme kavramından asıl kasıt yönetimsel düzlemde karar alma ve uygulama yetkisinin ülkenin başkent teşkilatında toplanması ve başkent yetki genişliği kavramı temelinde bu gücünü mülki idarede göstermesidir".

İdari anlamda merkezileşme, karar alma hiyerarşisinin yukarıdan aşağıya doğru katı bir şekilde işlenmesini, siyasi merkezileşme ise siyasal iktidarın tek merkezli olmasını ifade etmektedir (Övgün, 2016, s. 166). Siyasi merkezileşmede siyasal aktörler ön plana çıkarken, idari merkezileşmede kamu kurum ve kuruluşlarının ellerinde bulunan yetkiler bu birimlerden alınarak daha üst bir makama devredilmesi (Güran, 1989, s. 17) ve bu devirde amir-yönetici konumundakilerin ön plana çıkması söz konusu olmaktadır.

AK Parti döneminde özellikle de 2010 yılı yargı reformu sonrasında yeni bir merkezileşme eğilimi belirmiştir. Bu merkezileşme eğilimi özellikle 2011 yılıyla beraber hem siyasi hem de idari merkezileşmenin aynı anda belirmesi yani bir tür hibrit merkezileşmenin ortaya çıkması durumudur. 2011 yılına kadar daha çok yerelleşme, yetki devri, katılım temelinde yükselen devletteki değişim-dönüşümün yönü 2011 yılı sonrasında tersi bir istikamette seyir göstermiş, önce siyaseten ve idareten merkezileşme ardından 2016 sonrasında oluşturulan Cumhurbaşkanlığı sistemi ile beraber merkezileşme eğiliminin kurumsallaştırıldığı bir değişim-dönüşüm gerçekleştirilmiştir.

2011 yılında gerçekleştirilen merkezileşme eğiliminde Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakan gibi siyasi merkezler ön plana çıkmakta iken 2016 sonrası döneme gerçeklik veren değişim-dönüşümde adeta tüm bu siyasi aktörler Cumhurbaşkanının şahsında bütünleşmiş ve çok güçlü bir siyasi merkezileşme (idari merkezileşmeyi de kendinde toplayan) gerçekleştirilmiştir. Artık hem bakan ataması (seçilen bakan yerine atanan bakan) hem üst düzey yönetici ataması (703 sayılı KHK ve 3 sayılı CBK) hem de üst düzey yargı bürokrasinin ataması (2010 Yargı Reformu, 703 Sayılı KHK) Cumhurbaşkanınca gerçekleştirilmektedir. Artık hemen hemen tüm idari düzenlemeler 2011 yılındaki merkezileşmede olduğu gibi KHK (kurul tipi karar) ya da yönetmelik-tüzükle değil Cumhurbaşkanının tek başına çıkardığı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ya da Cumhurbaşkanı Kararı ile yapılmaktadır. Yine aynı şekilde ekonomi çoğu zaman meclisten çıkan yasalarla değil CBK'lar üzerinden düzenlenmektedir. Diğer bir ifadeyle artık idari merkezileşmeyi de kendine sönümleyen ultra siyasi merkezileşme gerçekleştirilmiştir.

Ekonomik-politik bir perspektiften bakıldığında kriz, sermaye birikiminin devamlılığı ve işleyişinde devletin ekonomik sistemi yönetememesi ile birlikte ortaya çıkmakta (Övgün, 2016, s. 162) ve bu noktada devlet hem değişen bir özne hem de değiştirip-dönüştüren bir nesne olarak karşımıza çıkmaktadır. 2002 sonrası AK Parti iktidarları döneminde de yaşanan birçok değişim-dönüşümde bu durumu görmek mümkündür. Örneğin Cumhurbaşkanlığı sistemine giden süreçte temel çıkış noktası, tikanıklar karşısında etkili ve hızlı kararların mevcut bürokratik yapı ve sistem içerisinde alınamadığı bu nedenle Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesi (ve bu yapı içerisinde siyasi bir merkezileşmenin inşa edilmesi) gerektiği belirtilmiştir.

Bu anlamda AK Parti bürokrasinin gücünü, konumunun sınırlandırılması ve zayıflatılması ile hızlı-etkili karar alabilmeyi her anlamda siyasi merkezileşme ile çözmeye çalışmıştır. Ancak bu durum hem Türkiye'nin yaklaşık yarım asırlık KHK'larını ele almaya çalıştığımız bu çalışmada da görüldüğü üzere hem beklenen etkinliği sağlamamış hem de çalışmanın kuramsal temellerinin (otoriter devletçilik parametrelerinin ve kısmen istisnai devlet pratiklerinin) AK Parti dönemi içinde geçerli olduğunu ortaya koymuştur. Çünkü kriz, hızlı karar alma ihtiyacı ya da bürokrasinin hantallığı, bürokratik oligarşi savunusu üzerinden birçok alanda gerçekleştirilen KHK'lı-CBK'lı ya da torba yasalı değişim-dönüşüm süreci tıpkı otoriter devletçiliğin temel parametrelerinde de olduğu gibi yürütme erkinin daha fazla ön plana çıkmasına, daha yoğun bir merkezileşme sürecine girilmesine, katılım mekanizmalarının

sembolikleştirilmesine, yasama erkinin işlevselliğinin azalmasına, yasamadan yürürme erkine iktidar devrine ve siyasi partilerin işlev kaybına neden olmuştur.

Kısaca merkezileşme kavramına değindikten sonra AK Parti döneminin ilk KHK'ları olan 2011 KHK'larıyla bakanlıklar üzerinde yaşanan değişim-dönüşümü ortaya koyacak olursak şunları söyleyebiliriz:

2011 yılında çıkarılan 35 KHK ile doğrudan 488 kanun ve KHK'da düzenleme yapılmıştır (Aydın A. , 2012, s. 9). Yine bu KHK'ların 25'i doğrudan bakanlıklarla ilgili olup, bunlardan 5 tanesi ile yeni bakanlık kurulurken (633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar, 634 sayılı KHK ile Avrupa Birliği, 637 sayılı KHK ile Ekonomi, 638 sayılı KHK ile Gençlik ve Spor, 641 Sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlıkları), 5 tanesi ile de bakanlıklarda birleştirme-ayırma (635 sayılı KHK ile Bilim, Sanayi ve Teknoloji, 639 sayılı KHK ile Tarım ve Hayvancılık, 640 sayılı KHK ile Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 636 sayılı KHK ile önce Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kuruldu daha sonra bu bakanlık ayrılarak 644 sayılı KHK ile Çevre ve Şehircilik, 645 Sayılı KHK ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı şeklinde ikiye bölünmüştür) işlemi yapılmıştır. Ayrıca çevre, şehircilik ve orman ile ilgili 6 KHK, gıda, tarım ve hayvancılık ile ilgili 2, Avrupa Birliği ile ilgili 3, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile ilgili 2, Ekonomi Bakanlığı ile ilgili 2, Aile ve Sosyal Politika Bakanlığı ile ilgili 2 KHK çıkartılmıştır.

2011 KHK'ları sadece her bir bakanlıkla ilgili ayrı ayrı düzenleme yapılmamış, aynı zamanda tüm bakanlıkların çatı yasal düzenleme ile ilgilide düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin 643 sayılı KHK ile tüm bakanlıkların çatı yasal düzenlemesi olan 3046 kanunda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre ilk kez 1947 yılında uygulanmaya başlanan Devlet Bakanlığı uygulamasına son verilmiştir. Böylece devletin üst kademe yönetiminde yönetsel bağlılık ilişkisi, siyasi bağlılığa çevrilerek siyasi merkezileşme yönünde önemli bir adım daha atılmıştır. Yönetmelik düzeyindeki bu değişim aynı zamanda diğer stratejik alanlara da yansımıştır. Örneğin ekonomi alanında BDDK, SPK ve Merkez Bankası gibi ekonominin önemli birimleri doğrudan başbakanla bağlı olarak çalışacak olan tek bir başbakan yardımcısına bağlanmıştır (Dik, 2013, s. 123). Bu durum aynı şekilde bakanlık örgütlenmesi boyutunda da kendini göstermiş ve çıkartılan 637 sayılı KHK ile kurulan Ekonomi Bakanlığı çatısı altında tüm ekonomi yönetimi üst kademelerde toplulaştırılarak merkezileşme sağlanmıştır (Övgün, 2016, s. 168).

Yine tüm bakanlıkların çatı kanunu olan 3046 sayılı kanunda düzenleme yapan 643 sayılı KHK ile siyasi ve istisnai bir kadro olan, bakan ile müsteşar arasına konumlanan bakan yardımcılığı makamı oluşturulmuştur. Bakan yardımcılığı genel uygulama olarak

ABD başkanlık sisteminde bulunduğundan (Güler, 2012, s. 16), yapılan düzenlemeleri daha sonraki süreçte gerçekleştirilecek olan sistem değişikliğinin (Cumhurbaşkanlığı Sistemi) KHK'lar üzerinden ön dizaynı olarak görmek mümkündür. Çünkü 643 sayılı KHK ile bakan yardımcılığı kadrosu oluşturulmuş, daha sonra 703 sayılı KHK ile tüm bakanlıklardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valiliği kadroları kaldırılmıştır. Bu düzenlemeyle bir yandan siyasi ve idari merkezileşme tesis edilmekte bir yandan da yeni personel rejimi içerisinde yeni istisnai oluşumlar üzerinden siyasi bir yapılanma gerçekleştirilmektedir. Sadece istisnai kadrolar yaratılmamış aynı zamanda KHK'larla beraber devlet memurluğu, kurumsal uzmanlığa (Gümrük ve Ticaret Uzmanlığı, Maliye Uzmanlığı gibi) dönüştürülmüş, kamu istihdamında uzmanlaşma ağırlık kazanmaya başlamış, kısacası kariyer değil kadro (iş sınıflandırma) ilkesini destekleyen bir personel rejiminin oluşması yönünde düzenlemeler yapılmıştır (Güler, 2012, s. 18-19).

Merkezileşme ve Bakanlıkları ilgilendiren bir diğer düzenleme ise 649 Sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanununun 19. maddesinde yapılan bir değişiklikle bakanlıklara bağımsız idari otoriterlerin yani üst kurulların her türlü faaliyet ve işlemlerini denetleme yetkisi verilmiştir. Bu kurullar 1990'lı yıllarda neoliberal politikaları siyasetin müdahalesinden uzaklaştırmak için özerk statüde oluşturulmuş birer kurulken, 2011 KHK'larıyla bu kurullar bakanlıkların denetimi altına sokulmuş ve böylece üst kurullar nezdinde de bakanlıklar üzerinden merkezileşme sağlanmıştır. Tüm bu düzenlemeler göstermektedir ki KHK'lar üzerinden bir yandan meclis saf dışı bırakılmakta bir yandan yoğun bir merkezileşme tesis edilmekte bir yandan da yürütme kendi düzenleyici aracı olan KHK'larla kuvvetler arasında ayrımı-dengeyi kendi lehine çevirerek kendini daha çok ön plana çıkarmaktadır.

Ele alacağımız ilk bakanlık KHK'ları çalışma, sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarını düzenleyen 633 ve 662 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı KHK'larıdır. 633 sayılı KHK ile yapılan düzenlemelerde dikkat çeken husus yoksullar, yaşlılar, kadın ve çocuklar ile ilgili tüm yetki ve görev daha önce Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Kadın Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı gibi müstakil teşkilatlanmalara dağıtılmışken bu KHK ile beraber tüm yetki ve görev Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığında toplanmıştır. Yetki ve görevler bakanlıkta toplanırken dezavantajlı bu gruplara yönelik hizmet sunumu yine aynı KHK ile adeta yerelleştirilmiş ve özelleştirilmiştir. Öyle ki bu gruplara yönelik hizmetler yerel yönetimlere, gönüllü kuruluşlara, özel idare ve kuruluşlara, şirketlere devredilmiştir. Yani çocuk yaşlı, özürlü gibi korunması gereken nüfus kesimlerine verilen

hizmetin niteliği sosyal olmaktan çıkartılmış ve tıpkı Post-Washington uzlaşısının savunularında olduğu gibi bunlar piyasa mekanizması içerisinde gönüllülük esasından yürütülmeye çalışılmıştır. Özetle sosyal politika ve sosyal güvenceyi, kapitalizmin gelişim sürecinde emek sınıfının elde ettiği kazanımlar (Fişek, 2012, s. 98) olarak düşünürsek 663 sayılı KHK ile yapılmaya çalışılan şeyin sosyal güvence ve sosyal politikanın kapsamının daraltılarak ve tek merkezde toplanarak artık sosyal yardıma indirgemek olduğunu görmekteyiz.

634, 649 ve 661 sayılı KHK'larla Avrupa Birliği Bakanlığı ve 641 sayılı KHK ile de Kalkınma Bakanlığı kurulmuş olup bu bakanlıklarla ilgili şunları söyleyebiliriz: Kalkınma Bakanlığı 1960 yılında kurulan Devlet Planlama Teşkilatının dönüştürülmesiyle oluşturulmuştur. Kalkınma Bakanlığı ulusal düzeyde merkezi politikalar belirlemek ve neoliberal politikaların uzantısı olan bölgesel kalkınma ve bölgesel kalkınmanın da uzantısı olan kalkınma ajanslarının çatı örgütlenmesi şeklinde kurulmuştur (Övgün, 2011, s. 278-279). Tıpkı diğer bakanlık KHK'larında olduğu gibi bu KHK ile yaşanan değişim-dönüşümde temel dinamik neoliberal politikalar olmuştur. Buna göre 2008, 2009 ve 2010 AB ilerleme raporlarında piyasa koşullarına uygun olarak hem merkezi hem de yerel düzeyde bölgeselleşme konusunda idari kapasitenin artırılması gerektiği belirtilmiş, bunun üzerine 2011 yılında KHK ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur (Fedai, 2015, s. 176). Kalkınma Bakanlığının bu noktada temel işlevi planlama aracının ulusal düzeyde merkezileştirmek, merkezi idare eliyle bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesini sağlamak olmuştur (Fedai, 2015, s. 177).

İcra bakanlık tipinden ziyade politika üreten bir bakanlık şeklinde örgütlenen Kalkınma Bakanlığı ile beraber özerk yapılar (kalkınma ajansları) bakanlık içerisine çekilerek merkezileşme yönünde bir adım atılmıştır. Esasında bu durum kalkınmacı yani icrai devletten politika üretici yani düzenleyici devlete geçişin önemli bir göstergesidir. Bu durumu bakanlığın kuruluş ve teşkilatlanma yapısını düzenleyen 641 sayılı KHK'nın 2. madde g ve j fıkralarında daha net olarak görebilmekteyiz. Bu maddelerde bakanlığın görevleri arasında: "*g) Özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikaların genel çerçevesini hazırlamak ve hükümete teklif etmek. j) Bilgi toplumuna ilişkin politika, hedef ve stratejileri hazırlamak, bu alanda kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasındaki koordinasyonu sağlamak ve uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek.*" şeklinde görevler bulunmaktadır. Yine aynı KHK ile bakanlık içerisinde oluşturulan Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel

Müdürlüğü ile İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü'nün görevlerine baktığımızda: Kalkınma planlarının uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek, bu konularda uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmek, görevleri bulunmaktadır. Yani Konukman (2012, s. 28)'in da belirttiği gibi bu bakanlık “artık uluslararası örgütlerin planları hazırladığı Kalkınma Bakanlığının ise onay verdiği” bir örgütlenme halini almıştır. Bu durum sermaye odaklı yeni bir örgütlenme ve planlama anlayışına geçildiğini göstermektedir.

Yine bu KHK ile dikkat çeken bir diğer önemli husus klasik bakanlık örgütlenmesinden de artık vazgeçilmesidir. Örneğin Kalkınma Bakanlığı (ve diğer birçok bakanlıkta örneğin Avrupa Birliği ve Gençlik ve Spor Bakanlığı gibi) içerisinde denetim ve teftiş birimi oluşturulmadığını yani bu bakanlığın iş ve işlemlerinin teftiş-denetim dışında bırakıldığını görmekteyiz. Yine DPT Müsteşarlığından Kalkınma Bakanlığa giden süreçte klasik bakanlık örgütlenme biçimi olan ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma hizmetleri şeklindeki örgütlenme biçimi de kaldırılmıştır.

Kalkınma Bakanlığı ile ilgili olarak yapılan bir diğer düzenleme ise 642 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı'na bağlı olarak çalışacak Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ile Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının oluşturulması olmuştur. Bu idareler buldukları bölgelerde Kalkınma Ajansları ile beraber çalışmalar yapmak, kalkınma projeleri hazırlamak ve yerel düzeyde bunun için iş birliği yapmakla görevlendirilmişlerdir. Ancak bu idareler Kalkınma Bakanlığına bağlanarak merkezileşme eğiliminin bu KHK'da da sürdürüldüğünü görmekteyiz.

634, 649 ve 661 sayılı KHK'larla kurulan ve düzenlemeler yapılan Avrupa Birliği Bakanlığı da tıpkı Kalkınma Bakanlığı gibi icracı değil daha çok üyelik sürecinde politikalar oluşturucu, izleme ve eşgüdüm sağlayıcı bir bakanlıktır. AB ile yürütülecek tüm süreç bu bakanlık altında merkezileştirilmiş-toplulaştırılmıştır. Yine benzer şekilde teftiş birimi olmayan iki bakanlıktan biri Kalkınma Bakanlığı iken bir diğeri de AB Bakanlığı olmuştur. Böylece ilk defa KHK ile kurulan iki bakanlığın yapmış oldukları işler denetim dışında tutulmuştur.

Özetle görüldüğü üzere Kalkınma Bakanlığı bir yandan neoliberal politikaları kurumsallaştırırken bir yandan da önemli birçok yetki ve görevi kendinde toplayarak merkezileşmeye katkı sunmuştur. Yine aynı şekilde Avrupa Birliği Bakanlığı da AB sürecinde gerçekleştirilecek yapısal uyum değişim-dönüşümlerini tek elden yürütmek için merkezileşme üzerinden oluşturulmuş bir bakanlıktır. Bu anlamda 2011 KHK'larının genel karakteristiği: Küresel piyasaların ve uluslararası örgütlerin taleplerini yerine

getirmeye dönük ilkeleri kurumsallaştıran ve bunları planlama, sosyal politikalar, ekonomi, kalkınma ve diğer tüm alanlarda merkezileşerek yerine getiren KHK'lar olmasındır.

Ele alacağımız bir diğer KHK grubu çevre, şehircilik ve orman alanlarını düzenleyen 636, 644, 645, 648, 657, 658 sayılı KHK'lardır. Bu KHK'lardan 636 sayılı KHK ile 08.06.2011 tarihinde Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuştur. Ancak 20 gün sonra 29.06.2011 tarihinde 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve 645 sayılı KHK ile de Orman ve Su İşleri Bakanlığı kurulmasına yönelik iki KHK çıkartılmıştır. Yine aynı konuyla ilgili 3 ay içerisinde yeniden düzenleme yapılarak önce 17.08.2011 tarihinde 648 sayılı KHK ile 644 ve 645 sayılı KHK'larda değişiklik yapılmış ardından da 658 sayılı KHK ile Türkiye Su Enstitüsü kurulmuştur. Görüldüğü üzere orman, su ve çevre alanları ile ilgili çok kısa bir zaman içerisinde defalarca düzenleme yapılmış ve bu düzenlemelerle orman, çevre ve şehircilik alanlarına ilişkin yetki ve görevler tek bir bakanlığın çatısı altında toplulaştırılarak yine merkezileşme yönünde bir adım atılmıştır.

Türkiye'de çevre sorunlarına yönelik ilk önemli düzenleme "sürdürülebilir kalkınma" ilkesini benimseyen 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) iken, ilk kurumsal yapılanma ise 1978'de kurulan, müsteşarlık düzeyinde oluşturulan ve daha sonra 1984 yılında Başbakanlığa bağlı Çevre Genel Müdürlüğü'ne dönüştürülecek olan Başbakanlık Çevre Örgütü olmuştur (Şengül, 2008, s. 78). Ancak bu kurumlara uygulama ve yaptırım yapma yetkisi verilmemiş olup daha çok görüş bildirme fonksiyonu ile donatılmıştır. Çevre Genel Müdürlüğü, 1989 yılında tekrar Çevre Müsteşarlığı'na, 1991 yılında Çevre Bakanlığı'na, 2003 yılında ise Orman Bakanlığı ile birleştirilerek Çevre ve Orman Bakanlığı şeklinde yeniden teşkilatlandırılmıştır (Şengül, 2008, s. 78).

2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile Çevre ve Orman Bakanlığı'nın taşra teşkilatı ortadan kaldırılarak bu görev ve yetkilerinin belediye ve il özel idarelerine devredilmesi, bu hizmetlerin yerel yönetim örgütlerince yerine getirilmesi öngörülmüş fakat bu tasarının yasalaşmaması nedeniyle yapılmak istenen düzenlemeler daha sonraki süreçte parça parça gerçekleştirilmeye çalışılmıştır (Şengül, 2008, s. 79). Ancak 2002 sonrası yerelleşme yönünde atılan bu adımlar daha önce de belirttiğimiz üzere 2011 yılı sonrasında tam tersi bir seyir izleyerek yerini merkezileşmeye bırakmıştır. Bu merkezileşme eğiliminde ve neoliberal politikalar ile onun temel uzantısı olan otoriter devletçilikte, temel araç yine KHK'lar olmuştur.

Çevre, şehircilik ve orman alanlarını düzenleyen KHK'larla bir yandan hibrit bir merkezileşme inşa edilirken diğer yandan da neoliberal piyasa anlayışının doğasına

uygun doğal varlıkların piyasalaştırılması, çevre korumanın serbest piyasa ilişkilerine engel olmaması, çevre hizmetlerini kamusal bir hizmet olmaktan çıkarılması, ticarileştirme yönünde düzenlemeler yapılmış (Şengül, 2008, s. 78) ve daha önce yerele devredilen yetki ve görevler 644 ve 648 sayılı KHK'larla merkeze çekilmiştir. Örneğin kentsel dönüşüm ile ilgili yetki ve görevler daha önceki düzenlemelerde yerel yönetim birimlerine ait iken çıkartılan KHK'larla Başbakanlığa bağlı TOKİ'ye, imar, çevre, planlama ile ilgili yetkiler yine yerel yönetim birimlerinde iken bu yetkileri de yine KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır.

Özetle 2011 yılında çıkarılan 636, 644, 645, 648, 657,658 sayılı KHK'lar çevre, orman ve su kaynak ve değerlerinin korunmasına yönelik KHK'lar olmayıp, daha çok sanayi, turizm, enerji, ulaştırma, konut yatırım ve projeleri karşısında bunların çabucak elden çıkarılabilmesini sağlayan, bu değerleri ekonomik bir mal olarak gören, kamusal yanını göz ardı ederken ekonomik-ticari boyutunu öne çıkaran KHK'lardır (Hayırsever Topçu, 2012, s. 173). Yine bu KHK'lar kentsel dönüşüm, imar planları ve büyük dönüşüm projeleri konusunda yetki ve görevleri yerelden merkeze yani bakanlığa çekerek merkezileşmenin aracıları olan KHK'lar olmuştur.

Son olarak bu dönemde sadece KHK'larla değil torba yasalarla da merkezileşme yönünde önemli adımlar atılmıştır. Örneğin 2011 KHK'larından hemen sonra 2012 yılında 6360 sayılı Büyükşehir Yasası ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırına genişletilmiş ve böylece yerel düzeyde de merkezileşmeye gidilmiştir. Yine büyükşehir olan illerde il özel idareleri kapatılmış, bunlara ait yetkiler büyükşehir belediyesi ve valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları arasında paylaştırılmış, köylerin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Böylece hem yerel düzeyde merkezileşmiş hem de yerel yönetimlere ait bazı önemli yetkilerin bakanlıklara aktarılmasıyla siyasi-idari bir merkezileşme de gerçekleştirilmiştir.

Ele alacağımız bir diğer KHK 650 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'dır. Bu KHK ile sadece bakanlık düzenlenmemiş, yüksek yargıda da önemli değişiklikler yapılmıştır. Her ne kadar KHK hükümlerinin bir kısmı daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilse de bu KHK ile yargı alanında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Yapılan bazı değişiklikler ise şu şekildedir:

Bakanlığa yeni birimler (Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü içerisinde İnsan Hakları Daire Başkanlığının kurulması gibi) eklenmiştir. Adli tatilin zamanı 1 Ağustos-5 Eylül'den, 20 Temmuz-31 Ağustos'a çekilmiş ve Anayasa mahkemesi üyelerinin izin süreleri 35 günden 40 güne çıkartılmıştır. Danıştay

Kanunu'nda yapılan değişiklikle Başkanlar Kurulu adıyla yeni bir kurul oluşturulmuştur. Bu kurul hangi hâkimin kaçınıcı dairede görevli olacağı, hangi hâkime hangi dosyaların verileceğini belirleme yetkisi olması ve Danıştay üyelerinin dağılımını, bazı zorunlu hallerde daire başkan ve üyelerinin yerlerini değiştirme yetkilerine sahip olması yönüyle oldukça önemli bir kuruldur. Yine yüksek yargı personeli için öngörölmüş mesleki sürelerde düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin Yargıtay ve Danıştay'da başkan ve başsavcı olabilmek için gerekli olan 8 yıllık süre şartı 4'e, başkanvekili ve daire başkanı olabilmek için gerekli olan 6 yıl 3 yıla, Yargıtay tetkik hâkimliği için öngörölen 10 yıllık süre düşürölmüş, Adalet Bakanlığı'nın merkez teşkilatında görev alabilmek için aranan 8 yıllık hâkimlik-savcılık hizmet süresi 5 yıla düşürölmüştür. Bir diğer değişiklik ise daha önce hakimlik yazılı sınavını kazanan adayların bir katı sözlü sınava çağırılmakta iken yapılan değişiklikle beraber iki katı adayın sözlüye çağırılması şeklinde düzenleme yapılmıştır.

650 sayılı KHK ile yargı ve yargıyı ilgilendiren birçok kanunda sil baştan yeniden düzenleme yapılmıştır. Sadece bu KHK ile: 2577 İdari Yargılama Usulü, 2797 sayılı Yargıtay, 2575 sayılı Danıştay, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi, 2802 sayılı Hâkimler ve Savcılar, 6085 sayılı Sayıştay, 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri, 2247 sayılı Uyuşmazlık Mahkemesi, 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri, 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, 4769 sayılı Ceza İnfaz Kurumları ve Tutukevleri Personeli Eğitim Merkezleri, 4954 sayılı Türkiye Adalet Akademisi, Ceza Muhakemesi, 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı, 1632 sayılı Askeri Ceza, 657 sayılı Devlet Memurları, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunlarında birçok düzenleme yapılmıştır. Bu durum yani yüksek yargının ve bu teşkilat içerisinde yer alan yargı personeli ile ilgili düzenlemelerin KHK ile sil baştan düzenlenmesi esasında açıkça meclisin yetki ve görevlerinin KHK'lar üzerinden yürütmeye aktarıldığını göstermektedir. Düzenlenen alanlar yargı ve özlük hakları olmasına yani açıkça kanunla düzenlenmesi gereken alanlar olmasına rağmen KHK'lar üzerinden düzenlenmesi yasamadan yürütmeye iktidar devrini somut şekilde ortaya koymaktadır.

Sağlık Bakanlığı ile ilgili olan 663 sayılı KHK ile yapılan bazı düzenlemeler ise şu şekildedir: Bakanlığın vekil ebe ve hemşireleri sözleşmeli personel pozisyonuna geçirilmiş ve Türkiye'de yabancı doktor ve hemşirelerin çalışabilmesine olur verilmiştir. Yine bu KHK ile illerde Kamu Hastaneleri Birlikleri (KHB) kurulurken, bakanlık teşkilatı içerisine de Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü ve Kamu Hastaneleri Genel Müdürlüğü adıyla

iki yeni birim eklenmiştir. Bunlardan bağılı kuruluş olarak konumlanan Halk Sağılığı Genel M¼d¼rl¼đ¼ birinci basamak sağılığ hizmetlerinin sunumunu, bir diğer bağılı kuruluş olan KHB'ler ise ikinci ve ¼ç¼nc¼ basamak sağılığ hizmetlerinin sunumu ile görevlendirilmiştir (T¼rkel, 2017, s. 3). Burada dikkat çeken d¼zenleme KHB'leridir. Bu birlikler bakanlığa bağılı hastaneleri, ağız ve diş sağılığı merkezlerini ve benzeri sağılığ kuruluşlarını kurmak ve işletmek, gerektiğinde bunları birleştirmek, ayırmak, nakletmek veya kapatmak ve ayrıca bunlara y¼nelik performans değerlendirmesi yapmak ve değerlendirme sistematığı için her t¼rl¼ alt yapıyı kurmakla görevlendirilmiş ve burada istihdam edilen personelin s¼zleřmeli personel olacağı h¼k¼m altına alınmıştır. G¼r¼ld¼đ¼ ¼zere KHK ile oluşturulan bu birlik ile sağılığ hizmetinin kamusalılığı d¼ř¼r¼lerek bir t¼r sağılığ işletmeciliği sistemine geçilmeye çalışılmıştır (T¼rkel, 2017, s. 3).

T¼rkel (2017, s. 3)'in de belirttiği ¼zere Sağılığ Bakanlığını yeniden yapılandırarak 663 sayılı KHK: Sağılığı kamusal bir hak olmaktan çıkartmakta, bu alanı ticarileştirmekte, devletin sağılığ hizmet sunumundaki rol¼n¼ daraltmakta, hastaneleri bir t¼r işletmeye d¼n¼řt¼r¼lmekte, buradaki sağılığ çalışanlarının iş g¼vencelerini ortadan kaldırmaktadır. Yine bu KHK, Sağılığ Bakanlığını sağılığ hizmeti ¼reten bir kurum olmaktan çıkarmış, onu sadece genel sağılığ politikalarının belirleyen, sağılığ politikalarını eřg¼d¼m¼n¼ sağlayan ve sağılığ piyasasını denetleyen ve d¼zenleyen bir birim haline getirmiş, KHB'ni ise piyasa işleyişine uygun olarak hizmet ¼retip satan, gelir getirici işletmeler şeklinde dizayn etmiştir (T¼rkel, 2017, s. 3). Ancak hemen belirtmek gerekirse 15 Temmuz Darbe girişimi sonrası çıkarılan 205 maddelik 694 sayılı ‘‘Torba OHAL KHK'sı’’ ile Sağılığ Bakanlığı teşkilatı yeniden d¼zenlenmiř ve bu d¼zenleme ile T¼rkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve T¼rkiye Halk Sağılığı Kurumu oluşturulmak istenen piyasacı sağılığ sisteminin yapısına dokunulmayarak doğrudan bakanlığın genel m¼d¼rl¼đ¼ haline getirilmiştir (T¼rkel, 2017, s. 3).

Ele alacağımız bir diğer KHK ise Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile ilgili d¼zenlemeler yapan 639 sayılı KHK'dır. Bu KHK'da en dikkat çekici husus 1983 yılından 2011 yılına kadar yaklaşık 30 yıl bu bakanlığın adında ‘‘k¼y işleri’’ ibaresi geçmekte iken 639 sayılı KHK ile bu ibare kaldırılmıştır. Bu KHK'da k¼ylerle ilgili hiçbir d¼zenlemeye yer verilmemiştir. H¼k¼met s¼zc¼s¼ Cemil iek oluşturulacak bakanlıkla ilgili daha ¼nce yaptığı bir açıklamada konuyla ilgili olarak şunları ifade etmiştir.

Tarım ve K¼yiřleri Bakanlığının adının Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı şeklinde değiştirileceğini bunun sadece isim değişikliği getirmediğini, statik bir bakanlık yerine daha dinamik bir Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının

kurulmasının amaçlandığını, mevcut bakanlığın isminin Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı olduğunu, geçen dönemde çıkan yasayla köy hizmetlerinin il özel idarelerine devredilmesi nedeniyle bunun bir anlamının kalmadığını, onun için yeni bir isimle bu bakanlığın kurulmasının gerektiğini, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın aynı zamanda AB ile de bağlantılı bir düzenleme olduğunu, etkin, verimli bir hizmet sunabilmesi bakımından da bakanlığın yapısı büyük ölçüde değiştiğini, bakanlığın benzer ve birbirini tamamlayan hizmet üreten birimlerinin birleştirildiğini, böylece büyük ölçüde kadro israfı önlenmiş olduğunu, taşradaki araştırma enstitüleri ve laboratuvarların sayısı azaltılmakta ve yeniden yapılandırılmakta olduğunu, böylece daha dinamik bir Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı oluşturulacağını belirtmiştir (Habertürk,2009).

Görüldüğü üzere yapılan düzenlemenin Avrupa Birliği ile ilgili bir düzenleme olduğu, köylerin artık bir bakanlık politikası olmaktan çıkarılmasının gerekçesinin bunlara ilişkin yetkilerin daha önce İl Özel İdarelerine devredilmesinden kaynaklandığı belirtilmiştir. Ancak 2012 yılında çıkarılan Büyükşehir yasasıyla hem İl Özel İdarelerinin hem de köylerin tüzel kişiliklerini kaybettikleri düşünüldüğünde köylerin artık tamamen gözden çıkarıldığını yani köy-köylü ve küçük üretici yapısına yeni neoliberal ekonomi politikaları içerisinde yer verilmediğini görmekteyiz.

Yukarıda 2011 KHK'larının bakanlık ve teşkilatlanma boyutunda merkezileşmeyle beraber neoliberal politikalar dolayımında birçok yeni bir değişim-dönüşüm gerçekleştirildiği ortaya koyuldu, takip eden başlıkta ise 2011 KHK'larının diğer bir ayağında yer alan personel konusuna değinecektir.

4.2.2. Kamu Personel Rejiminin Değişen Çehresi: 6111 Sayılı Torba Yasa ve 2011 KHK'ları

Neoliberal politikalar bir yandan devletin yapı ve işleyişinde bürokratik tarzın tasfiyesini gerçekleştirirken ve bir yandan da bürokrasinin yaşayan cismi olan personel ve onu dizayn eden personel rejimini de mevcut duruma göre değişim-dönüşüme uğratmaktadır. Bürokrasiden piyasa tarzı örgütlenmeye doğru gidiş buna uygun bir personel formunun da yaratılmasını gerektirmiştir. Bu ise Weberyen bürokrasinin çözülmesi, alanının daraltılması, personelin görev yeri, ücret, sosyal hak ve istihdam güvencesinin kaldırılması ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu parametrelerin birçoğu 2002 yılından günümüze tek başına iktidar olmuş olan AK Parti hükümetlerine ait hükümet programlarında doğrudan yer almıştır. Bu programlarda devlet-piyasa-toplumun birbirinin tamamlayıcısı olduğu, devletin serbest piyasanın güvencesi olduğu, bürokratik reform yapılması gerektiği sık sık belirtilmiştir.

AK Partinin iktidarı boyunca en fazla yakındığı konuların başında bürokratik örgütlenme ve bürokratik oligarşi yer almıştır. Bu iki unsur reformların önündeki en önemli engel olarak görülmüştür. Bu nedenledir ki iktidara geldiği ilk yıldan itibaren

sürekli olarak personel konusu gündeme getirilmiş ve bazen müstakil-münhasır yasalarla bazen torba kanun maddeleriyle ve bazen de KHK'larla bu alanda köklü değişim-dönüşümler gerçekleştirmeye çalışmıştır. Örneğin iktidara ilk geldiği dönemde açıklanan 58. Hükümet Acil Eylem Planında personel konusuyla ilgili olarak: Devlet Personel Rejimi Reformunun gerçekleştirileceği, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında norm kadro uygulamasına geçileceği, kadro ve statülerin azaltılacağı, benzer statüler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkların giderileceği, esnek çalışma usullerinin getirileceği belirtilmiştir. Yine personel konusuyla ilgili Ağustos 2004, Ekim 2005 ve Ağustos 2006 tarihlerinde Kamu Personeli Kanun tasarısı ile Devlet Memurları Kanun tasarısı taslakları oluşturulmuş ancak bu tasarılar kanunlaşmamıştır (Özkal Sayan & Güneşer Demirci, 2012, s. 189). Müstakil ve münhasır yasalarla gerçekleşmeyen personel değişim-dönüşümü daha sonraki süreçte torba yasalar, KHK'lar, CBK'larla gerçekleştirilmeye çalışılmış ve son tahlilde de temel çözümün sistem değişikliği (Cumhurbaşkanlığı sistemi) ile gerçekleştirilebileceği yönünde açıklamalar yapılmıştır.

Personel konusunda özellikle yargı bürokrasisi, askeri bürokrasi ve genel idare bürokrasisi en çok yakınılan alanlar olmuştur. Örneğin yargı bürokrasisi ile ilgili olarak: Anayasa Mahkemesinin iptalleri, Danıştay'ın borçlanma, özelleştirme ve ihalelere yönelik iptal ve yürütmeyi durdurma kararları; askeri bürokrasi ile ilgili olarak: Çok fazla özerk bir yapıya sahip oluşu (personel rejimi, yargı usulü, istihdam yapısı vb.); genel idari bürokrasi ile ilgili olarak: Çok fazla hantal olduğu vurgusu üzerinden sık sık eleştiriler gündeme getirilmiştir. Bu nedendir ki AK Parti hükümetleri bir yandan bu alanlarda sık sık değişiklikler yapmış bir yandan da esaslı bir çözümün ancak sistem değişikliğine (Cumhurbaşkanlığı sistemi) gidilerek gerçekleştirilebileceğini belirtmiştir. Çünkü yeni sistem içerisinde üst düzey kamu görevlilerinin atamasından, yargı üyeliklerinin belirlenmesi ve bunların birçoğunun atanmasına kadar (yani adli, idari ve askeri bürokrasinin neredeyse tamamı) birçok yetki doğrudan Cumhurbaşkanına bırakılmıştır.

2011 yılında çıkarılan 35 KHK'nın 25'i, yine aynı yıl KHK'lardan önce çıkarılan 6111 sayılı Torba Kanun ve Kamu Görevlileri Sendikaları kanununda²⁸⁸ 2012'de yapılan düzenlemeler ile personel konusunda önemli değişim-dönüşümler gerçekleştirilmiştir.

²⁸⁸ 2012 yılında Kamu Görevlileri Sendikaları kanununda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan belki de en önemlisi toplu görüşmeden toplu sözleşmeye geçilmesi olmuştur. Buna göre daha önce memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenmekte iken yapılan değişiklik ile beraber memurların mali ve sosyal haklarının toplu sözleşme hükümleri ile düzenlenebileceği hüküm altına alınmıştır. Yani memuriyete ilişkin mali ve sosyal haklar kanun düzeyinden sözleşme düzeyine çekilerek yürütme erkinin personel alanındaki varlığı daha da güçlendirilmiştir. Toplu sözleşmede uzlaşmaya varılamaması halinde nihai kararı verecek olan Kamu Görevlileri Hakem heyeti üyeleri yürütme erki tarafından belirlenmektedir.

Yapılan düzenlemelerle adeta kamu personel rejiminin çehresi değişim-dönüşüme uğramıştır. Bu kapsamda performans değerlendirme sistemi belli alanlarda (MEB, EGM, Sağlık) uygulanmaya başlanmış, yeni (ve istisnai) kadrolar oluşturulmuş, eşit işe eşit ücret sistemine geçilmiş, kamuya girişte sözlü sınav uygulaması yeniden düzenlenmiştir.

2011 yılında çıkarılan KHK'larla yapılan düzenlemelerin temelleri esasında yine aynı yıl çıkarılan "6111 sayılı Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile ilk önce şekillendirilmiştir. Yani bir nevi 6111 sayılı Torba Kanun, 2011 KHK'larının çatı düzenlemesi olmuştur. Bu kapsamda önce 6111 sayılı Torba Kanuna ardından da KHK'larla değişim-dönüşüme uğratılan personel rejimine bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

2011 yılından önce memurların değerlendirilmesi özlük dosyası ve sicil sistemi üzerinden gerçekleşmekteydi. 2011 yılında çıkarılan 6111 sayılı Torba Kanun ile sicil sistemi kaldırılarak yerine performans değerlendirme²⁸⁹ sistemine geçilmeye çalışılmış dolayısıyla günümüzde özlük dosyası usulü ve performans değerlendirme sistemi üzerinden işleyen bir değerlendirme sistemine geçilmiştir. İlk kez 1879 yılında "Ahval'i Memuruin Sicili Talimatnamesi" ile uygulanmaya başlayan sicil sistemi (Özkal Sayan & Güneşer Demirci, 2012, s. 186-187), önce torba yasa ile kaldırılmış ardından da çıkarılan KHK'larla kurumlar nezdinde (MEB, Sağlık Bakanlığı, EGM gibi) performans sistemi uygulanmaya başlanmıştır. Bildiğimiz üzere sicil, personelin yeteneklerinin belirlenmesi, ilerlemesi, yükselmesi, görevle ilişkisinin kesilmesi, emekliliğe ayrılmasında kullanılan temel bir ölçüttür (Güler, 2013, s. 284). Buna göre sicil yetkili amire ait olup, puanlamaya dayalı, gizli (memur kendine verilen sicili göremez) ve yıllık olarak kullanılan bir değerlendirme aracıdır. İki yıl olumsuz sicil alan (60 puan altı) bir memur başka bir amirin emrine verilir eğer burada da olumsuz sicil alınırsa memuriyetten ilişik kesilir.

Sicil sisteminin kaldırılması iyi işleyen bir sistem olmadığı gerekçe gösterilse de esaslı neden performans sistemine geçmek için sicil sisteminin kaldırılması gerekliliğidir. Yani performans değerlendirme sistemine geçilebilmesin öncelikli koşulu personel sisteminin kariyer sisteminden iş sınıflaması (norm kadro) sistemine geçirilmesidir (Güler, 2013, s. 296). Çünkü sicil sisteminde statü hukuku gereği kişinin memuriyete uygunluğu, memurluk statüsü için uygun olup olmadığı, kariyeri, yükselmesi ölçülür ve

²⁸⁹ Türkiye'de KHK'lar üzerinden performans sistemi ilk kez 2 sayılı KHK ile 30.12.1972 tarihinde uygulanmaya çalışılmış ancak uygulanamamıştır. AK Parti döneminde ise ilk kez 2003 yılında Sağlıkta Dönüşüm Programı kapsamında sağlık alanında performans sistemi uygulanmaya çalışılmıştır. Performans sisteminin kapsamı 2011 yılında çıkarılan KHK'larla genişletilmiştir.

bu değerlendirmenin doğrudan maaş sistemiyle ilgisi bulunmamaktadır (Güler, 2013, s. 295). Yani bu sistemde görevden çok görevli ön plandadır. Ancak 6111 ve 2011 KHK'larıyla uygulanmaya çalışılan performans sistemi ise işi, işe göre ücreti, işlerin tasniflenmesini esas alır ve bu sistemde memurun kariyeri değil yaptığı işi yani görevliden çok görev (işi) ön plandadır. 6111 sayılı Torba Yasa ile personel rejiminde yaşanan kırılma esasen sicilden performansa geçiş olmuştur.

6111 sayılı yasanın 110. maddesi ile önce DMK'nın 122. Maddesinde yer alan hükümler değiştirilerek yerine "Başarı, Üstün Başarı Değerlendirmesi ve Ödöl" getirilmiştir. Buna göre ilgili madde: *Görevli oldukları kurumlarda ...hizmetlerin etkinlik ve kalitesinin yükseltilmesinde somut olaylara ve verilere dayalı olarak katkı sağladıkları tespit edilen memurlara, merkezde bağlı veya ilgili bakan, illerde valiler, ilçelerde kaymakamlar tarafından başarı belgesi verilebilir. Üç defa başarı belgesi alanlara üstün başarı belgesi verilir. Kamu kurum ve kuruluşları yürütmekte oldukları hizmetlerin özelliklerini göz önünde bulundurarak "memurlarının başarı, verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere, Devlet Personel Başkanlığının uygun görüşü alınmak kaydıyla, değerlendirme ölçütleri belirleyebilir."*

Yukarıda verilen maddede dikkat çekici olan nokta memurların verimlilik ve gayretlerini ölçmek üzere değerlendirme ölçütlerinin belirlenebileceğine dair açık hükmün artık DMK'ya eklenmiş bulunmasıdır. Bu maddenin eklenmesinin hemen ardından 2011 yılında çıkarılan ve Avrupa Birliği Bakanlığının düzenleyen 661 sayılı KHK çıkartılmış ve bu KHK'nın 16. maddesinde Emniyet Teşkilatını düzenleyen 3201 sayılı kanununun 85. Maddesinde değişiklik yapılarak performans değerlendirme sistemine geçilmiştir. Buna göre:

Emniyet Genel Müdürlüğünün stratejik plan ve hedefleri doğrultusunda, emniyet teşkilatı çalışanlarının işi başarılarının değerlendirilmesine imkân sağlayacak kurum içi bireysel performans değerlendirme sistemi oluşturulur. Performans değerlendirme sonuçları hizmet gerekleri yanında personelin; başarı, yeterlilik ve ehliyetlerinin tespitinde, performansının geliştirilmesinde, kıdem sırasının tespitinde, rütbe terfiinde, görevde yükselmesinde, asli memurluğa atanmasında, branş işlemlerinde, eğitim ihtiyaçlarının belirlenmesi ve eğitiminde, ödüllendirilmesinde, istihdamında ve görev yeri değişikliğinde kullanılabilir. Performansın iyileştirilmesi için alınması gerekli görölen tedbirleri görüşerek önerilerde bulunmak üzere, merkezde Performans Değerlendirme Kurulu oluşturulur. Performans değerlendirmesi yılda en az bir kez yapılır.

Performans değerlendirmeye ilişkin her türlü düzenleme (eğitim, yetkili amirleri belirleme, itiraz başvuru yöntemi gibi) ve diğer usul ve esasları belirleme yetkisi ise İçişleri Bakanlığına bırakılmıştır. Sicil sisteminden performans sistemine geçilen bir diğer alan Millî Eğitim Bakanlığı olmuştur. 652 Sayılı Millî Eğitim Bakanlığı KHK'sı

Bakana, ilgili daire başkanına ve diğer yöneticilere bu konuyla ilgili çeşitli yetki ve görevler vermiştir. Buna göre KHK'nın 4. maddesinin Bakana:

Bakanlığın görev alanına giren konularda politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun olarak yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, Bakanlık bütçesini hazırlamak, gerekli kanunî ve İdarî düzenleme çalışmalarını yapmak, belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek.

18. maddesi Strateji Geliştirme Başkanlığı'na:

Bakanlık hizmet birimleri, taşra teşkilatı ile okul ve kurumlar için performans ölçütlerinin oluşturulmasına yönelik çalışmalar yapmak.

33. maddesi yöneticilere:

Bakanlığın her kademedeki yöneticileri, görevlerini mevzuata, stratejik plan ve programlara, performans ölçütlerine ve hizmet kalite standartlarına uygun olarak yürütmekten üst kademelere karşı sorumludur.

37. maddesi personel atama ve terfilerini:

İl millî eğitim müdürü, ilçe millî eğitim müdürü, okul ve kurum müdürü olarak görev yapanların yer değiştirmeleri, hizmet süreleri, performans ve yeterlikleri dikkate alınarak bölge hizmeti ve rotasyon esasına göre yapılır. Bunların yer değiştirmelerine ilişkin usûl ve esaslar yönetmelikle belirlenir. Okul ve kurum müdürleri; yazılı ve/veya sözlü olarak yapılacak okul veya kurum müdürlüğü sınavında başarılı olmak kaydıyla, hizmet süreleri, performans ve yeterlikleri dikkate alınarak il millî eğitim müdürünün teklifi üzerine vali tarafından atanır.

Yukarıda verilen 652 sayılı KHK'nın ilgili maddelerinden de görüldüğü üzere sicil sistemi yerine getirilen performans sisteminde tüm yetki ve sorumluluk üst kademe de (bakan) toplamakta ve dolayısıyla kamu görevliliğini politik etkilere açık hale getirmekte, kamu görevlisinin statü hukukundan kaynaklı güvenceli haklarının içi boşaltılmaktadır. Hemen belirtmek gerekirse performans sistemi sadece yukarıda verdiğimiz iki KHK ve iki teşkilat için geçerli olmamış aksine çıkartılan her KHK ve düzenlenen her kurumda aşağı-yukarı aynı hükümlerle bir yandan tüm yetki ve güç üst kademede toplanırken bir yandan da sicil sisteminden performans sistemine geçiş yapılmıştır. Örneğin 635 sayılı KHK'nın 4, 16, 24. maddeleriyle Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına da performans sistemi getirilmiştir.

2011 yılı KHK'larının personel konusunda yapmış olduğu bir diğer düzenleme liyakat ve tarafsızlığı ilga edecek bir şekilde sözlü sınav usulünde sesli ve görüntülü kayıt alma zorunluluğunun kaldırılması olmuştur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Hukukuna göre bir idari işlem "yetki, şekil, sebep, konu ve maksat" konularında hukuka uygun olmalıdır. Eğer bu unsurlardan birinde dahi hukuka aykırılık mevcutsa açılacak iptal davasında iptal gerekçesi oluşmuş olur ve o işlem iptal edilir. Kamu personelinin göreve alınmasında uygulanacak sınav, idari işlemin şekil unsuru ile yakından ilgilidir. Bildiğimiz üzere "Biçim=Şekil+Usul'ü" ifade etmektedir. Bu nedenle bir idari işlem tesis edileceği zaman usulen ve şeklen hukuka uygun ve hukuk devletinin temel ilkesi gereği

denetlenebilir olmalıdır. Kamu personelinin göreve alınmasında uygulanacak olan sözlü sınav usulünü denetlenebilir kılan o sınavın video ya da ses kaydı ile kayıt alınmasıdır. Çünkü ancak bu şekilde temel bir hukuk ilkesi olan “İdarenin her türlü eylem ve işlemi yargı denetimine tabidir.” ilkesi hayata geçirilebilir. Ancak 2011 yılında çıkarılan 659 sayılı Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin KHK'nın 33. ek maddesi ile malî hizmetler birimlerinde malî hizmetler uzman yardımcısı ve malî hizmetler uzmanlığı için, 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK'nın 3. maddesi ile: Adalet, Dışişleri, İçişleri ve Millî Savunma Bakanlıklarının, Yükseköğretim Kurulu Başkanlığının ve Bakanlar Kurulunca belirlenen bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilatlarında istihdam edilecek uzman ve uzman yardımcısı sınavları için yazılı ve sözlü sınav veya sadece sözlü sınav yapılabileceği, sözlü sınav yapılacaksa bu sınavlarda herhangi bir kayıt sistemi kullanılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Yukarıda da görüldüğü üzere bir yandan bakanlıklarda, bağlı kuruluşların merkez teşkilatlarında istihdam edilecek tüm uzman ve uzman yardımcısı kadro ve unvanlarını tespit etmeye Bakanlar Kurulu yetkili kılınmış, bir yandan bunların kamu hizmetine alımında uygulanacak sınavın şekli yazılı+sözlü ya da sadece sözlü şeklinde belirtilmiş ve bir yandan da eğer sınav sözlü olacaksa herhangi bir kayıt sistemi kullanılmayacağı belirtilmiştir. Danıştay'ın açık kararlarına rağmen sözlü sınavın kayıt altına alınması usulünden vazgeçilmiş ve üstelik bu KHK'larla gerçekleştirilmiştir. Bu durumun gerçekleşmesinde şüphesiz 2010 yılında gerçekleştirilen yargı reformunun önemli bir etkisi vardır. Çünkü daha önce de belirtildiği üzere 2010 yargı reformuyla beraber artık yargı mercileri idari işlemin sadece hukuki boyutuna bakabilecek (hukuki boyutu ise zaten yürütme erki KHK'larla inşa etmekte), yerindelik denetimi ise yapamayacaktır.

Yine dikkat çeken bir diğer düzenleme ise eşit işe eşit ücret uygulamasının getirilmesi ve bakanlıkların örgütsel ve hiyerarşik yapısının değiştirilerek a-tipik yapının öngörülmesidir. Buna göre 666 sayılı KHK ile bakanlıklar, YÖK ve belirlenen diğer teşkilatlarda yer alan uzman ve uzman yardımcılarının maaşları eşitlenmiştir. Ayrıca bakanlıkların hiyerarşik kademelenmesinde yer alan şube müdürlüğü kadrosu kaldırılmış, bakanlıkların standart merkez örgütsel yapıları olan ana hizmet, yardımcı hizmet ve danışma denetim birimleri şeklindeki yapıya son verilmiştir.

Statü hukuku ve anayasa gereği²⁹⁰ memurlar ile ilgili her türlü düzenlemenin kanunla yapılması gerekirken, mevcut durum ve koşullarda artık kamu personel rejiminin KHK ve CBK'larla doğrudan yürütme erkinin inisiyatifine geçmesi otoriter devletçiliğin parametrelerine uygun düşer nitelikte bir gelişmedir. Çünkü bu şekilde Poulantzas'ın da belirttiği gibi bürokrasi aşırı şekilde siyasallaşmakta, egemen kitle partisinin güdümü altına girmekte, yönetim-siyaset ayrımı, tarafsızlık, liyakat ilkeleri silikleşmekte ve bir tür kanuni rejimden siyasi rejime evrilen bir kamu personel sistemi meydana getirilmektedir. Bu duruma yine KHK'lar üzerinde bir örnek verecek olursak: 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 635 sayılı Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı, 639 sayılı Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı, 640 sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 649 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığı, 655 sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının, 656 sayılı Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı, 657 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 662 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, 663 Sayılı Sağlık Bakanlığı, 665 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı KHK'ları ile genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, teftiş kurulu başkanı, il sağlık müdürü, il sağlık müdür yardımcısı, şube müdürü ile müdür ve müdür yardımcısı unvanlı kadrolarda bulunanların bu görevleri KHK'nın yayımı tarihinde sona ereceği, bu unvanlarda görev yapan teftiş kurulu başkanı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, müstakil daire başkanı, bakanlık müşaviri, daire başkanı, özel kalem müdürü, basın ve halkla ilişkiler müşaviri, başkan yardımcısı ve il sağlık müdürü kadrolarında bulunanlar²⁹¹ KHK ile ihdas edilen bakanlık müşaviri kadrolarına; diğer ünvanlarda görevli olanlar ise araştırmacı kadrolarına atanmış sayılacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu kadrolar bilindiği üzere kızağa çekilen personelin yani bürokraside pasifize edilenlerin atandığı kadrolardır. Yapılan düzenleme esasında Poulantzas'ın otoriter devletçiliği ile uyuşur niteliktedir. Çünkü Poulantzas'ın da belirttiği gibi:

Egemen kitle partisi idarenin yüksek kesimlerini zamanla ele geçirmekte, piyonlarını buraya itmekte, kumanda görevlerini kendi mensup ve yandaşları için tekeli altına almakta, dik kafalıları dışlamakta ya da kızağa çekmekte, memur kesimindeki geleneksel aşamaları-düzeni bozmakta, devlet kurumlarını en iyi şekilde işlemesini sağlayacak mekanizmaları kendi lehine saptırmaktadır (Poulantzas, 2006, s. 264).

²⁹⁰ Anayasanın 70'inci maddesi siyasi haklar arasında kamu hizmetine girme hakkını da düzenlenmiştir.

²⁹¹ 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK ve 2019 yılında çıkarılan 3 sayılı KHK ile bu kadrolar (yani daire başkanı ve üzeri kadrolar) Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmesiyle beraber tamamen istisnai memuriyet kapsamına alınarak, bunlar üzerinde tüm inisiyatif Cumhurbaşkanına bırakılmıştır.

Egemen kitle partisi bürokrasinin-idarenin üst kademelerine yerleştikçe (devlet teşkilatı) hegemonyanın örgütlenmesi görevini-rolünü-işlevini üstlenmekte, bu durum ise artık idari kararlar ile siyasi kararlar arasında ayrışım olduğu (yönetim-siyaset ayrımı vurgusu) yönündeki genel kabulü kurmaca haline getirmekte ve açık ve yoğun bir şekilde siyasileşmeye neden olmaktadır (Poulantzas, 2006, s. 263). İdarenin siyasileşmesine bağlı olarak egemen parti güvenilir adamlarını devlet teşkilatına yönlendirir ve bu duruma bağlı olarak idare ve egemen parti arasında karşılıklı bir etkileşim, değişim, dönüşüm gerçekleşir ve bunun sonucunda egemen partinin yönetim çevreleri ve hükümet giderek kamusal işlevlerle özdeşleşir hale gelir (Poulantzas, 2006, s. 263-264).

KHK'larla yapılan düzenlemeye bakıldığında açık yasal ve anayasal hükümlere rağmen üst düzey kamu görevlilerinin idarece re'sen araştırmacı ve bakanlık müşavirliği gibi kızak kadrolara atamak temel memuriyet güvencesine, liyakat ilkesine, kariyer ilkesine, hukuk devleti ilkesine aykırı olmakla beraber yapılan düzenlemeler Poulantzas'ın otoriter devletçilik parametreleri olan idarenin hukuk devleti ilkesinden uzaklaşması, bürokrasinin aşırı siyasallaşması, memur alım ve istihdamında olağan yolların aşındırılması, egemen kitle partisinin devletle özdeşleşmeye başlaması ve en önemlisi yürütme erkinin yasamayı ikame etmeye başlaması şeklindeki gelişmelerle birebir örtüşen düzenlemelerdir.

Personel konusunda yapılan bir diğer düzenleme tıpkı diğer düzenlemelerde olduğu gibi bürokrasinin siyasallaşmasına katkı sunan bakan yardımcılığı düzenlemesidir. 643 sayılı KHK ile bakanlık teşkilatlarında siyasi ve istisnai bir kadro olan bakan yardımcılığı kadrosu oluşturulmuştur. Bu durum Weberyen bürokrasiyi temsil eden yani çekirdekten yetişme, tarafsız, siyasi iktidara bağlı olmayan bir memuriyeti ifade eden müsteşarlıkların tasfiye edilmesini, bunun yerine daha çok siyasi iktidarla gelip onunla giden ve istisnai memuriyet üzerine kurulu bir bürokrasi anlayışına geçişin ilk adımı olmuştur. Bu adımı daha sonra çıkartılan 703 sayılı KHK ile tüm bakanlıklarda yer alan müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmesi izlemiştir. Son adım ise Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilerek 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK ve 2019 yılında çıkarılan 3 sayılı CBK ile tüm üst düzey kadroların (yani daire başkanı ve üzeri kadrolar) istisnai memuriyet kapsamına alınması ve bunlar üzerindeki tüm inisiyatifin Cumhurbaşkanına bırakılması olmuştur.

Yukarıda ele aldığımız KHK'lara ve bu KHK'larla yapılan düzenlemelere toplu olarak baktığımızda ve çalışmanın kuramsal temeli olan otoriter devletçilik kapsamında değerlendirdiğimizde aslında KHK'ların (ve ayrıca yürütmeyi ön plana çıkaran KHK benzeri torba yasaların) tıpkı çalışmanın temel savunusu olan: KHK'ların neoliberal

politikaların ve otoriter devletçiliğin bir aracı olduğu sonucuna ulaşmaktayız. Çünkü yapılan düzenlemeler olağan yasama faaliyetleri içerisinde yapılamamakta daha çok yürütme erkini ön plana çıkaran torba yasa, KHK ve CBK gibi araçlara başvurularak yapılmaktadır. Bu ise Poulantzas'ın kuramında belirttiği otoriter parametreleri içerisinde yer alan hukuk devleti ilkesinden uzaklaşılma, yasamadan yürütmeye iktidar devri, partilerin halk ile bağlarının kopması, egemen kitle partisiyle özdeşleşen kamu görevlilerinin ortaya çıkması, personel rejiminin aşırı siyasallaşması gibi parametreleri ortaya çıkarmaktadır. Örneğin performans sistemi, eşit işe eşit ücret, memur güvencesinin kaldırılması gibi düzenlemeler neoliberal politikaların bir uzantısı iken bu düzenlemeleri hayata geçirmek için çıkartılan Torba Yasalar-KHK'lar-CBK'lar otoriter devletçiliğin birer aracı niteliğindedir. Benzer şekilde sözlü mülakata ilişkin düzenleme, üst düzey kamu görevlilerinin re'sen idarece araştırmacı ve müşavir kadrolarına geçirilmesi Poulantzas'ın otoriter devletçilik kuramında da belirttiği idarenin hukukla bağının kopması ve bürokrasinin egemen kitle partisinin güdümü altına girmesi gibi otoriter devletçilik parametreleri ile uyuşan düzenlemelerdir.

AK Parti 17 yıllık iktidarı boyunca yukarıda ele aldığımız KHK'ların orijini oluşturulan teşkilatlanma ve personel konuları üzerinde önemle durmuş ve aşağı yukarı her dönemde gündeme getirmiştir. Çünkü bu ikisi devleti hanttallaştıran, işleyişi yavaşlatan ve ayrıca yapılacak reformlara mukavemet gösteren unsurlar olarak görülmüştür. AK Parti iktidar anlayışına göre: “Devlete çöreklenenlerin iktidarı engellediği” (Milliyet, 2003), bu sistem ve bürokratik yapının “hükümet olmaya izin verdiğini, ancak iktidar olmaya olanak tanımadığı” (Radikal, 2003), mevcut yapının “bürokratik oligarşiyi” (Milliyet, 2006) beslediği bu nedenle bu alanların değişim dönüşüme uğratarak devlet “bir anonim şirket nasıl yönetiliyorsa o şekilde yönetilmesi” (Milliyet, 2015) gerektiği anlayışına dayanmaktadır. Ancak yapılacak değişim-dönüşüm olağan yolları (olağan yasama faaliyetleri) ile gerçekleştirilemediğinden istisnai hükümet tasarruflarıyla (Torba Yasa-KHK-CBK'larla) yasama erki ikame edilmekte ancak bu durum erkler arasındaki ayrımı daha da silikleştirmektedir.

Personel, özelleştirme ve ihale kararlarına yönelik düzenlemelerin Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın yürütmeyi durdurma ve iptal kararlarına takılması yargıda değişim-dönüşüm, üst kurulların ve diğer üst düzey bürokratların (BİO, Hazine-Merkez Bankası gibi) siyaseten özerk olmaları personel rejiminde değişim-dönüşüm, devlet teşkilatının çok parçacıklı ve yetki dağılımının çok fazla olması başta bakanlıklar olmak üzere diğer teşkilat yapılarının değişim-dönüşümü üzerine yoğunlaşılma nedenleri olmuştur. Ancak özellikle 2015 sonrası köklü bir çözüm için yasal düzenlemelerin yeterli

olmadığı, sistem değişikliğine gidilmesi gerektiği belirtilmiş ve bu yöndeki çalışmalar 2017 Anayasa değişikliğiyle geçilen partili Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişle sonuçlandırılmıştır. Gelineen noktada iki başlı yürütme erki teke düşürülmüş, yürütmenin kurul tipi düzenleyici aracı olan KHK'lar yerini tekil düzenleyici bir araç olan CBK'ya bırakmış, kanunla düzenlenmesi gereken kamu görevlileri ile ilgili düzenlemeler (üst düzey kamu yöneticileri gibi) ve teşkilatlanmaya ilişkin tüm yetkiler Cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Dolayısıyla yürütme erki bir yandan yasama erkinin önüne geçerken bir yandan da tüm yetkinin tek bir üst kademede toplanması sağlanarak daha güçlü bir siyasi ve idari bir merkezleşme ortaya koyulmuştur.

Genel olarak bakıldığında Türkiye tarihini belirli dönemlere ayırarak KHK'lar üzerinden ele aldığımız bu çalışmada, aşağı yukarı her dönemde (kuramsal bölümde de belirttiğimiz üzere) egemen olanın bir tür istisnai durum yaratarak (kriz, bürokratik vesayet, hantallık, acele karar alınması gerektiği söylemleri gibi) olağan yolları aşındırmak suretiyle otoriter devletçilik parametrelerini devreye soktuğunu görmekteyiz.

Türkiye'de de otoriter devletçiliğin parametrelerinin devreye girişi çoğu kez istisnai hali üzerinden yani krizler (sosyal, siyasal, ekonomik) üzerinden devreye girmiştir. Kriz halinin mevcut olduğu bu nedenle hızlı karar alınması gerektiği, meclisin, bürokrasisinin, personel rejiminin, mevcut teşkilatların hızlı ilerlemeyi-çabuk karar almayı, reformları engellediği belirtilmiş ve bunun üzerinden yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ayırım silikleşmiş, temel hukuk devleti ilkeleri gerilemiş, katılımcı demokrasi ve katılım mekanizmaları daralmış, istisnai durum siyasetinin alanı genişlemiştir. Bu ise yürütmenin tekleşmesi, parlamentonun talileşmesi, güç ve yetkinin üst kademelerde toplanması, yasamadan yürütmeye iktidar devrinin gerçekleştirilmesi, partilerin halk ile olan temsil bağının kopması, hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılması gibi birçok problemi de beraberinde getirmiştir.

Yukarıda da görüldüğü üzere 2011 KHK'ları personel, teşkilatlanma ve bakanlık alanlarını otoriter devletçilik parametreleri üzerinden neoliberal politikalar dolayımında değişim-dönüşüme uğratmıştır. Bu durum sonraki başlıkta ele alacağımız 15 Temmuz sonrasında çıkarılan OHAL KHK'larında da aynı şekilde kendini göstermiştir. Ancak 15 Temmuz Dönemi kuramsal açıdan bakıldığında AK Parti dönemi içerisinde farklı bir devlet anlayışının ortaya çıktığı bir dönem olmuştur. Bu dönem hem otoriter devletçiliğin hem de düşük yoğunluklu istisnai devlet pratiklerinin (OHAL KHK'larıyla beraber) bir arada olduğu bir dönem olmuştur.

Otoriter devletçilik pratikleri mevcuttur çünkü bir yandan egemen sınıflar lehine neoliberal yönelimli değişim-dönüşüm kesintisiz olarak sürdürülmekte bir yandan da bu süreç istisnai olan torba yasalarla ve yasamadan yürütme erkine iktidar devrini sembolize eden KHK'lar ve CBK'larla olağan hale getirilmektedir. İstisnai devlet pratikleri mevcuttur çünkü Fraenkel'in ikili devlet yaklaşımı içerisindeki egemen ayrıcalıklı devlet iktidarı, OHAL süreci içerisinde belirlemiştir. Yürütme erkinin güçlendirilmesi bir eğilim olmaktan çıkarılarak kurumsallaştırılmış, yargısal denetim minimize edilmiş, devlet ve topluma ilişkin karar alma tekeli yürütme erkinde toplanmıştır. Ayrıca ilan edilen OHAL 728 gün sürmüş ve 12 Eylül Rejimi sonrasında ilk kez Türkiye OHAL şartları altında sistem değişikliğine yönelik referandum gerçekleştirmiştir. Yani Agamben'in teorize ettiği şekilde istisnai hali sürekliliğe dönüşmüş ve bu süreklilik içerisinde Fraenkel'in teorize ettiği normatif devlet yerini egemen ayrıcalıklı devlet iktidarına bırakmıştır. Yine benzer şekilde OHAL süreci içerisinde Schmitt'in formüle ettiği türden bir egemenlik anlayışı belirterek, neyin istisnai neyin hukuksal olduğuna yasama ya da yargı değil yürütme erki karar vermeye başlamıştır. Çünkü OHAL süreci içerisinde yani yargısal denetimin en alt düzeyde olduğu ve temel anayasal, yasal hak ve özgürlüklerin askıya alındığı bir dönemde, OHAL'in gerekçesini aşar şekilde geniş kapsamlı onlarca KHK çıkartılmış ve bu KHK'larla aşağı yukarı her alanda düzenleme yapılmıştır. Bu anlamda 15 Temmuz sürecinde bir tür hibrit bir yapı inşa edilmiştir. Bu hibrit yapı bir tarafta otoriter devletçilik parametrelerinin işletildiği bir tarafta düşük yoğunluklu istisnai devlet iktidarının var olduğu bir yapıdır.

Türkiye'de 15 Temmuz sonrasında çıkarılan OHAL KHK'ları ve anayasa referandumu ile devlet mimarisi topyekûn yeni bir değişim dönüşüm içine girmiştir. Ancak bu değişim-dönüşümün özünde tıpkı diğer dönemlerde olduğu gibi merkezileşme, yürütme erkinin ön plana çıkarılması ve neoliberal politikalar sabit bir şekilde kalmıştır.

4.3. 15 Temmuz OHAL KHK'ları: İstisnai Durumdan Yeni Sisteme; Devlet Mimarisinin Topyekûn Değişim-Dönüşümü

Türkiye tarihinin son yıllarda yaşadığı en önemli olay şüphesiz halk iradesiyle savuşturulan ilk ve tek darbe girişimi olan 15 Temmuz Darbe girişimi olmuştur. Bu girişimin büyüklüğü siyasal iktidarı da önemli ve kapsayıcı birçok adım atmaya itmiştir. Başlangıçta OHAL için atılan adımlara daha sonra OHAL dışındaki düzenlemelerde dahil edilmiş ve daha sonraki süreçte OHAL şartları altında sandığa gidilerek yeni bir sistem tesis etmeye kadar birçok önemli gelişme yaşanmıştır. Oluşturulan yeni sistem aynı zamanda çalışmanın temel ayağını oluşturan ve yaklaşık yarım asırlık tarihi bulunan

KHK'ların da varlığına son vermiştir. Çünkü yeni sistemin yeni düzenleyici aracı artık CBK'lar olmuştur. Bu başlık altında 15 Temmuz Darbe Girişimi ardından çıkarılan ve Türkiye'nin son KHK'ları olan 37 KHK ele alınacak ve tıpkı ele alınan diğer dönemlerde olduğu gibi bu KHK'ların da otoriter devletçilik (+ istisnai devlet) ve neoliberal politikalarla ilişkisi ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

20 Temmuz 2016'da ilan edilen OHAL, 730 gün sürerek 19 Temmuz 2018 tarihinde kaldırılmıştır. Bu süre içerisinde doğrudan "Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Tedbirler Alınması" başlığı taşıyan 31 KHK, OHAL süresi içerisinde ise toplamda 37 KHK çıkartılmıştır. 1757 maddeden oluşan bu 37 KHK ile emniyet, yargı, sosyal güvenlik, eğitim-öğretim, teşkilatlanma, personel alanlarında birçok önemli düzenleme yapılmıştır. Bu KHK'lar ele alınırken bir yandan yaşanan değişim-dönüşüme bir yandan da bu KHK'ların otoriter devletçilik kuramı (+istisnai devlet yaklaşımı) ile arasındaki ilişkiye değinilecektir. En baştan belirtmek gerekirse çıkartılan KHK'ların hemen hemen hepsinde tıpkı diğer dönem KHK'larında olduğu gibi yürütme erki her anlamda daha da güçlendirilmiştir. Ancak bu dönemin ele aldığımız diğer tüm dönemlerden oldukça önemli bir farkı bulunmaktadır. Bu fark, OHAL ile beraber geçilen istisna hali, sürecin sonunda yeni bir sistemle (Cumhurbaşkanlığı sistemi) taçlandırılmıştır. Yani OHAL süresi boyunca çıkarılan KHK'larla önce tüm güç ve yetki yürütme erkinde toplanmış ardından bu fiili duruma uygun hukuki bir sistem oluşturularak Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Bu anlamda bu dönemin KHK'larının temel fonksiyonu aşağıdan yukarıya doğru yetki ve görevlerin yürütme erkinde toplanmasını sağlamak olmuştur.

OHAL sürecinde en fazla gündeme getirilen konu herhangi bir yargı kararına ihtiyaç duyulmaksızın yürütme erkinin düzenleyici bir aracı (KHK) ile ihraçların, kapatmaların, el koymaların, kayyım atamalarının yaşanması olmuştur. Çok fazla gündeme getirilmesi ve eleştiri almasının arkasında, alınan kararların meclis eliyle değil de yürütme erki eliyle gerçekleştirilmesi hem de OHAL gerekçesiyle alınan bu kararların herhangi bir yargı denetimine tabi olmayışı (bu durum hukuk devleti ilkesinden uzaklaşılma olarak görülmüştür) yer almaktadır. Bu nedenle olsa gerek daha sonraki süreçte yine bir başka KHK ile bu eksiklik giderilmeye çalışılmış ve 685 sayılı KHK ile OHAL Komisyonu oluşturulmuş ve bu komisyon Mayıs 2017'de faaliyete geçmiştir. Komisyonun 2019 yılına ait faaliyet raporunda: kamu görevinden 125.678 kişi çıkartıldığı, 28.06.2019 tarihi itibarıyla 126.200 kişinin komisyona başvurduğu, 28.06.2019 tarihi itibarıyla verilen karar sayısının 77.900 olduğu, bunlardan 6000 kabul, 71.900 ret olduğu, incelemesi devam eden başvuru sayısı 48.300 olduğu belirtilmiştir (Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu, 2019, s. 3).

Bu dönemde çıkarılan KHK'lara baktığımızda yargı, milli güvenlik-savunma ve kolluk, eğitim-öğretim, akademi ve yüksek öğretim, ekonomi, personel rejimi ve daha birçok konuda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda takip eden başlıklarda bu alanlarda KHK'larla gerçekleştirilen değişim-dönüşümlere neoliberal politikalar ve onun uzantısı olan otoriter devletçilik kuramı kapsamında bakacak olursak şunları söyleyebiliriz.

4.3.1. Kolluk, Emniyet, Milli Savunmada Değişen Çehre: Artan Merkez Etkisi ve Neoliberalizasyon

OHAL döneminde çıkarılan 37 KHK'nın hemen hemen hepsinde kolluk, milli savunma-güvenlik ve emniyet ile ilgili düzenlemeler olmuştur. Yapılan tüm düzenlemelerde merkeze yardımcı ve daha çok özerk nitelikteki kuruluşlar arasında yer alan MGK, YAŞ, TSK, Kuvvet Komutanlıkları ve Genel Kurmay Başkanlığının hemen hemen tüm yetkileri önce KHK'larla Millî Savunma Bakanlığı (MSB) ve İçişleri Bakanlığına ardından anayasa değişikliği ile beraber oluşturulan yeni sistemde Cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Diğer bir ifadeyle çıkartılan KHK'larla kolluk, emniyet, milli savunma ve askeri yetkilerin hemen hemen hepsi MSB, İçişleri Bakanlığı ve Cumhurbaşkanı arasında paylaşılmıştır.

Kolluk, emniyet, silahlı kuvvetler, milli savunma ve istihbarat konularının adeta sil baştan düzenlediği OHAL KHK'larının özünde iki husus ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki yürütme erkinin bu alanlar üzerinde daha fazla güçlendirilmesi diğeri ise yürütmenin güçlendirilmesine bağlı olarak özerk ve kendine özgü yapıları olan bu alanların (genel kolluk-milli savunma ve bu alanlar içerisinde yer alan TSK, YAŞ, Genel Kurmay Başkanlığı, kuvvet komutanlıkları) sivilleştirilmesidir. Askeri makamların yani YAŞ, Genel Kurmay Başkanlığı, kuvvet komutanlıklarının yetkileri tamamen sivil makamlar olarak yürütme erkine yani ya MSB ya İçişleri Bakanlığı ya da doğrudan Cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Bu kapsamda bu alanlarda yaşanan değişim dönüşümün bir yanında sivilleşme varsa diğeri yanında da yürütmeyi güçlendirici düzenlemeler bulunmaktadır. Çıkartılan 37 OHAL KHK'sının neredeyse yarısında kolluk, emniyet, milli savunma, istihbarat alanları yeniden düzenlenmiştir. Bu açıdan dikkat çeken ve incelenmesi gereken KHK'lar: 668, 669, 671, 674, 676, 677, 678, 680, 681, 682, 686, 687, 690, 691, 694, 696 sayılı KHK'lardır. Bu KHK'lar çok geniş kapsamlı olup adeta torba KHK (AK Parti Dönemi KHK'larının bir diğeri özelliği de Torba KHK şeklinde olmasıdır.) niteliğinde düzenlemeler içermektedir. Bu nedenle ilgili KHK'ları çalışmanın

tezi kapsamında (otoriter devletçilik) dikkat çeken yönlerine bakacak olursak şunları söyleyebiliriz.

669 sayılı KHK ile tüm kuvvet komutanlıkları önce (Hava-Kara-Deniz) MSB'na bağlanmış ve daha sonra bunlara doğrudan Cumhurbaşkanının emir verebileceği hüküm altına alınmıştır. Yine bu KHK ile Yüksek Askeri Şura'nın (YAŞ) yapısı değiştirilmiş, YAŞ sekreterliği, GKB'dan MSB'na geçmiş ve Donanma ve Jandarma Genel Komutanı ile orgeneral ve oramirallerin YAŞ üyeliğine son verilmiştir. Ayrıca YAŞ'ın yönetimi, çalışma usulleri, sekretarya işlerine ilişkin yönetmeliğinin (anayasa değişikliği öncesi Başbakan iken) Cumhurbaşkanlığına hazırlanacağı belirtilmiştir.

Yine bu KHK ile Milli Savunma Üniversitesi kurularak personel eğitim ve yetiştirmede TSK tekeli dışına çıkartılmıştır. Ayrıca bu üniversitenin rektörünün MSB'nın önerisi CB'nin onayı ile atanacağı belirtilmiştir. Harp Akademisi, astsubay okulları, askeri liseler kapatılmış, bu okulları ikame edecek şekilde MSB'na bağlı yüksek okul, fakülte ve enstitüler oluşturulmuş, yine bu okullardaki mevcut öğrenciler puan durumuna göre üniversitelere aktarılmış, askeri hastaneler MSB'na devredilmiş, Genel Kurmay Başkanlığı için aranan kuvvet komutanı olma şartı kaldırılmış (671 sayılı KHK ile artık Genelkurmay Başkanı, orgeneral ve oramiraller arasından Cumhurbaşkanınca atanmaktadır.), kuvvet komutanlığına atanan orgeneral-oramiraller iki yıl bu görevde kalabileceği ancak bu sürenin Cumhurbaşkanının onaylayacağı kararname ile birer yıllık sürelerle uzatılabileceği belirtilmiştir.

TSK'ya ait sağlık kurumları Sağlık Bakanlığına, askeri fabrika ve tersaneler ise MSB'na devredilmiş, askeri yargı ile ilgili olarak önce askeri yargıçlara ilişkin tüm yetki (mesleğe kabul, terfi, sınav vs) kuvvet komutanlıklarından alınmış daha sonra anayasa değişikliği ile beraber askeri yargı (AYİM ve Askeri Yargıtay) tamamen kaldırılmıştır. Ayrıca subay ve astsubayları atama MSB'nın onayına bırakılmış, bunun yanında TSK'nın tüm personel temini işlemleri de MSB'na verilmiştir. 669 sayılı KHK ile tüm askeri birimlere Cumhurbaşkanı (Başbakanın) doğrudan emir verebileceği ve bu emrin herhangi bir makamdan onay beklenmeksizin hemen uygulanacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Yine 669 sayılı KHK ile YAŞ'ın üye yapısı değiştirilmiş ve Jandarma Genel Komutanı ve diğer orgeneral ve amirallerin YAŞ üyeliğine son verilmiştir.

690 sayılı KHK ile TSK personelinin güvenlik soruşturması ve arşiv araştırmasının askeriye tarafından değil, Emniyet Genel Müdürlüğü ve MİT tarafından yapılacağı, 694 sayılı KHK'da ise bu personel hakkında yürütülecek her türlü soruşturmanın usul ve esaslarının Cumhurbaşkanlığına bağlı MİT tarafından hazırlanan ve Cumhurbaşkanı tarafından onay verilen bir yönetmelikle yapılacağı belirtilmiştir. 693

ve 694 sayılı KHK'lar ile MİT, Cumhurbaşkanlığına bağlanmış ve çıkartılan diğer KHK'larla hem Başbakanın ve Bakanlar Kurulunun MİT'e ilişkin yetki ve görevlerinin tümü Cumhurbaşkanına aktarılmış hem de yeni birtakım düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin, MİT Müsteşarı hakkında soruşturma yapılması ya da MİT Müsteşarının tanıklığı Cumhurbaşkanının iznine bağlanmış, Cumhurbaşkanının başkanlığında Milli İstihbarat Koordinasyon Kurulu (MİKK) kurulmuştur. Görüldüğü üzere KHK'larla MİT ile ilgili tüm konularda tek yetkili Cumhurbaşkanı kılınmıştır.

TSK Güçlendirme Vakfı Kanunu'nunda yapılan değişiklikle bu vakfın mütevellî heyeti yeniden düzenlenmiş, bu heyetin Cumhurbaşkanınca belirleneceği ve Cumhurbaşkanı başkanlığında, Milli Savunma Bakanı, Genelkurmay 2. Başkanı, MSB Müsteşarı ve Savunma Sanayi Müsteşarından oluşacağı belirtilmiştir (696 sayılı KHK mad. 128).

671 sayılı KHK ile TSK'dan emekli olan personelin MSB'nin onayı ile geri dönüş yapabileceği belirtilmiştir. 681 sayılı KHK ile subaylığa nasıp kararı MSB'nin, asteğmen-albay rütbeleri arasında rütbe terfileri, ilgisine göre İçişleri Bakanının veya Milli Savunma Bakanının, generalliğe terfi Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşeceği belirtilmiştir.

Bir diğer dikkat çekici düzenleme 678 sayılı KHK ile gerçekleştirilmiştir. Buna göre MSB'na devredilen askeri fabrikalar ve tersaneler, asli görevlerini aksatmamak kaydıyla yabancılar da dahil her türlü ticari işlemlere girişmeye ve gerektiğinde müşterek imalatta bulunma, âtil durumda olan tezgâh ve ekipmanlarını kiralama yetkisi verilmiştir. Bu kapsamda yürütülecek faaliyetlerle ilgili usul ve esaslar Millî Savunma Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirleneceği belirtilmiştir. Daha önceki süreçte adeta kapalı bir kutu gibi olan ve sadece askeri faaliyetler ile meşgul olan bu birimler KHK'daki bu madde ile ticari faaliyetlere açılmıştır. Neoliberal politikaların askeri alana sirayet edişi olarak yorumlayabileceğimiz bu düzenlemenin devamı 696 sayılı KHK ile gerçekleşmiştir. Bu KHK ile 1325 sayılı Askeri Okullar, Askeri Öğrenciler, Askeri Fabrikalar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanunda değişiklik yapılmıştır. Buna göre: Askeri fabrikalar ve askeri tersanelerin imkân ve kabiliyetlerini kullanarak ...yabancılar dahil gerçek ve tüzel kişilerden sipariş almak veya bunların ihtiyaçları için teklif vermek, bu siparişler ve teklifler sebebiyle gerektiğinde müşterek imalat, tasarım, araştırma-geliştirme, ürün geliştirme faaliyetlerinde bulunmak, askeri fabrikalar ve tersanelerin gelişimini ve modernizasyonunu sağlamak, tesisler inşa etmek ve esas sözleşmesinde düzenlenecek diğer ticari faaliyetlerde bulunmak üzere ...Türk Ticaret Kanunu ve özel

hukuk hükümlerine tabi, Askeri Fabrika ve Tersane İşletme Anonim Şirketi (ASFAT A.Ş.) unvanı altında bir anonim şirket kurulmuştur.

Personel rejimi İş Kanununa tabi, sermayesinin tamamı Hazine Müsteşarlığına ait olan bu A.Ş'nin, oy, yönetim, temsil, denetim gibi hak ve yetkileri MSB tarafından kullanılmaktadır. MSB envanterinde bulunan hammadde, yedek parça, sistem, alt sistem ve benzerlerini ve MSB envanterinde bulunan platform, mühimmat, ekipman, sistem ve alt sistemler ile altyapı ve test merkezleri bakan onayı ile bedelsiz kullanılabilceği belirtilen ASFAT'ın Kamu İhale Kanunundan da muaf olduğu hüküm altına alınmıştır. OHAL kapsamında yer almayan bu düzenlemelerle iktisadi alanda tıpkı özel sektör gibi ticari faaliyetlerde bulunabilecek bir şirket oluşturulmuştur.

TSK, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü için gerekli olan modern silah, araç ve gereçlerin üretimi, yurt içinden yurt dışından teminine karar verme yetkisine ve bu kapsamda sözleşme imzalanacak firmanın seçimini belirleme yetkisine sahip olan Savunma Sanayi İcra Komitesi 696 sayılı KHK ile yeniden düzenlenmiş ve bu komite Cumhurbaşkanlığına bağlanmıştır. Yine bu KHK ile savunma sanayini düzenleyen 3238 sayılı kanunda Savunma Sanayi Müsteşarlığına ve MSB'na atfedilen tüm yetki ve görevler Cumhurbaşkanına aktarılmıştır.

Yaklaşık 1800 maddeden oluşan 37 OHAL KHK'sı ile yukarıda verilen örneklerde olduğu gibi daha çok yürütme erkini ön plana çıkartan birçok düzenleme yapılmıştır. Bu alanlardan biri de ele aldığımız genel kolluğu ifade eden TSK olmuştur. Bu kapsamda YAŞ, MGK, Genel Kurmay Başkanlığı, askeri yargı, askeri personel rejimi (disiplin, terfi, görev süresi uzatma, soruşturma), kuvvet komutanlıkları, askeri denetim ve teftiş, atamalar, askeri okullar gibi akla gelebilecek her alanda düzenleme yapılmıştır.

Cumhuriyet tarihi boyunca özerk bir yapıya bürünmüş olan askeri alan ve onun uhdesinde olan ulusal savunma-güvenlik çıkartılan KHK'larla yürütme erkinin uhdesine çekilerek sivilleştirilmiş, yani tamamen yürütme erkinin görev ve yetki sahası içine dahil edilmiştir. Ayrıca yine 678-696 sayılı KHK'larda olduğu gibi yapılan düzenlemelerle askeri alanda ticari faaliyet ve sözleşmelerin yapılabilmesini önü açılarak neoliberal politikalar askeri alana dahil edilmiştir.

OHAL KHK'ları ile OHAL boyunca yeni sistemin inşası gerçekleştirilmiş olup, daha sonraki süreçte bu fiili duruma anayasa değişikliği ile hukuki bir boyut kazandırılmıştır. KHK'larla yapılan her düzenlemede istisnasız bir şekilde yürütme erki daha da güçlendirilmiştir. Daha sonraki süreçte ise yürütme erki tümünden

Cumhurbaşkanının şahsında bütünleştirilerek, ultra güçlü yürütme erkli yeni bir sistem tesis edilmiştir.

4.3.2. Merkez-Taşra-Yerelde Yaşanan Değişim-Dönüşüm: Mikro ve Makro Merkezileşme

OHAL KHK'ları ile düzenleme yapılan bir diğer alan merkezi yönetim, onun taşra uzantısı ve yerel yönetim alanları olmuştur. Bu kapsamda 668, 670, 674, 676, 678, 680, 690, 694, 696, 700, 703 sayılı KHK'lar ile köy, il idaresi, il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi, İçişleri Bakanlığı teşkilat kanunlarında birçok düzenleme yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerin özü tıpkı diğer KHK'larda olduğu gibi yürütme erkinin ön plana çıkarılması, makro ve mikro düzeyde merkeziyetçiliğin inşa edilmesi şeklindedir. Bu kapsamda çıkarılan bazı KHK'ları kısaca ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz.

668 sayılı KHK ile jandarma birliklerinin kuruluş ve konuşlarının düzenlenmesinde mülki taksimatın esas alınacağı ancak geçici olarak birden çok ili içine alan bölge teşkilatı da kurulabileceği, bu durumda bölge komutanı, bölge teşkilatının konuşlu bulunduğu ilin valisine karşı sorumlu olarak görev yapacağı belirtilmiştir. Yine aynı KHK ile İçişleri Bakanı tarafından, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Jandarma Genel Komutanlığı arasında her kademedeki personel, geçici olarak görevlendirilebileceği belirtilmiştir. Son olarak sahil güvenlik bölge komutanları hakkında mülki görevleri açısından konuşlu buldukları yerin valisi tarafından her yıl sonunda, görevleri ile ilgili olarak değerlendirme raporu düzenleneceği, değerlendirme raporları personelin terfi, ödüllendirme, atama ve yer değiştirmesinde dikkate alınacağı, değerlendirme raporlarının içeriği ve düzenlenme esaslarının ise İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenleneceği belirtilmiştir.

674 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda değişiklik yapılmış ve buna göre belediye başkanı, başkan yardımcısı veya meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılacağı belirtilmiştir.

Yine belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde bütçe ve muhasebe iş ve işlemleri valilik onayı ile defterdarlığa veya mal müdürlüğüne gördürülebileceği, bu belediyelerde belediye meclisi, görevlendirilen başkanın çağrısı

olmadıkça toplanamayacağı, bu şekildeki belediyelerde, meclis görevinin belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütüleceği belirtilmiştir.

Bu KHK ile yapılan bir diğer beledi düzenleme: Terör veya şiddet olayları nedeniyle hizmetlerin aksatılması durumu meydana gelirse valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yaptırabileceği belirtilmiştir. Benzer şekilde belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığı tespiti yapılırsa, belediye veya bağlı idare taşınırına mahallen en büyük mülki idare amiri tarafından el koyulabileceği belirtilmiştir. Ayrıca çıkan olaylarda belediye veya bağlı idare personelinin bir sorumluluğu varsa ve vali veya kaymakam tarafından bu personel görevden uzaklaştırılmışsa göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılabileceği belirtilmiştir.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanunla büyükşehir olan illerde il özel idareleri kaldırılmış, bu birimlerin yetki, görev, personel, araç-gereç vs. büyükşehir belediyesi ve valilikler bünyesinde oluşturulan Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) devredilmiştir. 674 sayılı OHAL KHK ile yapılan bir diğer düzenleme de valiliklere bağlı olarak kurulan YİKOB'lara kamu tüzel kişiliği verilmesi olmuştur. Buna göre YİKOB'lar kamu tüzel kişiliğine haiz ve özel bütçeli birimler halini almış ve yapılan değişikliklere bağlı olarak birçok yetki ve görev ile donatılmıştır.

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabileceği, bu işler karşılığı ihale ve parasal durumların esas ve usullerin İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı tarafından müştereken belirleneceği, yine başkanlığın bütçesinin hazırlanması ve uygulanması ile diğer hususların Maliye Bakanlığının görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan yönetmelikle belirleneceği, başkanlığın ilin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebileceği; bu amaçla kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabileceği, başkanlığın personel ihtiyacı İçişleri Bakanlığı kadrolarında görev yapan personelden karşılanacağı belirtilmiştir.

674 sayılı KHK ile köy ve il özel idaresi kanunlarında yapılan değişiklikle: Vali ve kaymakama köy korucularının görev alanlarını, geçici ve süresi belirli olarak köy hudutları dışına genişletebilme ve görev yerlerini değiştirebilme yetkisi verilmiştir. Buna göre yapılan düzenlemeyle geçici köy korucuları diğer bir ilin valisinin talebi üzerine, istihdam edildikleri ilin valisinin onayı ile geçici ve süresi belirli olarak iller arasında görevlendirilebilir.

676 sayılı KHK ile geçici köy koruculuğu kaldırılarak yerine “güvenlik koruyuculuğu” ve “gönüllü güvenlik koruculuğu” getirilmiştir. 680 sayılı KHK ile de görevinden ilişiği kesilmiş güvenlik korucularının operasyonel faaliyetler için tekrar göreve çağrılabilmesi, bunun için valinin talebi ve İçişleri Bakanının onayı öngörülmüştür. Ayrıca 694 sayılı KHK ile de korucuların görevlerinin ifası sırasında ortaya çıkan suçlardan dolayı yapılan soruşturma ve kovuşturmalarda müdafî olarak belirlediği en fazla üç avukatın ücreti İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak ödenekten valilikler tarafından karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

674 sayılı KHK ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda değişiklik yapılarak: Valiye; kamu düzeni ve güvenliği ile kişilerin can ve mal emniyetinin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, trafik güvenliği ve kontrolünün sağlanması amacıyla meydan, karayolları, cadde, sokak ve park gibi kamuya açık alanlarda kurulacak sistemlerin yerlerini tespit etme, bu sistemlerin kurulumu ve altyapı faaliyetlerini koordine etme yetkisi verilmiştir. Bu işlemler için valiliğin talebini il özel idaresi, belediye, köy ve diğer kamu tüzelkişilikleri yedi gün içinde sonuçlandırma zorunluluğu getirilmiştir.

700 sayılı KHK ile Köy Kanununda yapılan değişiklikle beraber OHAL ilan edilen illerde 40.000 kişiye kadar güvenlik korucusu görevlendirilebileceği, Cumhurbaşkanının bu sayıyı yüzde elliye kadar artırmaya yetkili olduğu belirtilmiştir. 703 sayılı KHK ile bucak kurulması, kaldırılması, merkezinin belirtilmesi, il ilçe ve bucak sınırlarının ve bucak adlarının değiştirilmesi bir köyün veya kasabanın veya bucağın başka bir il ve ilçeye bağlanması, mühim mevki ve tabii arazi adlarının değiştirilmesi İçişleri Bakanlığının kararı ve Cumhurbaşkanının onayına bırakılmıştır.

678 sayılı KHK ile 5393 sayılı Belediye Kanunu’na ekleme yapılmış ve afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalan yerleşim birimlerinin belediyeleri ile belediye başkanı veya başkan vekili görevlendirilen belediyelerde, vali veya belediye başkanı, aksayan belediye hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebileceği, yardım istenilen belediye ise meclis kararına gerek olmaksızın İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getireceği belirtilmiştir.

682 sayılı Genel Kolluk Disiplin Hükümleri Hakkında KHK ile genel kolluk görevlilerinin tabi olacağı disiplin hükümleri yeniden düzenlenmiştir. Bu KHK ile kaymakam ve vali, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı personeline resen disiplin cezası vermeye yetkili olan makamlar arasına eklenmiştir. Buna göre kaymakamlar ilçe, valiler il teşkilatındaki diğer disiplin amirlerine göre en üst disiplin amiridir. Valiler kaymakamlara, Bakan ise Emniyet Genel Müdürü, Jandarma Genel Komutanı ve Sahil Güvenlik Komutanı ile valilere göre bir üst disiplin amiridir.

703 sayılı KHK ile 2011 yılında çıkarılan 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığı KHK'sında değişiklik yapılarak: Büyükşehir Belediyesi, Belediye ve İl Özel İdarelerinin artık öğrencilere özel barınma hizmeti veren kurumlara iş yeri açma ve çalışma ruhsatının yerel yönetim birimlerinin veremeyeceği, bunun Millî Eğitim Bakanlığınca verileceği, bakanlığın bu yetkisini valiliklere devredebileceği belirtilmiştir.

Yine aynı KHK ile daha önce 2011 yılında 652 sayılı KHK ile MEB içerisinde kurulan ve okul ve kurum binaları dâhil, taşınmazlara ilişkin her türlü satım, yapma, yaptırma; kamulaştırma işlemlerini yürütme, okul ve eğitim yerleşkesi gibi eğitim tesislerinin gerçek kişilere veya özel hukuk tüzel kişilerine kiralanmasına ilişkin işleri yürütme; Bakanlık taşınmaz ve demirbaşlarını sigortalatma, kiraya verme gibi görev ve yetkileri bulunan İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığı'nın çalışma usul ve esaslarını belirleme-düzenleme yetkisi Cumhurbaşkanına geçmiştir.

Bu KHK ile 5542 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda da önemli bazı düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre: Valinin ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olduğu, ilin genel idaresinden Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olduğu, Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait işleri için valilere re'sen emir ve talimat verebileceği şeklinde düzenlemeler yapılmıştır.

703 sayılı KHK ile yapılan bir diğer düzenleme bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi kadroları iptal edilmiş ve müsteşar, müsteşar yardımcısı ve merkez valisi ile kadroları kaldırılan diğer üst kademe kamu yöneticilerinin mevcut kadroları, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeni düzenleme yapıncaya kadar şahıslarına bağlı olarak saklı tutulacağı belirtilmiştir. Böylece bu KHK ile üst kademe kamu yöneticileri ile ilgili tüm inisiyatif Cumhurbaşkanına bırakılmıştır.

Yukarıda ele aldığımız KHK'lerden da görüleceği üzere OHAL KHK'lerinin yarısına yakını mülki idare ve yerel yönetimlere ilişkin birçok düzenlemeyi içermektedir. Bu düzenlemelerin bir bölümü güvenlik içerikli olmakla beraber, yapılan düzenlemelerin arkasındaki esaslı pratik Türkiye'nin yarım asırlık KHK rejimini ele aldığımız bu çalışmanın her döneminde olduğu gibi yine merkezileşme ve yürütme erkinin ön plana çıkarılması şeklinde olmuştur. Yerel yönetimlerin ruhsat verme yetkilerinin merkeze çekilmesi (703 sayılı KHK), vali ve bakana bazı şartlar altında belediye başkanı atama yetkisinin verilmesi (674 sayılı KHK), mülki idare birimleri üzerinde düzenlemeler yapabilme yetkisinin Cumhurbaşkanına verilmesi (703 sayılı KHK) gibi düzenlemeler merkezileşme ve yürütme erkinin öplana çıkarılmasında yapılan düzenlemelerden bazılarıdır. Bu anlamda merkez, taşra ve yerel düzeyde hem mikro hem de makro düzeyde

(otoriter devletçiliğin önemli parametrelerinden) yürütme erkini önceleyen bir merkezileşme söz konusu olmuştur.

4.3.3. Yargıda Yaşanan Değişim-Dönüşüm: Adli Kolluğun Yükselişi-İdari Denetimin Azaltılması

15 Temmuz sonrası çıkartılan OHAL KHK'larının önemli bir bölümü yargı alanı ile ilgili olmuştur. Yargı alanında yapılan değişim-dönüşümde öne çıkan temel husus kolluk makamlarının (özellikle Cumhuriyet Savcılarının) yetkilerinin artması ve idarenin yargısal denetimin zayıflaması şeklinde olmuştur. Yani daha önce mahkeme kararı ile gerçekleştirilebilen adli-idari işlemler mahkeme kararı olmaksızın belli bir süreliğine savcılar tarafından da yerine getirilebilecektir. Merkez, yerel ve taşra teşkilatlanma KHK'larını ele aldığımız yukarıdaki başlıktan da görüleceği üzere bu alanda yapılan düzenlemelerde idari kolluk makamı olan valinin yetkileri arttırılmışken, yargı alanında en dikkat çeken husus ise adli kolluk makamlarının (özellikle Cumhuriyet Savcılarının) yetkilerinin arttırılması olmuştur. KHK'lar ile yargı alanında 667, 668, 670, 671, 674, 676, 680, 684,685, 690, 691, 694, 696 sayılı KHK'lar ile önemli düzenlemeler yapılmıştır.

667 KHK ile tutuklu olanların avukatları ile görüşmelerinde, toplumun ve ceza infaz kurumunun güvenliğinin tehlikeye düşürülmesi, terör örgütü veya diğer suç örgütlerinin yönlendirilmesi, bunlara emir ve tâlimat verilmesi veya yorumlarıyla gizli, açık ya da şifreli mesajlar iletilmesi ihtimalinin varlığı halinde, Cumhuriyet savcısının kararıyla, görüşmeler teknik cihazla sesli veya görüntülü olarak kaydedilebilir, tutuklu ile avukatın yaptığı görüşmeleri izlemek amacıyla görevli hazır bulundurulabilir, tutuklunun avukatına veya avukatın tutukluya verdiği belge veya belge örnekleri, dosyalar ve aralarındaki konuşmalara ilişkin tuttukları kayıtlara el konulabilir veya görüşmelerin gün ve saatleri sınırlandırılabilir, Cumhuriyet savcısının istemiyle tutuklunun avukatlarıyla görüşmesi sulh ceza hâkimliğince yasaklanabilir, avukatın değiştirilmesi Cumhuriyet savcısı tarafından istenebilir şeklinde düzenlemeler yapılmıştır.

668 KHK ile gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısı tarafından da yakalama emri düzenlenebilir. Hâkim veya Cumhuriyet savcısı tarafından verilen yakalama emri üzerine yakalanan şüpheli hakkında verilen gözaltı süresi otuz günü geçmeyeceği belirtilmiştir. Yine gecikmesinde sakınca bulunan hallerde konutta, işyerinde ve kamuya açık olmayan kapalı alanlarda Cumhuriyet savcısının yazılı emriyle arama yapılabileceği, Cumhuriyet savcısı hazır olmaksızın konut, işyeri veya diğer kapalı yerlerde arama yapabileceği bunun için o yer ihtiyar heyetinden veya komşulardan bir

kişi bulundurulacağı, askerî mahallerde hâkim kararıyla veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısının yazılı emriyle, Cumhuriyet savcısının katılımı olmaksızın, adli kolluk görevlileri tarafından arama ve el koyma yapılabileceği, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısı da el koymaya karar verebileceği, hâkim kararı olmaksızın yapılan el koymada bu işlemin, beş gün içinde görevli hâkimin onayına sunulacağı, Hâkim ise bu el koymaya ilişkin kararını on gün içinde açıklaması gerektiği şeklinde birçok hukuki düzenleme yapılmıştır.

Avukat bürolarında hâkim kararıyla veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısının yazılı emriyle, Cumhuriyet savcısının katılımı olmaksızın, adli kolluk görevlileri tarafından arama ve el koyma yapılabileceği, bilgisayarlarda, bilgisayar programlarında ve kütüklerinde yapılacak arama, kopyalama ve el koyma işlemlerine, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısı tarafından da karar verilebileceği, iletişimin tespiti, dinlenmesi ve kayda alınması, gizli soruşturmacı görevlendirilmesi ve teknik araçlarla izleme tedbirlerine hâkim veya gecikmesinde sakınca bulunan hallerde Cumhuriyet savcısı tarafından karar verilebileceği, müdafinin (vekil-avukat) dosya içeriğini inceleme veya belgelerden örnek alma yetkisi, soruşturmanın amacını tehlikeye düşürebilmesi ihtimali karşısında Cumhuriyet savcısının kararıyla bunun kısıtlanabileceği belirtilmiştir. Benzer şekilde gözaltındaki şüphelinin müdafii ile görüşme hakkı Cumhuriyet savcısının kararıyla beş gün süreyle kısıtlanabileceği, bu zaman zarfında ifade alınamayacağı belirtilmiştir. Cumhuriyet başsavcılıkları, soruşturmanın gerekli kılması halinde yargı çevresi içindeki mülki idare amirliklerinden bina, araç, gereç ve personel talebinde bulunabileceği şeklinde adli kolluk makamı olan savcıya birçok yetki ve görev verilmiştir.

670 sayılı KHK ile Terörle Mücadele Kanunu kapsamına giren suçlar bakımından, şüphelinin aynı olayla ilgili olarak yeniden ifadesinin alınması ihtiyacı ortaya çıktığında bu işlemin Cumhuriyet savcısı veya Cumhuriyet savcısının yazılı emri üzerine kolluk tarafından yapılabileceği yönünde düzenleme yapılmıştır.

671 sayılı KHK ile daha önce 5 yıllık ve 10 yıllık süreler öngörülen bölge idare mahkemesi üyeliği ve başkanlığı süreleri değiştirilerek 6 yıla düşürülmüştür. 673 sayılı KHK Hâkimlik ve savcılık mesleğinden kendi istekleriyle emekli olan veya birden fazla çekilenlerden tekrar mesleğe dönebilmenin yolu açılmıştır. Yine bu KHK ile Adli Tıp Kurumu içerisinde Adli Bilişim İhtisas Dairesi kurulmuş ve bu daireye mahkemeler ile hakimlikler ve savcılıklar tarafından talep edilen bilişim ile ilgili konularda gerekli incelemeleri yapmak; veri toplama, işleme, depolama veya aktarma işlevi gören bilişim

sistemleri ile her türlü sayısal ve elektronik materyal üzerinde inceleme, araştırma ve analizleri yapmak, sonuçlarını bir raporla tespit etmek gibi görevler verilmiştir.

676 sayılı KHK ile bazı suçlar bakımından gözaltındaki şüphelinin (terör, uyuşturucu vs) müdafî (avukatı) ile görüşme hakkı Cumhuriyet savcısının istemi üzerine, hâkim kararıyla 24 saat süreyle kısıtlanabileceği; bu zaman zarfında ifade alınamayacağı yönünde düzenleme yapılmıştır. Yine bu KHK ile Cumhuriyet Başsavcılığının istemi ve infaz hâkiminin kararıyla, 3 ay süreyle; görüşmeler teknik cihazla sesli veya görüntülü olarak kaydedilebileceği, hükümlü ile avukatın yaptığı görüşmeleri izlemek amacıyla görüşmede görevli hazır bulundurulabileceği, hükümlünün avukatına veya avukatın hükümlüye verdiği belge veya belge örnekleri, dosyalar ve aralarındaki konuşmalara ilişkin tuttukları kayıtlara el konulabileceği veya görüşmelerin gün ve saatleri sınırlandırılabilceği yönünde birçok düzenleme yapılmıştır.

680 sayılı KHK ile polise, sanal ortamda işlenen suçlarda, yetkili Cumhuriyet başsavcılığının tespiti amacıyla, internet abonelerine ait kimlik bilgilerine ulaşmaya, sanal ortamda araştırma yapmaya yetki verilmiştir. Daha önce 667 sayılı KHK ile 30 gün olarak düzenlenen gözaltı süresi 684 sayılı KHK zorunlu süreler hariç yakalama anından itibaren yedi günü geçemeyeceği ancak Cumhuriyet savcısının, gözaltı süresinin yedi gün süreyle uzatılmasına yazılı olarak emir verebileceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

685 sayılı KHK ile iç hukuk yollarına yeni bir başvuru birimi daha eklenmiş ve Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu kurulmuştur. Ayrıca bu komisyonun bir üyesi hariç diğer tüm üyeleri belirleme yetkisi yürütme erkine verilmiştir. Buna göre: komisyon, yedi üyeden oluşmakta ve bu üyelerin üçü kamu görevlileri arasından Başbakan (703 sayılı KHK ile komisyon ile ilgili her türlü yetki Cumhurbaşkanına aktarılmıştır.) tarafından, bir üye Adalet Bakanlığının merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlarında çalışan hâkim ve savcılar arasından Adalet Bakanınca, bir üye mülki idare amirleri sınıfına mensup personel arasından İçişleri Bakanınca, birer üye Yargıtay'da ve Danıştay'da görev yapan tetkik hâkimleri arasından HSK tarafından belirleneceği şeklinde düzenleme yapılmıştır.

Bu komisyonun bazı görev ve yetkileri ise: a) Kamu görevinden, meslekten veya görev yapılan teşkilattan çıkarma ya da ilişkin kesilmesi; b) Öğrencilikle ilişkin kesilmesi; c) Dernekler, vakıflar, sendika, federasyon ve konfederasyonlar, özel sağlık kuruluşları, özel öğretim kurumları, vakıf yükseköğretim kurumları, özel radyo ve televizyon kuruluşları, gazete ve dergiler, haber ajansları, yayınevleri ve dağıtım kanallarının kapatılması; ç) Emekli personelin rütbelerinin alınması, şeklindedir. Ayrıca

694 sayılı KHK ile OHAL Komisyonu üyelerine soruşturma açılması Başbakanın (703 sayılı KHK ile Cumhurbaşkanının) iznine tabi olduğu yönünde düzenleme yapılmıştır.

Daha önce 669 sayılı KHK ile tüm askeri yargı makamları kapatıldığından 694 sayılı KHK ile kaldırılan askeri yargı mercilerinde görülmekte olan, tebliğde ve infaz aşamasında bulunanlar ile bu mercilerin arşivlerinde bulunan işi bitmemiş dosyalardan; a) Askeri Yargıtay'da olanlar, Yargıtay'a; b) AYİM'de kanun yolu incelemesi aşamasında olanlar Danıştay'a; diğerleri Ankara idare mahkemelerine; c) Askeri mahkemelerde olanlar, görevli ve yetkili adli yargı mercilerine; ç) Askeri savcılıklarda olanlar, yetkili Cumhuriyet Başsavcılıklarına devredilmesine karar verilmiştir.

Yine aynı KHK ile MİT Müsteşarı hakkında soruşturma yapılması Cumhurbaşkanının iznine bağlanmıştır. Soruşturma izni verilmesi veya verilmemesi kararlarına karşı on gün içinde Danıştay Birinci Dairesine itiraz edilebileceği, bu itirazların öncelikle inceleneceği ve en geç üç ay içinde karara bağlanacağı, burada verilen kararın kesin hüküm niteliğinde olduğu belirtilmiştir. Eğer izin verilmesi durumunda MİT Müsteşarı hakkında soruşturma Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yapılacaktır.

694 sayılı KHK ile: Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen milletvekili hakkında soruşturma ve kovuşturma yapma yetkisi, Ankara Cumhuriyet Başsavcılığı ve bu yer ağır ceza mahkemesine ait olduğu, soruşturmayı Cumhuriyet Başsavcısı veya görevlendireceği vekili bizzat yapacağı, başsavcı veya vekili, suçun işlendiği yer Cumhuriyet savcısından soruşturmanın kısmen veya tamamen yapılmasını isteyebileceği şeklinde yeni bir düzenleme yapılmıştır.

Ayrıca bu KHK ile Hâkimler ve Savcılar Kurulu, kurul müfettişliğine yapılacak atamalarda öngörülen beş yıllık hizmet süresi üç yıl olarak düzenlenmiş ve yine aynı KHK ile 4000 hâkim ve savcı ile 2000 hâkim aday kadrosu ihdas edilmiştir.

Yargı alanında yapılan bir diğer düzenleme 696 sayılı KHK olup, bu KHK ile: Avukatlık mesleğinden hâkim ve savcı adaylığa alınanların meslek öncesi eğitimleri altı ay olarak belirlenmiş, bu eğitim hazırlık eğitimi ve staj dönemi olmak üzere iki döneme bölünmüştür. Eğitimin süresi, stajın yeri ve staj süresi ile meslek öncesi eğitimden sayılmayan sürelerin ne suretle tamamlanacağı gibi tüm hususlarda Adalet Bakanlığı yetkili kılınmıştır.

Yargı alanında birçok önemli düzenleme gerçekleştiren bir diğer KHK ise 703 sayılı KHK olmuştur. Bu KHK ile:

HSYK, HSK olarak isimlendirilmiştir. Hakimler ve Savcılar Kurulu daha önceden 22 asıl ve 12 yedek üyeden oluşurken bu KHK ile 12 üyeden oluşacağı belirtilmiştir. Yine bu kurulun üye kompozisyonu da değiştirilmiştir. Buna göre kurulda daha önce Adalet

Bakanlığı Müsteşarı varken müsteşarlık kaldırılarak ve yerine bakan yardımcısı getirilmiştir. Daha önce bu kurula Danıştay, Yargıtay ve Türkiye Adalet Akademisi de üye belirlerken bunların üye belirleme yetkileri kaldırılmıştır. Dolayısıyla HSK üyelerinin seçilmesi usulü KHK ile büyük oranda değiştirilmiş olup, yeni düzenlemeyle 4 tanesinin Cumhurbaşkanı, 7 tanesini de TBMM belirlenmesi usulüne geçilmiştir. Dolayısıyla yapılan düzenlemeyle yüksek yargı da yürütme erkinin etkinliğinin daha da arttığını görmekteyiz.

Bu KHK ile Anayasa Mahkemesi (AYM) kanununda da değişiklikler yapılmıştır. Buna göre AYM'deki bölümlerde üye sayısı yedi kişiden atı kişiye, genel kurul üye sayısı 16 kişiden on beş kişiye düşürülmüştür. Yine bu KHK ile seçimle işbaşına gelmeyen Cumhurbaşkanı Yardımcılarının da yüce divanda yargılanacağı ancak daha önceden yüce divanda yargılananlar arasında yer alan Jandarma Genel Komutanı ise yüce divanda yargılanmayacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır. AYM üyeliğine seçilebilecekler arasında bakan yardımcılarını da eklenmiş ve Yüce Divanda yargılanma süresi 3 aylık süre ile sınırlandırılmıştır. Son olarak 703 sayılı KHK ile Askerî Yargıtay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kaldırılmıştır.

Görüldüğü üzere OHAL KHK'larıyla yargılama sürecinde, yargıda ve yüksek yargıda hem personel rejimi hem teşkilatlanma hem de işleyiş-yetki-sorumluluk konularında birçok önemli düzenleme yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerin özüne bakıldığında KHK'larla yürütme erkinin sadece yasama erkinin önüne geçmediğini aynı zamanda yargıyı da önelediğini görmekteyiz. Yapılan düzenlemelerin birçoğu doğrudan kanunla düzenlenmesi gereken konular olmasına rağmen KHK'larla düzenlenerek meclis ikincil konum düşmüştür. Kaldı ki yapılan düzenlemeleri denetleyecek olan yargı erki de KHK'larla yeni baştan düzenlenmiştir. Bu anlamda OHAL KHK'ları ile yargı alanında yapılan düzenlemeler sonucu, idarenin yargısal denetimi zayıflamıştır. Yani daha önce mahkeme kararı ile gerçekleştirilebilecek birçok yargısal sürecin savcılar eliyle yürütülebilmesine olanak verilmiştir. Bu durum Poulantzas'ın deyimiyle erkler ayrımının silikleşerek ideal hukuk devleti form ve ilkelerinden uzaklaşma olarak yorumlanabilir.

4.3.4. Neoliberal Gündümlü OHAL Bakiyesi: Ekonomi-Milli Eğitim-Akademi ve Yüksek Öğretim-Personel Rejimi

15 Temmuz sonrası çıkartılan 37 KHK ile yukarıda belirtildiği gibi sadece merkez, yerel, taşra teşkilatlanması, yargı, emniyet, milli savunma, kolluk, silahlı kuvvetler alanlarında düzenlemeler yapılmamış bunun yanında personel, ekonomi, sosyal

güvenlik, eğitim gibi hem toplumun doğrudan ilgili olduğu hem de devletin bizatihi en çok varlık gösterdiği alanlarda da düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerin özüne baktığımızda OHAL sürecinde dahi OHAL şartları işlevselleştirilerek neoliberal politikaların arka planda işletildiğini görmekteyiz. Başlıkta da belirttiğimiz üzere: Neoliberal güdümlü OHAL ile ekonomi yönetimi daha da merkezileştirilmiş, eğitim alanının piyasalaştırılma süreci daha da hızlandırılmış, yüksek öğretimin özerkliği kırılmış, personel konusunda ise güvensizleştirilme stratejisi işletilmiştir. Bu tespit çerçevesinde çalışmanın takip eden başlıklarında OHAL sürecinde çıkartılan KHK'larla yapılan düzenlemeler ve sürecin otoriter devletçilik-istisnai devlet ile olan ilişkisi ele alınacaktır.

4.3.4.1. Ekonomide Merkezileşme

15 Temmuz Darbe girişiminin ardından bir ay sonra Türkiye Varlık Fonu (TVF) Yönetimi A.Ş kurulmuştur. Daha sonraki süreçte ise çıkartılan KHK'larla bu A.Ş üzerinden çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. TVF'nu ekonomi yönetiminin merkezileşmesi olarak görebiliriz. Ancak bu durumu devletin sermayeye karşı bir hamlesi değil aksine neoliberal politikalar doğrultusunda atılan bir adım olarak yorumlayabiliriz. Çünkü Akçay (2017a)'ın da belirttiği gibi "TVF ile kamu kuruluşlarının ve bu kuruluşlara ait varlıkların ya özelleştirilmesi ya da bunların teminat gösterilerek ucuz kredi elde edilebilmesi amaçlanmaktadır." Ekonominin yapısal sorunlarını aşmak amacıyla kurulan TVF (ile):

- Türkiye ekonomisinin en önemli varlıkları tek bir yönetimde birleştirmiş
- Fonun yönetimi önce Bakanlar Kuruluna daha sonra ise kararname ile Cumhurbaşkanlığına geçmiş
- Fonun yönetim kurulunu belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiş
- Fon her türlü vergiden, Sayıştay denetiminden ve İhale Kanununda muaf tutulmuştur.

Kamu teminatlı alternatif finansman modelini ifade eden TVF (Akçay, 2017b), yürüme erkine kamu harcamalarını merkezi bütçe dışından finanse etmeye imkân vermesi yani bir tür merkezi bütçeye paralel bir bütçe (alternatif bir merkez bankası) niteliğinde olması ve ayrıca denetimden muaf yapısıyla örtülü bir ekonomi yönetimini getirmesi (Akçay, 2017c) nedenleriyle yürütme erkini ekonomi alanında hem merkezileştirmiş hem elini güçlendirmiş hem de tekel konumuna erişirmiştir.

680, 684, 696 ve 703 sayılı KHK'lar ile TVF'da çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin şans oyunları lisansları 49 yıllığına TVF yönetimine devredilmiştir. Buna göre

680 sayılı KHK ile yurt içinde ve yurt dışında düzenlenen at yarışları üzerine yurt içinden ve yurt dışından müşterek bahis kabul etme hak ve yetkilerine ilişkin lisanslar, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına at yarışları düzenleme amacına yönelik olarak tahsis edilmiş veya fiilen bu amaçla kullanılan taşınmazlar ile üzerlerindeki yapı ve tesisler, Piyango, Hemen-Kazan, Sayısal Loto, Şans Topu, On Numara ve Süper Loto oyunları ile ilgili mevzuat çerçevesinde izin verilebilecek olan benzer şans oyunlarına ilişkin lisanslar 49 yıllığına TVF'na verilmiştir. Bu düzenlemenin ardından daha sonraki süreçte TVF, Milli Piyango İdaresinin ihalesini gerçekleştirmiş ve şans oyunları lisansının 10 yıl süre özelleştirilmiştir.

684 sayılı KHK ile fonun kaynakları arasına kamunun pay sahibi olduğu her türlü varlık eklenerek fonun yapısı daha da genişletilmiştir. Buna göre KHK ile: İktisadi devlet teşekkülleri, bunların müessese, bağlı ortaklık, işletme, işletme birimleri, varlıkları ve iştiraklerindeki kamu payları ile devletin pay sahibi olduğu her türlü kamu tüzel kişiliğine ait olan kamu payları TVF'na aktarılmıştır.

696 sayılı KHK ile yapılan bir diğer önemli düzenleme TVF'na ilgili bakanın teklifi ve Bakanlar Kurulunun (703 sayılı KHK ile CB'nin) onayı ile yurt dışından borçlanabilme yetkisi verilmiş ve bu borcun Hazine garantili borç olduğu belirtilmiştir. Son olarak 703 sayılı KHK ile TVF üzerindeki tüm yetkiler Cumhurbaşkanına aktarılmıştır.

Ekonomi yönelimli bir diğer KHK 674 sayılı KHK olup, bu KHK ile Tasarruf Mevduat Sigorta Fonuna (TMSF) kayımlık görevi verilmiştir. Yine bu KHK ile İmar Kanunundan muafiyetin kapsamı genişletilmiştir. Örneğin Maliye Bakanlığınca Adalet Bakanlığına tahsis edilen Hazinesinin özel mülkiyetindeki taşınmazlar, devletin hüküm ve tasarrufu altındaki yerler ve Adalet Bakanlığına tahsis edilen ya da izin verilen mülkiyeti kamu kurum ve kuruluşlarına ait taşınmazlar üzerinde, yatırım programında yer alma ve ödeneği bulunma şartı aranmaksızın, 3194 sayılı İmar Kanunu kapsamında imar planı yapım ve onay süreleri beklenilmeksizin, ceza infaz kurumlarının yapım işi ihalesi yapılabileceği belirtilmiştir. Kısacası bu KHK ile Adalet Bakanlığının talebi üzerine hazine arazileri ihale kanununa tabi olmaksızın ve bütçe aranmaksızın kullanıma açılabilir hale gelmiştir. Bu KHK maddesinin ardından 20 ilde 3,5 milyar TL'lik cezaevi ihalesi gerçekleştirilmiştir (Toker, 2017).

678 sayılı KHK ile Türkiye Kalkınma Bankası A.Ş kanununa yapılan bir eklemeyele Cazibe Merkezleri Programı oluşturulmuştur. Bu programla beraber görece az gelişmiş bölgelerdeki yatırım ortamını canlandırarak istihdam, üretim ve ihracatı artırmak yoluyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amaçlanmış ve oluşturulan Cazibe

Merkezleri Programı, banka aracılığıyla yürütüleceği, yine Cazibe Merkezleri Programı kapsamında verilecek destekler Hazine Müsteşarlığı bütçesinden Türkiye Kalkınma Bankası Anonim Şirketine aktarılacak kaynaktan karşılanacağı belirtilmiştir.

Banka, Cazibe Merkezleri Programı kapsamında; arsa temini, altyapı işleri ve bina inşaatı ile ilgili iş ve işlemler için söz konusu kaynağı öncelikle Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına, il özel idarelerine, belediyelere olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşlarına veya organize sanayi bölgeleri tüzel kişiliklerine kullanılabileceği belirtilmiş ve programla ilgili tüm yetki Ekonomi Bakanlığına bırakılmıştır.

687 sayılı KHK ile bankacılık işlemlerinde zimmet suçunun içeriği değiştirilmiştir. Buna göre: “Bankacılık mevzuatı ile bankacılık usul ve prensiplerine uygun kredi kullandırma, bu kredileri temdit etme veya ek kredi kullandırma, taksitlendirme, teminata bağlama yahut sair yöntemlerle yeniden yapılandırma işlemleri zimmet suçunu oluşturmaz.” şeklinde düzenleme yapılmıştır. Bu şekilde bankaların katı bir şekilde mevzuata bağlılığı kırılmaya ve kredi kullandırma inisiyatifleri genişletilmeye çalışılmıştır.

Bu düzenlemeyi ve inşaat-konut sektörünü destekler nitelikte olan bir diğer düzenleme ise 684 sayılı KHK olmuştur. Buna göre bu KHK ile konut kredilerinde düzenleme yapılarak, konut kredisi kullananların sözleşmeden dönme koşulları daha da zorlaştırılmıştır. Yine bu KHK ile Kamu İhale Kanunundan muafiyetin kapsamı genişletilmiştir. Örneğin Merkez Bankasının teknoloji, güvenlik, banknot ve kıymetli evrak üretimi ve basımına ilişkin mal ve hizmet alımları Kamu İhale Kanunundan muaf tutulmuştur.

696 sayılı KHK ile iki üst kurul kapatılmıştır. Buna göre Şeker Piyasası Düzenleme ve Denetleme Kurumu ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kapatılmıştır. Böylece devlet bu iki stratejik alandan elini çekmiş ve bu alanları tamamen serbest piyasaya bırakmıştır. Bu KHK'nın ardından bu alanlara ilişkin fabrikalar kısa bir sürede özelleştirilmiştir. Yine aynı KHK ile sözleşmeli personel istihdamının kapsamı genişletilmiştir. Örneğin bu kapsamda Makina ve Kimya Endüstrisi Kurumu, sözleşmeli personel çalıştırılmasına ilişkin hükümlere tabi olmaksızın sadece proje süresi ile sınırlı olmak üzere sözleşmeli personel istihdam edebileceği belirtilmiştir.

Yukarıda da görüldüğü üzere OHAL'de, OHAL gerekçeleri aşılarak ancak OHAL'in getirilerinden yararlanarak neoliberal yönelimli düzenlemeler hayata geçirilmiştir. OHAL ortamı işlevselleştirilerek ekonomi yönetimi bir yandan merkezileştirilmiş bir yandan da yürütme erkinin ekonomi alanında adeta tekel konumuna erişmesi sağlanmış, bir yandan da sermaye kesimine kârlı sahalara açılmıştır.

4.3.4.2. Akademi ve Yüksek Öğretimde Özerkliğin Daraltılması

OHAL KHK'larının bir diğer ayağında eğitim alanı yer almaktadır. Bu kapsamda çıkarılan birçok OHAL KHK'sı (668, 674, 676, 678, 683, 687, 690, 694, 696 sayılı KHK'lar) ile bu alanda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan düzenlemelerin özüne bakıldığında devletin en önemli ideolojik aygıtları arasında yer alan eğitim-öğretim alanında denetimin arttırıldığını, yüksek öğretim boyutunda ise özerkliğin azaltıldığını, genel olarak bakıldığında ise bu alanların piyasalaştırıldığını görmekteyiz. Bu kapsamda yapılan bazı düzenlemelere kısaca bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

Yüksek öğretimde akademisyen iş güvencesi tamamen ortadan kaldırılmıştır. Önce 674 sayılı KHK ile Öğretim Üyesi Yetiştirme Programı (ÖYP) kapsamındaki akademisyenler 2547 sayılı Kanunun güvenceli istihdam biçimi olan 33/a kapsamından, tamamen güvencesiz istihdam biçimi olan 50/d kapsamına re'sen aktarılmıştır. 2016 yılından 2018 yılına kadar bu şekilde istihdam edilen ÖYP'liler her ne kadar 2018 yılında tekrar 33/a kapsamına alınsalar da (güvenlik soruşturmasından geçebilenler) yine 2017 yılında yapılan bir diğer düzenlemeyle tüm araştırma görevlilerinin artık geçici statüde istihdam edileceği (yani 2547 sayılı kanunun 33/a bendinin kaldırılması) yönünde düzenleme yapılmıştır. Akademinin alt katmanlarında yapılan bu düzenlemenin ardından bir sonraki adımda öğretim üyelerinin istihdamı ve kadroları üzerinde düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre ilk önce norm kadro yönetmeliği çıkartılarak akademi de norm kadro uygulamasına geçilmiştir. Bu kapsamda akademik kadrolarda yükselme ve kadro ilanının sayı ve kapsamı daraltılmıştır. Birçok yönden eleştiri alan bu yönetmelikte en önemli soru olan "norm fazlası olan akademisyenin ne olacağına ilişkin soru" ise yanıtsız bırakılmıştır. Görüldüğü üzere akademi alanında tabandan tavana işletilen bir güvensizleştirme ve belirsizleştirme stratejisi işletilmiştir.

703 sayılı KHK ile YÖK'ün üniversitelere kadro izni vermesine yönelik yetkisi yürürlükten kaldırılmış, 2 sayılı CBK ile bu yetki Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu kapsamda yapılan düzenlemeyle öğretim elemanları kadroları YÖK'ün görüşü alınarak Cumhurbaşkanınca belirlenecektir. Yine aynı KHK ile rektör olabilmek için gerekli olan profesör olma şartı kaldırılmış ancak daha sonra 3 sayılı CBK ile tekrar bu şart geri getirilmiştir. KHK ile rektörlerin üniversite öğretim üyelerince belirlenme seçimlerine son verilmiş, iki dönemden fazla rektörlük yapma sınırı kaldırılmıştır. Ayrıca KHK ile 497 sayılı Türkiye Bilimler Akademisinin Kurulması Hakkında Kanun yürürlükten kaldırılmıştır.

690 sayılı KHK ile rektörlerin, yıllık izin ve yurtdışına çıkmak için gerekli izni YÖK başkanından, diğer yöneticilerin ise bir üst makamdan alacağı belirtilmiştir. Yine yapılan düzenlemeyle öğretim elemanlarına meslekten çıkarma, aylıktan kesme, kademe ilerlemesinin durdurulması gibi disiplin cezaları ile ilgili olarak YÖK başkanına disiplin amiri sıfatıyla doğrudan soruşturma açma yetkisi verilmiştir. 668 sayılı KHK ile akademik personelin, YÖK Başkanının teklifi üzerine Yükseköğretim Kurulunun kararıyla kamu görevinden çıkarılabileceği yönünde düzenleme yapılmıştır.

Görüldüğü üzere OHAL şartları altında çıkarılan KHK'larla bir yandan akademiye tabandan tavana işletilen güvensizleştirme gerçekleştirilirken, bir yandan da her türlü stratejik yetkinin merkeze çekilmesi suretiyle yürütme erkinin daha da güçlendirilmesi yönünde adımlar atılmıştır.

4.3.4.3. Milli Eğitimde Piyasalaşma Süreci

2011 yılında çıkarılan 652 sayılı KHK ile sil baştan yeniden düzenlenen Millî Eğitim Bakanlığı, OHAL sonrası çıkarılan KHK'larla yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda yapılan dikkat çekici bazı düzenlemeler şu şekildedir:

674 sayılı KHK ile 6 yıl dershanede çalışma deneyimi bulunanların KPSS'den muaf tutularak sözlü ile sözleşmeli olarak atanmalarına olanak tanınmıştır. KPSS'siz atama ile en temel memuriyet ilkelerinden olan liyakat ilkesi bertaraf edilmiştir. Çünkü aynı lisansa sahip olanlardan bazıları sadece dershane deneyimi olduğu için sınavdan muaf tutulurken bu deneyime sahip olmayanların sınava tabi tutulması hem eşitlik hem de liyakat noktasında en temel memuriyet ilkelerinin devre dışı bırakılması anlamı gelmektedir.

Yine öğretmenlikle ilgili olarak 668 sayılı KHK ile öğretmen atamalarında sözleşmelilik rutin hale getirilmiştir. Artık atanacak öğretmenler doğrudan kadrolu değil belirli süre sözleşmeli (4 yıl) çalışmanın ardından kadrolu olabilecekler. Ayrıca öğretmen atamalarında sadece yazılı sınavla atanma kaldırılarak yazılı sınav+sözlü sınav usulüne geçilmiştir. Yani yüksek öğretime getirilen güvencesiz istihdam stratejisi temel eğitimde de aynen vuku bulmuştur. Bu kapsamda ilan edilen OHAL daha öncede belirttiğimiz gibi neoliberal güdümlü bir OHAL olmuştur.

696 sayılı OHAL KHK'sı ile Danıştay'ın daha önce verdiği bir karara ilişkin yeniden bir düzenleme yapılmıştır. Buna göre: MEB 20.02.2014 tarihli kararı ile Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi öğretmenliğine, İlahiyat Fakültesi mezunlarının atanabileceği yönünde karar almış ve bu karara istinaden 19.09.2014 tarihinde ise Din Kültürü ve Ahlak Bilgisi öğretmenliğine, İlahiyat Fakültesi mezunları da atanmıştır. Bu atama üzerine açılan davada Danıştay 07.06.2014 tarih ve 2016/4959 esas nolu kararı ile MEB'in kararının

yürütmesini durdurmuştur. Takip eden süreçte ise MEB'in yürütmeyi durdurma kararına yaptığı itirazı ise 09.10.2017 tarih ve 2017/907 sayılı kararı ile red etmiştir. Ancak çıkarılan 696 sayılı OHAL KHK ile İlahiyat Fakültesi mezunlarının atamalarının geçerli olduğu yönünde düzenleme yapılmıştır. Bu durum otoriter devletçilik kuramının temel parametrelerinden olan hukuk devleti ilkesinden uzaklaşılma olarak değerlendirilebilir. Çünkü KHK ile yüksek yargının vermiş olduğu karar tezatında bir düzenleme yapılmıştır.

676 sayılı KHK ile belediyelerin, sivil toplum kuruluşlarının ve yükseköğretim kurumlarının sürekli eğitim merkezleri gibi birimlerinde herhangi bir adla deneme, seviye tespit sınavı gibi adlarla toplu sınav organizasyonları yapmak üzere faaliyet göstermek için yüz yüze veya uzaktan öğretim yöntemi ile özel öğretim kurumları veya yerler açılmayacağı, işletilemeyeceği, öğretim programları oluşturulamayacağı belirtilmiştir. Takip eden süreçte ise önce 678 sayılı KHK ile belediyeler İl Millî Eğitim Müdürlükleri ile yapılan ve bakanlıkça onaylanan ortak işbirliği protokolleri çerçevesinde ücretsiz eğitim merkezleri faaliyetlerine devam edilmesinin yolu açıldı ardından da çıkarılan 696 sayılı KHK ile her türlü özel eğitim kursu (dershane, etüd merkezi vb gibi) tamamen kapatıldı. Ancak hemen belirtmek gerekirse bu düzenlemelerin hemen sonrasında aşağı yukarı tüm dershane ve etüd merkezleri özel okula dönüşmüş ve adeta Türkiye'de özel okul patlaması yaşanmıştır. Böylece dershaneleri kapatma stratejisi ile devletin temel yükümlülük alanlarından olan millî eğitim hem özel sektörle paylaşılmış hem de piyasalaştırmıştır.

15 Temmuz Darbe Girişiminin ardından yurt dışında örgün ve yaygın eğitim hizmetleri vermek ve geliştirmek amacıyla okul öncesi eğitimden üniversite eğitimine kadar tüm eğitim süreçlerinde burslar vermek, okullar, eğitim kurumları ve yurtlar gibi tesisler açmak, yurt içi de dâhil olmak üzere bu kurumlarda görev alabilecek öğretmenleri yetiştirmek, faaliyet gösterdiği ülkenin mevzuatına uygun diğer eğitim faaliyetlerini yürütmek için merkezi İstanbul'da olan Türkiye Maarif Vakfı kurulmuştur. 676 sayılı KHK ile Türkiye Maarif Vakfı tarafından örgün ve yaygın eğitim kurumları açılan ülkelerde, Millî Eğitim Bakanlığı dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarının aynı amaçla başka birimler açması veya oluşturması Millî Eğitim Bakanlığının iznine tabi kılınmıştır. 694 sayılı KHK ile Türkiye'deki Devlet üniversiteleri, Türkiye Maarif Vakfının önerisi, Yükseköğretim Kurumunun olumlu görüşü ve Bakanlar Kurulu kararıyla yurtdışında akademik birimler ve bu kapsamda ihtiyaç duyulan sosyal tesisler kurabileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Vakfın mütevelli heyeti üyelerinin (toplam 12 üye) çoğu doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmekle beraber diğer üyeler Millî Eğitim, Maliye ve Dışişleri Bakanlıklarınca belirlenmektedir.

Görüldüğü üzere yapılan düzenlemelerle milli eğitimde personel rejimi açısından sözleşmelilik, eğitim politikası açısından piyasalaştırma, teşkilat, yetki ve görev açısından ise merkezileşme ön plana çıkartılmıştır.

4.3.4.4. Personel Rejiminde Güvencesizlik

OHAL KHK'ları geneline bakıldığında istisnasız her KHK'da düzenleme yapılan alanlardan biri de personel konusu olmuştur. Personel konusunda yapılan düzenlemelerin özüne bakıldığında ise sözleşmeli personel istihdamının olağanlaştırıldığını, güvencesiz istihdamın yaygınlaştırıldığını ve istisnai memuriyetin kapsamının genişletildiğini ve gelinen noktada personel konusunda tek yetkili makamın artık yürütme erki olduğunu görmekteyiz. Örneğin 674 sayılı KHK ile akademik personelin tamamen güvencesiz istihdam türüne geçirilmesi, 668 sayılı KHK ile öğretmenlikte kadrolu istihdamın kaldırılması, 703 sayılı KHK ile Diyanet İşleri Başkanlığı memurlukları, 676 sayılı KHK ile infaz koruma memurlarının ve sağlık personelinin sözlü sınavla ve artık sözleşmeli statüde istihdam edileceğinin belirtilmesi ve yine 703 sayılı KHK ile birçok üst düzey memuriyetin istisnai memuriyet kapsamına alınışı bu kapsamda verilebilecek örneklerdir.

703 sayılı KHK ile tüm müşavirlik kadroları iptal edilmiş ve yine aynı KHK ile müşavirlik kadrolarına atanabilmenin şartları yeniden düzenlenmiştir. Yapılan düzenlemeyle beraber: Müşavirlerin görev süreleri bakanın görev süresine bağlı olacak, yani bakanın görevi sona erdiğinde bakan müşavirlerinin görevi de sona erecektir. Ayrıca bakan müşaviri kadroları istisnai kadro kapsamına alınmış yani müşavirler 657 sayılı DMK'nın atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve dereceye yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın atamaları yapılabilecektir.

703 sayılı KHK ile Bakanlıklar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatlarında Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile uzman ve uzman yardımcısı istihdam edilebileceği, bunlara Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla diğer görevlerinin yanı sıra teftiş, denetim, inceleme ve soruşturma yaptırılabilceği belirtilmiştir. Böylece hem uzman kadrolarında yer alanların taşrada istihdam edilebilmesinin hem de müfettiş unvanı dışındakilerin (yani uzmanların da) teftiş yapabilmelerinin önünün açıldığını görmekteyiz. Yine aynı KHK ile iş mevzuatına tabi veya sözleşmeyle uzman istihdamının önü açılmıştır. Benzer şekilde Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ile diğer kamu kurum-kuruluşlarının teşkilatlanmasına ilişkin Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde öngörülmesi kaydıyla; 657 sayılı DMK ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlere bağlı olmaksızın, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici mahiyetteki işlerde, yerli veya yabancı personel

tam zamanlı, kısmi zamanlı veya projelerle sınırlı olarak sözleşmeyle istihdam edilebileceği belirtilmiştir.

703 sayılı KHK ile tıpkı 2011 KHK'larında öğretmenler, polisler ve sağlık çalışanlarına getirildiği gibi vergi müfettişlerine de performans değerlendirme sistemi getirilmiştir. Buna göre Vergi Müfettiş Yardımcıları, fiilen üç yıl çalışmak ve yardımcılık döneminde performans değerlendirmesine göre başarılı olmak şartıyla yapılacak yeterlik sınavına girmeye hak kazanacağı belirtilmiştir. Performans değerlendirme sistemi ile vergi müfettişlerinin iş performansının değerlendirmesi amaçlanmış ve ayrıca bu değerlendirmenin görev, yetki ve sorumlulukları, mesleğe alınmaları, yetiştirilme, yeterlik, yükselmeleri, grup başkanlıklarında görevlendirilme ve yer değiştirmeye etki edeceği belirtilmiştir.

703 Sayılı KHK ile gerçekleştirilen bir diğer düzenleme de birçok personel kanununda (adli, idari, askeri ve akademik personel kanunlarında) değişiklik yapan 375 sayılı KHK'da²⁹² önemli değişiklikler yapılması olmuştur. 375 sayılı KHK'ya eklenen geçici 35. madde ile üst düzey kamu görevlilerinin görev güvencelerinin kapsamı daraltılmış ve bu konuda tüm yetki Cumhurbaşkanına aktarılmıştır. Bu madde de yer alan "Cumhurbaşkanınca süreli atanan üst kademe kamu yöneticileri, ilgili kanunlarda öngörülen görevden alma gerekçeleri yanında kurumsal hedeflere ulaşamaması nedeniyle de süreleri tamamlanmadan görevlerinden alınabilirler." şeklindeki düzenleme oldukça dikkat çekicidir. Örneğin bu maddeye dayanarak Cumhurbaşkanı 06.07.2019 tarihinde Merkez Bankası başkanını görevden almış ve 5 Kasım 2019 tarihinde parti grup toplantısında "*Merkez Bankası başkanını görevden aldım çünkü laf dinlemiyordu.*", şeklinde açıklamada bulunmuştur.

Yine bu düzenlemeyle üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevleri ile yurtdışı teşkilatındaki sürekli görevlere, Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde yer alan şartları taşımak kaydıyla 657 sayılı Kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın atama yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

Benzer şekilde 703 sayılı KHK ile üst kademe yöneticilikleri istisnai memuriyet kapsamına alınmış, bunların tamamı üzerinde Cumhurbaşkanı tek yetkili kılınmış ve son olarak üst düzey kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlar, atandıkları kadro, pozisyon ve görevlerde 657 sayılı Kanunun ve diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılması hakkındaki hükümlerine bağlı olmaksızın sözleşmeli olarak da

²⁹² Bu KHK ile 657 sayılı DMK, 926 Sayılı TSK, 2802 Sayılı HSK, 2914 Sayılı Yükseköğretim Personel, 5434 Sayılı T.C. Emekli Sandığı ile Diğer Bazı Kanun ve KHK'larda Değişiklik Yapılmıştır

çalıştırılabileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Ayrıca üst kademe yöneticilikleri için: Belirli bir meslek mensubu, kariyer meslek mensubu ya da kurum personeli olma, 657 sayılı DMK'da yer alan hizmet sınıfları kapsamına dâhil kadrolarda bulunmuş veya bulunuyor olma ya da belirli kadro veya görevlerde belirli bir süre bulunmuş olma gibi özel şartların aranmayacağı şeklinde düzenleme yapılmıştır. Yine bu KHK ile: Hâkim ve savcılar ile bu meslekten sayılanlar dışındaki diğer tüm personelin kurumlarının muvafakatiyle bir yılı geçmemek üzere diğer kamu kurum ve kuruluşlarında geçici görevlendirilebileceği ve bu sürenin uzatılabileceği belirtilmiştir. Yani istihdamdaki güvencesizliğe, görev yeri güvencesizliği de eklenmiştir.

Dikkat çekici bir diğer düzenleme 703 sayılı KHK ile Kamu Görevlileri Sendikaları ve Toplu Sözleşme Kanununda birçok değişikliğin yürütme erki lehine yeniden düzenlenmesi olmuştur. Örneğin hükümetle memur zam müzakerelerinde herhangi bir sonuç alınamaması durumunda başvurulacak olan 11 kişiden oluşan "Kamu Görevlileri Hakem Kurulu" üyelerinin neredeyse tamamı (7 kişi Cumhurbaşkanı, 4 kişide üye sayılarına göre yetkili konfederasyon tarafından seçilmekte) Cumhurbaşkanı tarafından seçilmektedir. Dolayısıyla kamu görevlilerinin her iki yılda bir mali durumunu-haklarının belirleneceği toplu sözleşme sürecinde uyuşmazlık çıkması durumunda çözüm getirecek olan heyet yine yürütme erki tarafından belirlenmektedir.

Personel konusunda yapılan diğer bazı düzenlemeler ise şu şekildedir: 668 sayılı KHK ile 657 sayılı DMK'ya iki yeni hizmet sınıfı daha eklenmiş olup, bunlar: Jandarma Hizmetleri Sınıfı ve Sahil Güvenlik Hizmetleri Sınıfıdır. 696 sayılı KHK ile kamu kurumlarının personel ihalesi yapamayacağına ilişkin düzenleme yapılmıştır. Buna göre il özel idareleri, belediyeler ile bağlı kuruluşları ve bunların üyesi olduğu mahalli idare birlikleri gibi birçok kamu idaresi kendi bütçelerinden personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alımı veya niteliği itibarıyla bu sonucu doğuracak şekilde alım yapamaz, şeklinde düzenleme yapılmıştır.

694 sayılı KHK ile 663 sayılı Sağlık Bakanlığı KHK'sında değişiklik yapılarak: Sözleşmeli personel için işsizlik sigortası primi ödenmeyeceği belirtilmiştir. 696 sayılı KHK ile Danıştay'a 16, Yargıtay'a ise 100 yeni üye kadrosu ihdas edilmiştir. 676 sayılı KHK ile memuriyete girişte güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması zorunlu hale getirilmiştir.

Özetle personel konusunda yapılan düzenlemelere bakıldığında tüm süreç tek bir kapıya çıkmaktadır o da tabandan tavana her düzeydeki memuriyet için sözleşmeli istihdamın önünü açmak, tıpkı diğer alanlarda olduğu gibi personel alanında yürütme erkinin elini güçlendirmek ve daha yoğun bir merkezileşmeyi tesis etmektir.

Görüldüğü üzere OHAL’de sadece OHAL ile ilgili düzenlemeler yapılmamıştır. Rektör atama sisteminden, personel rejimine, kayyım atamalarından evlilik programları ve kış lastiğine kadar farklı birçok alanda da düzenlemeye gidilmiştir. Esasında bu durum çalışmanın kuramsal ayağında yer alan ve istisnai devleti formüle eden Schmitt’in egemen olan istisna olana karar verir tespitine (yürütme erkinin baskın konuma erişmesi), Agamben’in istisna olanın zamanla olağanlaşması durumuna (OHAL’in 728 gün süremesi), Fraenkel’in egemen ayrıcalıklı iktidar pratiğine (yürütme erkinin sadece yasamayı değil OHAL sayesinde yargıyı da öncelemesi) uygun düşer bir durumdur.

4.3.5. Değerlendirme 2002 Sonrası Süreç: Otoriter Devletçilik ve İstisnai Devlet Birlikletliği (Hibrit Rejim İnşası)

Bu başlık altında Türkiye’nin 2002 sonrası süreçte yaşadığı değişim-dönüşümler ele alınacaktır. Hem yaklaşık son 20 yıl boyunca tek parti iktidarı olarak ülke yönetiminde yer alan AK Parti döneminde çıkarılan KHK’ların değerlendirilmesi açısından hem otoriter devletçilikte (+istisnai devlet) gelinen noktayı ortaya koyma açısından yapılacak değerlendirme oldukça önemlidir. Bu kapsamda son 20 yıla ilişkin temel tespitleri ve değerlendirmeleri şu şekilde ortaya koyabiliriz.

Ele aldığımız başlıklardan da görüleceği üzere 2002 sonrası süreci resmeden AK Parti dönemi sosyal, siyasal, ekonomik, yönetsel, hukuksal anlamda birçok değişim-dönüşümün yaşandığı bir dönem olmuştur. Şüphesiz bu değişim-dönüşümün çalışmamız açısından belki de en önemli yönü Türkiye tarihinde yaklaşık yarım asırlık bir işleve sahip olmuş KHK’ların sistem değişikliği sonrası ortadan kalkması ve yerini yeni düzenleyici araç olan CBK’lara bırakması olmuştur.

Daha önce de belirtildiği üzere son 20 yılı resmeden AK Parti dönemi, değişim-dönüşümleri gerçekleştirme araçları-yöntemleri bakımından üç aşamalı bir süreç üzerinden gelişim göstermiştir. Birinci aşamayı ifade eden süreç “torba yasalı” bir dönem olup 2011’e kadar devam etmiştir, ikinci aşamayı ifade eden süreç KHK’lı bir dönem olup 2011-2016-2017-2018 yıllarını kapsamaktadır. Üçüncü ve son aşama ise 2018 sonrasını ifade eden ve CBK’lar üzerinden işleyen dönemdir.²⁹³ Her üç dönemde temel karakteristiği yürütme erkinin daha çok ön plana çıkması, diğer erkler karşısında daha hegemonik hale gelmesi, güçler ayrımı ilkesinin yürütme lehine silikleşmesi şeklinde olmuştur. Çünkü her üç dönemde de kullanılan bu araçların (torba yasa, KHK ve CBK)

²⁹³ Bu dönemselleştirmede keskin kopuşlar olmamakla beraber baskın düzenleme aracının dönemlere göre değiştiğini görmekteyiz.

ortak özelliği istisnai bir yönetim pratiği olması, yoğun bir şekilde kullanılması ve yürütme erkini giderek hegemonik bir yapıda ön plana çıkarmasıdır.

AK Parti döneminde kullanılan gerek torba yasalar olsun ve gerekse yasama ikamesi faaliyetler içerisinde düşünebileceğimiz KHK'lar ve CBK'lar olsun tüm bu araçlar özde birbirine benzemektedir. Çünkü her üçü de otoriter devletçiliğin temel parametreleri olan ve erkler arasındaki ayrımın-dengenin bozulmasına giden süreci tetikleyen, yürütme erkinin ön plana çıkması ve daha da hegemonikleşmesi durumunu ortaya çıkaran araçlardır. Her üçü de genel iradenin temsilcisi olan meclisin geri plana düşmesine, olağan yasama faaliyetlerinin ve yasa yapım tekniklerinin by-pass edilmesine, muhalefet partilerinin (ve hatta iktidar partisinin) işlevsizleşmesine ve sürecin dışına itilmesine neden olmaktadır. Bu anlamda 2002 sonrasında biçim veren temel gerçeklik kriz, acil karar alma gerekliliği, gerekli zamanın olmadığı ya da bürokratik oligarşi gibi argümanlar üzerinden istisnai yönetim pratiklerinin olağanlaştırılması olmuştur.

AK Parti dönemini diğer dönemlerden ayıran bir diğer özellik ve tespit, bu dönemde hem yürütmeyi güçlendirici araçlar çeşitlendirilmiş (torba yasa, KHK ve CBK), hem bunlar yoğun şekilde kullanılmış hem de yürütmenin güçlendirilmesi eğilimini Cumhurbaşkanlığı sistemi ile beraber kurumsal bir hale getirilmiştir. Örneğin yürütmeyi güçlendirici araçlar çeşitlendirilmiştir, çünkü; AK Parti döneminde ilk etapta meclis+yürütme ikilisinin iç içe olduğu ancak temelde yürütme erkinin baskın olduğu torba yasalı süreç, ardından Bakanlar Kurulunun çıkardığı (kurul tipi karar alım süreci) KHK'lar üzerinden giden bir süreç ve son olarak sistem değişikliği ile beraber tamamen yürütme erkinin (CB) hâkim olduğu ve CBK'lar (tek kişilik karar alım süreci) üzerinden giden bir süreç yaşanmıştır.

AK Parti döneminde 2011 yılına kadar yerelleşme, yetki devri, demokratikleşme söylemi üzerinden gelişen yönetim pratikleri 2011 KHK'larıyla beraber tam tersi bir seyir izlemiştir. Daha önce üst kurullarla, yerel yönetimlerle, STK'larla paylaşılan yetki-otorite 2011 yılında çıkarılan KHK'larla önce merkeze yani Bakanlara, Bakanlar Kuruluna, Başbakanı çekilmiş daha sonra 2016 yılında yaşanan darbe girişimi ile beraber ilan edilen OHAL ve çıkartılan OHAL KHK'larıyla bu yetki-görev merkezileşmesi Cumhurbaşkanı üzerine alınmıştır. Bu sürecin hemen ardından 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa referandumu ile de fiiliyattaki merkezileşme hukuki olarak da duruma uygun hale getirilmiş ve yeni bir sistem olarak Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Yani merkezileşme ve yürütme erkinin daha da ön plana çıkarılması 2011 KHK'larıyla yönetsel ve örgütsel anlamda inşa edilmiş, 2016 OHAL'i ile bu yönetsel merkezileşme

ve yürütme erkinin ön plana çıkarılması durumu tümünden Cumhurbaşkanında toplanmış, 2017 referandumunu ile de fiiliyattaki tekleşme-ön plana çıkma durumu hukuki ve kurumsal bir boyut alarak yeni bir sistem inşası üzerinden (Cumhurbaşkanlığı sistemi) en uç noktaya taşınmıştır. Bu anlamda yürütmeyi güçlendirme ve merkezileşme eğiliminin AK Parti iktidarına özgü bir durum olmadığı ancak bu eğilimin daha ileriye taşınmasının ve kurumsallaşmasının AK Parti iktidarının bir ürünü olduğu söylenebilir.

Ele alınan tüm dönemler göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'nin KHK'lar üzerinden yaşadığı neoliberal değişim-dönüşümü bir kuramsal inşa üzerinden ele aldığımız bu çalışmada, her bir dönemi otoriter devletçilik parametreleri (ve istisnai hallerde ortaya çıkan istisnai devlet yaklaşımı) ile ilişkilendirebilecek birçok gelişme yaşandığını görmekteyiz. Esasensu bu durum kuramsal çerçevenin Türkiye'de yaşanan değişim-dönüşümü anlamlandırmadaki işlevselliğini ortaya koymaktadır. Bu işlevselliği Türkiye'nin son 20 yılını resmeden AK Parti döneminde çıkarılan KHK'lar üzerinden ele alarak ortaya koyacak olursak şunları söyleyebiliriz.

AK Parti Döneminde 2011 yılına kadar her ne kadar KHK kullanılsa da esasında KHK'ları aratmayan, tıpkı KHK gibi meclisi araçsallaştıran, yürütme erkini ön plana çıkararak, partileri yasama faaliyetleri içerisinde pasifize eden, milletvekillerinin temsil kabiliyetini düşüren, yasa yapımını yürütme tekeline çeken ve istisnai bir yasama biçimini ifade eden torba yasalar yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Örneğin AK Parti Döneminde ilk KHK'nın çıkarıldığı 2011 yılına kadar toplamda 5646 maddeye sahip 200'e yakın torba yasa çıkartılmış olup, bu torba yasalarla yüzlerce kanun ve KHK'da düzenlemeler yapılmıştır.

2010 Yargı Reformu ile beraber yüksek yargıda yapılan önemli düzenlemeler sonrasında yeni bir döneme girilmiş ve bu dönemde KHK'lar yoğun şekilde kullanılmıştır. Yani 2011 yılından itibaren torba yasalı dönem yerini KHK'lar üzerinden işleyen bir döneme bırakmış ve bu dönem anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı sistemine geçişin yaşandığı 2018 yılına kadar devam etmiştir. Anayasa değişikliği sonrası düalist (CB+B-BK) bir yapıya sahip olan yürütme erki, ikili bir yapıdan tekli bir yapıya dönüştürülmüş ve bu dönüşüm içerisinde yürütme erkine KHK'ların yerini alacak şekilde CBK adıyla bir düzenleyici araç sağlanmıştır. Bu anlamda geline nokta yürütmenin güçlendirilmesi eğilimi en uç noktaya taşınmıştır.

Ayrıca yürütmeyi güçlendirme eğiliminin AK Parti hükümetlerine özgü bir eğilim olmadığı²⁹⁴ ancak AK Parti'yi farklı kılan noktanın kuvvetler ayrımının silikleşmesini,

²⁹⁴ Yürütmeyi güçlendirme eğilimi 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişiklikle belirgin hale gelmiş ve takip eden süreçte daha da artmıştır.

erker arasında yürütmenin daha da hegemonikleşmesine yönelik araçları çeşitlendirmesi (torba yasa gibi-KHK-CBK gibi) ve sürecin sonucunda yürütmeyi kalıcı şekilde hegemonikleştirecek sistem değişikliğini (Cumhurbaşkanlığı sistemi) gerçekleştirmek suretiyle bu istisnai durum siyasetini (CBK'larla yönetmek gibi) kurumsallaştırması olmuştur. Yani artık yürütme erkinin ön plana çıkması veya KHK benzeri bir düzenleyici araç olan CBK'larla yönetmek istisnai ya da belli bir süreliğine gerçekleşen bir durum olmaktan çıkartılmıştır.

Bu durumu bir yılını dolduran Cumhurbaşkanlığı sistemi içerisinde çıkarılan CBK'lara baktığımızda daha net görmekteyiz. Çünkü 10.07.2018 tarihinde çıkarılan ilk CBK'dan 12.09.2019 tarihine kadar toplamda 45 CBK çıkartılmış ancak aynı sürede meclisten 42 Kanun çıkartılmıştır. Çıkartılan bu kanunların 27 tanesinin diğer ülkelerle yapılan anlaşmaları uygun bulma kanunu olduğunu (bu kanunların her biri üç maddelik kanunlardır.), 15 tanesinin "Torba Yasa" niteliğinde olduğunu görmekteyiz. Ancak aynı sürede çıkarılan CBK'ların yaklaşık 2000 maddeye sahip olduğunu ve bu CBK'larla yüzlerce düzenleme yapıldığını görmekteyiz. Bu duruma bakarak tıpkı otoriter devletçilikte olduğu gibi olağan yasa yapım sürecinden uzaklaşıldığı, meclisin ikincil plana düştüğü, yürütme erkinin daha hegemonik bir hale geldiği yani yasamadan yürütmeye bir tür iktidar devri gerçekleştiği, iktidar ve muhalefet partilerinin işlev kaybı yaşadığı, vekillerin temsiliyet bağlarının düştüğü ileri sürülebilir. Çünkü yasama ve yürütme erkleri arasındaki işlevsellik, temsiliyet, meşruiyet büyük oranda yürütme erkine geçmiştir. Artık siyasal, sosyal, yönetsel, hukuksal ve özellikle de ekonomik düzenlemelerin büyük bir çoğunluğu meclis yerine CBK'lar üzerinden gerçekleştirilmektedir.

Yukarıda verilen sayısal veriler yasama ikamasi düzenleyici araçlar olan KHK-CBK ile olağan yasama faaliyeti arasında ters orantı olduğunu göstermektedir. Çünkü bu değişkenlerden istisnai olan KHK-CBK-torba yasa sayısı arttıkça olağan yasama faaliyetlerinde önemli bir düşüş olduğu görülmektedir. Yine bu veriler KHK-CBK-Torba yasa gibi istisnai yönetim pratiklerinin çok net bir şekilde kuvvetler arasındaki ayırım ve dengeyi yürütme erki lehine aşındırdığı bulgusunu da ortaya koymaktadır. Bu anlamda 2002 sonrası tek başına iktidar olmuş olan AK Parti döneminde Türkiye'de her alanda yaşanan değişim-dönüşümün bir diğer ayağında kuvvetler ayrılığı ve yasama faaliyetlerinin şekli de vardır. Bu noktada 2002 sonrasına biçim veren temel gerçeklik, otoriter devletçilik (+istisnai devlet) kuramına uygun düşer şekilde yasamadan yürütmeye iktidar devri olgusu olmuştur.

Bu durum aynı zamanda birçok hususu da beraberinde getirmiştir. Bunlardan ilki yürütme erki güçlendikçe meclisin yasa yapım sürecinden geri çekilmesi, ikincisi CBK-KHK sayısı arttıkça yasamanın, yürütme erkince ikame edilir bir hale gelmesi, üçüncüsü çok fazla sayıda, çok fazla maddeli ve çok sayıda düzenleme yapan KHK-CBK'larla gerçekleştirilen düzenlemelerin takip edilememesi ve bunun devlet işleyişine hemen adapte edilememesi, dördüncüsü muhalefet partilerinin yasama faaliyetlerinden uzaklaşması, beşincisi torba yasa-KHK-CBK'nın alan, kapsam ve sınırlarının daha da genişlemesi ve son olarak yapılan değişikliklerin kısa süre sonra yeniden değiştirilmesi yani yerleşik-kurumsallaşmış bir devlet yapısından uzaklaşılmasıdır.

Gelinen noktada AK Parti dönemi içerisinde çıkarılan KHK'ları çalışmanın kuramsal çerçevesi içerisinde değerlendirecek olursak şunları söyleyebiliriz. AK Parti dönemi içerisinde biri olağan dönem şartlarında (2011 KHK'ları: 35 KHK) bir diğeri de OHAL şartları altında (15 Temmuz KHK'ları: 2016-2017-2018 yıllarını kapsayan 15 Temmuz KHK'ları: 37 KHK) toplam dört yıllık süreçte 72 KHK çıkartılmıştır. Bu KHK'lara genel olarak bakıldığında çıkarılan KHK'ların tıpkı ele aldığımız diğer dönemlerde olduğu gibi daha çok bakanlık, teşkilatlanma, personel alanları ile ilgili olduğunu ve yine bu KHK'ların neoliberal politikaların ve onun uzantısı olan otoriter devletçiliğin işlevsel bir aracı halini aldığını görmekteyiz. Görmekteyiz çünkü 2011 yılında çıkarılan 35 KHK'nın neredeyse tamamı teşkilatlanma, bakanlık ve personel konuları ile ilgiliyken, 15 Temmuz sonrası çıkarılan 37 KHK da benzer şekilde teşkilatlanma, bakanlıklar, personel (ve bunlara ek olarak eğitim-öğretim, kolluk, yargı gibi daha birçok alanda) konularıyla ilgili olmuştur. Bu KHK'lar bir yandan yürütme erkini ön plana çıkartırken bir yandan da neoliberal yönelimli düzenlemeleri hayata geçirmiştir.

2011 yılında çıkarılan 35 KHK'nın 25'inde bakanlıklarla ilgili düzenlemeler (bakanlık kurma, birleştirme ya da değiştirme: 633, 634, 635, 636, 637, 638, 640, 641, 644, 645 sayılı KHK'lar gibi) mevcuttur. Örneğin 662 ve 633 sayılı KHK'larla sosyal güvenlik ve sosyal politika alanlarının kapsamı daraltılmış, bu alanlardaki tüm yetki ve görevler ilgili bakanlıklarda toplanmış, bu alanlara ilişkin hizmetlerin karşılanması sürecinde kamusal olabildiğince azaltılmış ve bu süreçte piyasa mekanizmaları (özel sağlık sigortası, bireysel emeklilik gibi) ön plana çıkartılmıştır.

641 sayılı KHK ile yarım asırlık DPT, Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüştür. Bu dönüşüm sadece örgütsel anlamda gerçekleşmemiş yapısal-işlevsel anlamda da önemli bir dönüşüm gerçekleştirilmiştir. Bu bakanlık bir yandan icracı bakanlık tipinden ziyade politika üreten bir bakanlık şeklinde örgütlenmiş bir yandan da özerk yapıların

(kalkınma ajansları) bakanlık içerisine çekilmek suretiyle merkezileşme yönünde adımlar atılmıştır. Yapısal anlamda bu şekilde örgütlenen bakanlık, işlevsel anlamda ise: Özel sektör ve yabancı sermaye faaliyetlerinin plan hedef ve amaçlarına uygun bir şekilde yürütülmesini düzenleyecek teşvik ve yönlendirme politikalarının genel çerçevesini hazırlamak, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum örgütleri ve özel sektör arasındaki koordinasyonu sağlamak ve uygulamayı etkin bir biçimde yönlendirmek, gibi birçok neoliberal yönelimli işlevle donatılmıştır.

636, 644, 645, 648, 657 ve 658 sayılı KHK'larla çevre, şehircilik ve orman alanları ile ilgili düzenlemeler yapılmış ve bu alanlarla ilgili yeni bakanlık örgütlenmeleri oluşturulmuştur. Çevre, şehircilik ve orman alanlarını düzenleyen bu KHK'ların özüne baktığımızda bir yandan merkezileşme inşa edilirken (daha önce yerele devredilen birçok yetki ve görevin 644 ve 648 sayılı KHK'larla merkeze çekilmesi) diğer yandan da neoliberal piyasa anlayışının doğasına uygun doğal varlıkların piyasalaştırılması, çevre korumanın serbest piyasa ilişkilerine engel olmaması, çevre hizmetlerini kamusal bir hizmet olmaktan çıkarılması, ticarileştirme yönünde düzenlemeler yapılmış (Şengül, 2008, s. 78) olduğunu görmekteyiz. Örneğin kentsel dönüşüm ile ilgili yetki ve görevler daha önceki düzenlemelerde yerel yönetim birimlerine ait iken çıkartılan KHK'larla Başbakanlığa bağlı TOKİ'ye, imar, çevre, planlama ile ilgili yetkiler yine yerel yönetim birimlerinde iken bu yetkileri de yine KHK ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır.

663 sayılı KHK ile Sağlık Bakanlığı ve bu alandaki politika süreci yeniden şekillendirilmiştir. Yapılan düzenlemelerle sağlık hizmetinin kamusalılığı düşürülerek bir tür sağlık işletmeciliği sistemine (Kamu Hastaneleri Birliği, Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü uygulamaları) geçilmeye çalışılmış, bu alandaki personelin istihdam güvencesi düşürülmüş ve bu alan tamamen piyasa süreçlerine bırakılmıştır.

Görüldüğü üzere 2011 KHK'larının bakanlıklar düzeyindeki genel karakteristiği, küresel piyasaların ve uluslararası örgütlerin taleplerini yerine getirmeye dönük ilkeleri kurumsallaştıran ve bunları planlama, sosyal politikalar, ekonomi, kalkınma, sağlık, personel gibi tüm stratejik alanlarda merkeztirerek yerine getiren KHK'lar olmasıdır. Bu anlamda AK Parti dönemi de tıpkı ele aldığımız diğer dönemlerde olduğu gibi KHK'larla bir yandan neoliberal politikaların hayata geçirildiği bir yandan da bu hataya geçirilişte otoriter devletçilik (+istisnai devlet) parametrelerinin (merkezileşme, yetki-görevlerin yürütme erkinde toplanması ve yapılan düzenlemelerin meclis eliyle değil de KHK'larla yapılması ve bu şekilde yürütme erkinin daha daha ön plana çıkartılması gibi) izlendiği bir dönem olmuştur.

2011 KHK'larının bir diğer ayağı olan personel konusunda da benzer şekilde birçok düzenleme yapılmıştır. Yani bir yandan personel konusunda yürütme erkini ön plana çıkaran diğer yandan da bu alanda neoliberal politikaları hayata geçiren düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler 2011 yılında gerek torba yasa ve gerekse KHK'larla hayata geçirilmiştir. Örneğin 6111 sayılı torba yasa ile sicil sisteminden vazgeçilerek performans değerlendirme sistemine geçilmiş ve takip eden süreçte çıkarılan KHK'larla (652, 661 sayılı KHK'lar gibi) ilk önce MEB, Sağlık Bakanlığı ve emniyet çalışanlarına ardından Bilim ve Sanayi Bakanlığı, Maliye Bakanlığı gibi diğer bakanlıklarda uygulanmaya başlanmıştır. Yine 6111 sayılı Torba Yasa ile personel alım sürecinde sözlü sınav usulü ve bu sınavlarda sesli ve görüntülü kayıt alma zorunluğu ortadan kaldırılmış ve takip eden süreçte çıkarılan KHK'larla (659, 666 sayılı KHK'lar gibi) bu uygulama personel alım sürecinin olağan bir parçası haline getirilmiştir.

Dikkat çekici bir diğer nokta ise 666 sayılı KHK ile eşit işe eşit ücret uygulamasının hayata geçirilmesi ve üst düzey kamu görevlilerinin (genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, il müdürü gibi) re'sen araştırmacı ve müşavirlik kadrolarına atanmaları olmuştur. 643 sayılı KHK ile siyasi ve istisnai bir memuriyet oluşturularak Bakan Yardımcılığı kadrosu ihdas edilmiş ve daha sonraki süreçte çıkarılan 703 sayılı KHK ile müsteşar, müsteşar yardımcısı, merkez valisi kadrolar kaldırılmıştır.

AK Parti döneminde 2011 KHK'larıyla yaşanan önemli değişim-dönüşüm süreci 15 Temmuz Darbe Girişimi ardından ilan edilen OHAL ve sonrasında çıkartılan OHAL KHK'ları ile devam etmiştir. Tıpkı 2011 KHK'larında olduğu gibi OHAL KHK'ları ile de izlenen strateji, merkezileşme ve neoliberal yönelimli değişim-dönüşüm şeklinde olmuştur. Ancak kuramsal açıdan baktığımızda OHAL KHK ile gerçekleştirilen değişim-dönüşüm bir tür hibrit yapı içerisinde şekillenmiştir. Bu hibrit yapı otoriter devletçilik ve (düşük yoğunluklu) istisnai devlet birlikteliği şeklinde varlık göstermiştir. Bu anlamda AK Parti dönemi (diğer dönemlerden farklı olarak), aynı iktidar dönemi içerisinde hem otoriter devletçiliğin hem de düşük yoğunluklu istisnai devlet pratiklerinin (OHAL KHK'larıyla beraber) bir arada olduğu bir dönem olmuştur.

Otoriter devletçilik pratikleri mevcuttur, çünkü; bir yandan egemen sınıflar lehine neoliberal yönelimli değişim-dönüşüm kesintisiz olarak sürdürülmüş bir yandan da bu süreç istisnai olan torba yasalarla ve yasamadan yürütme erkine iktidar devrini sembolize eden KHK'larla olağan hale getirilmiştir. İstisnai devlet pratikleri mevcuttur, çünkü; Fraenkel'in ikili devlet yaklaşımı içerisindeki egemen ayrıcalıklı devlet iktidarı, OHAL süreci içerisinde belirmiş, normatif devlet yerini egemen ayrıcalıklı devlet iktidarına bırakmıştır. Çünkü yargısal denetim, temel hak ve özgürlüklerin minimize edildiği bir

ortamda (OHAL süreci) devlet ve topluma ilişkin karar alma tekeli (OHAL KHK'larıyla) yürütme erkinde toplanmıştır. Yine Agamben'in istisnai devlet pratiği olarak belirttiği istisna halinin sürekliliğe dönmesi mevcuttur, çünkü; OHAL 728 gün sürmüştür. Benzer şekilde OHAL süreci içerisinde Schmitt'in formüle ettiği türden bir egemenlik anlayışı ortaya çıkmıştır, çünkü; neyin istisna neyin hukuksal olduğuna yasama ya da yargı değil tekil olarak yürütme erki karar vermeye başlamıştır. OHAL süreci içerisinde yani yargısal denetimin en alt düzeyde olduğu (hatta olmadığı) ve temel anayasal, yasal hak ve özgürlüklerin askıya alındığı bir dönemde, OHAL'in gerekçesini aşar şekilde geniş kapsamlı onlarca KHK çıkartılmış ve bu KHK'larla aşağı yukarı her alanda düzenleme yapılmıştır. Bu anlamda AK Parti dönemi içerisinde bir tür hibrit bir yapı inşa edilmiştir. Otoriter devletçilik ile başlayıp, OHAL ile otoriter devletçilik ve düşük yoğunluklu istisnai devlet birlikteliğine dönüşen hibrit yapı.

OHAL KHK'ları ile hibrit bir yapıda personel, teşkilatlanma, ekonomi, milli eğitim, akademi gibi birçok alanda önemli değişim-dönüşümler gerçekleştirilmiştir. Örneğin 674 sayılı KHK ile önce ÖYP kapsamındaki tüm akademik personel re'sen güvencesiz kadrolara atanmış, ardında yapılan bir diğer düzenlemeyle tüm araştırma görevlilerinin geçici olarak istihdam edileceği yeni bir akademik personel rejimi oluşturulmuştur. Benzer şekilde 703 sayılı KHK ile akademik kadro ihdas yetkisi Cumhurbaşkanına geçmiş, norm kadro uygulamasıyla akademi tabandan tavana bir tür güvencesiz istihdam rejimi oluşturulmuştur.

668 sayılı KHK ile kadrolu öğretmen atama usulü kaldırılarak sözleşmeli öğretmen atama usulüne geçilmiştir. Benzer şekilde 703 sayılı KHK ile Diyanet İşleri Başkanlığı, 676 sayılı KHK ile de sağlık çalışanları ve infaz koruma memurlarının sözleşmeli olarak istihdam edileceği yönünde düzenleme yapılmıştır. Tüm üst düzey kamu görevlilerinin Cumhurbaşkanı tarafından atanıp, görevden alınabileceği yeni bir personel rejimi oluşturulmuştur. Dikkat çeken bir diğer nokta maliye müfettişlerine performans değerlendirme sisteminin getirilmesi olmuştur. 678, 696 sayılı KHK ile askeri fabrikalar ve tersaneler piyasa yönelimli bir yapıya çevrilmiştir. Ekonomi yönetiminin merkezileşmesini ifade eden Türkiye Varlık Fonu uygulaması yine 680, 684, 696 ve 703 sayılı OHAL KHK'larıyla yeniden şekillendirilmiş ve bu kapsamda ekonomi yönetiminde önemli paya sahip kamu kurumları özelleştirilmesinin önü açılmıştır. Örneğin şans oyunları fona aktarıldıktan kısa bir süre sonra özelleştirilmiştir. Benzer şekilde 696 sayılı KHK ile iki üst kurulun (Şeker Piyasası ile Tütün ve Alkol Piyasası Denetleme Kurulu) kapatılmasının ardından bu kurul alanında faaliyet gösteren KİT'ler özelleştirilmiştir.

Yukarıda görüldüğü üzere tıpkı diğer dönemlerde olduğu gibi AK Parti döneminde de KHK'lar neoliberal politikaların (ve onun inşacıları olan otoriter devletçiliğin + istisnai devlet) işlevselleştirilmiş bir aracı olarak kullanılmıştır. Çünkü yapılan düzenlemeler olağan yasama faaliyetleri içerisinde yapılamamakta daha çok yürütme erkini ön plana çıkararak torba yasa ve KHK (ve takip eden süreçte CBK) gibi araçlara başvuruyla yapılmaktadır. Bu ise Poulantzas'ın kuramında belirttiği otoriter devletçilik parametreleri içerisinde yer alan hukuk devleti ilkesinden uzaklaşma, yasamadan yürütmeye iktidar devri, partilerin halk ile bağlarının kopması, egemen kitle partisiyle özdeşleşen kamu görevlilerinin ortaya çıkması, personel rejiminin aşırı siyasallaşması gibi parametreleri ortaya çıkarmaktadır. Örneğin performans sistemi, eşit işe eşit ücret, memur güvencesinin kaldırılması gibi düzenlemeler neoliberal politikaların bir uzantısı iken bu düzenlemeleri hayata geçirmek için çıkarılan torba yasalar-KHK'lar-CBK'lar otoriter devletçiliğin birer aracı niteliğindedir. Yine sözlü mülakata ilişkin düzenleme, üst düzey kamu görevlilerinin re'sen idarece araştırmacı ve müşavir kadrolarına geçirilmesi, kadro ihdaslarının yürütme erkince yapılıyor olması Poulantzas'ın otoriter devletçilik kuramında da belirttiği idarenin hukukla bağının kopması ve bürokrasinin egemen kitle partisinin güdümü altına girmesi, personel rejiminin aşırı siyasallaşması gibi otoriter devletçilik parametreleri ile uyuşan düzenlemelerdir.

Bu durum hem 2011 yılında çıkarılan 35 KHK'da hem de 15 Temmuz sonrasında çıkarılan 37 OHAL KHK'sında aynı şekilde kendini göstermiştir. Yani bu KHK'larla gerçekleştirilen değişim-dönüşümün özünde tıpkı diğer dönemlerde olduğu gibi merkezileşme, yürütme erkini ön plana çıkarılması, otoriter devletçilik parametreleri (+istisnai devlet) ve neoliberal yönelimli düzenlemeler sabit bir şekilde kalmıştır. Çünkü 37 OHAL KHK'sını ele aldığımız başlıklardan da hatırlanacağı üzere bu KHK'larla kolluk, emniyet, milli savunma, eğitim-öğretim, personel, ekonomi, yerel yönetim, mülki idare, yargı alanları yeniden yapılandırılmış, bu alanlar üzerinde birçok yetki ve görev Cumhurbaşkanında toplanmış ve bu arada neoliberal yönelimli düzenlemeler (sözleşmelilik, norm kadro uygulaması, performans sistemi, eğitimin piyasalaştırılması, özelleştirilme kararları alınması gibi) hayata geçirilmiştir.

Sonuç

Kapitalizm ortaya çıkışından günümüze statik bir ilerleyiş sergilememiş tam aksine süreç içerisinde çeşitli değişim-dönüşümler yaşayarak günümüze kadar gelmiştir. Bu değişim-dönüşüm çoğu kez kapitalizmin üzerine yükseldiği sermayenin birikim rejiminin kriz(ler)e girmesiyle gerçekleşmiştir. Diğer bir ifadeyle kapitalist ekonomik sistem sermaye çevrimini sağlayamadığı durum-dönemlerde krize girmekte ve bu krizi üretim-birikim rejimi anlayışındaki değişiklikler üzerinden aşma yoluna gitmektedir. Bu kapsamda kapitalist devlet, süreç içerisinde çeşitli krizler (üretim ve birikim rejimi krizi) yaşayarak farklı üretim biçimleri ve birikim stratejileri doğrultusunda günümüze kadar üç temel biçim içerisinde şekillenmiştir.

Bunlardan ilki, yaklaşık olarak 1775-1875 arasındaki döneme denk gelen, daha çok ilkel kapitalist dönem olarak ifade edilen ve sanayi burjuvazisinin ekonomik hegemonyası altında 'gizli elin' piyasayı düzenlediği bir büyüme modeli dönemidir. İkinci aşama, 1875-1975 arasındaki dönemine denk gelen, finans-kapitalin hegemonyası altında devlet müdahaleciliğinin farklı düzeylerinin ve biçimlerinin uygulandığı müdahaleci büyüme modeli dönemidir. Üçüncü aşama, kapitalizmin günümüzdeki dönemine yani 1975 sonrası döneme denk gelen, devletin finans burjuvazisinin hegemonyası altında düzenleyici bir rol ile yapılandırıldığı neoliberal büyüme modeli dönemidir.

Çalışmanın ana kuramsal temeli kapitalizmin üçüncü aşaması yani 1970'li yılların ikinci yarısından sonra oluşturulan esnek üretim biçimine ve neoliberal birikim stratejisine denk düşen neoliberal devlet ve onun uzantısı olan otoriter devletçilik üzerine inşa edilmiştir. Ancak inşa edilen kuramsal çerçeve içerisinde otoriterliği açıklamaya, bu otoriterlik içerisinde (OHAL) KHK'ları konumlandırmaya ve Türkiye'de yaşanan değişim-dönüşümü açıklamaya imkân veren diğer kuram-kuramcılara da (Schmitt, Fraenkel ve Agamben üzerinden oluşturulan istisnai devlet yaklaşımı) yer verilerek kuramsal çerçeve genişletilmiş ve daha kapsayıcı olması sağlanmıştır.

KHK'ların, neoliberal politikaların ve onun inşacısı olan otoriter devletçiliğin (veya istisnai devletin) bir aracı haline gelerek devlette yaşanan değişim-dönüşümün adeta asli aracı haline geldiği ileri sürülen bu tez çalışmasında, Türkiye'nin yaklaşık elli yıllık KHK rejimi ele alınmıştır. Bu kapsamda Türkiye'de yaklaşık son yarım asırlık süre içerisinde çıkarılan KHK'lar belirli dönemlere ayrılmış, bu ayrım içinde yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik krizlere değinilerek, kriz getirilerinin KHK'ları nasıl neoliberal politikalar dolayımında devleti değişim-dönüşüme uğratabilmenin işlevselleştirilmiş bir

aracı olarak kullanıldığı hususu işlenmiştir. Ayrıca KHK'lar üzerinden gerçekleştirilen neoliberal yönelimli değişim-dönüşüm sürecinin ortaya çıkardığı otoriter eğilim ve bu otoriterliğin nasıl içselleştirdiğine olağan dönem ve OHAL KHK'ları ile açıklık getirilmeye çalışılmıştır. Tüm bunlar kapitalizmin 70'li yılların ikinci yarısından itibaren finans burjuvazisinin hegemonyası altında, neoliberal bir büyüme modeli ve düzenleyici bir rol ile yeniden yapılandığı devletin içerisinde beliren ve otoriter eğilimleri teorize eden otoriter devletçilik ile istisna hali içerisinde beliren istisnai devlet yaklaşımları aracılığıyla formüle edilmeye çalışılmıştır.

Otoriter devletçilik yaklaşımı, kapitalizmin neoliberal evresinde demokratik rejimlerde yaşanan otoriter dönüşümlere dikkat çekmek üzere oluşturulmuştur. Çalışmada detaylıca ortaya koyulan ve kuramsal çerçevenin ana hattını oluşturan otoriter devletçilik içerisinde bahsesilen otoriterlik esasında mutlak monarşi, askeri rejim, tek parti rejimi (istisnai devlet) otoriterliklerinden farklı bir otoriterliği ifade etmektedir. Bu otoriterlik 1970'lerde yaşanan krizlerle beraber kapitalizmin yeni bir evreye girerek neoliberal forma bürünmesi sonrasında ortaya çıkan devlet anlayışının ortaya çıkardığı otoriterliktir. Bu otoriterlik anlayışının temel özelliği günümüz temsili demokrasi anlayışı ile otoriter eğilimleri bir arada bulunduran "hibrid" bir yapıya sahip olmasıdır.

Bu kuramsal yaklaşımın belirlediği otoriterlik dönüşümünün temel parametreleri ise şu şekildedir: Yasamadan yürütmeye aşırı şekilde güç aktarımının olması ve aktarılan bu gücün yürütmenin üst noktalarında yoğunlaştırılması, hukuksal anlayışta ve düzenlemelerde gerileyişin meydana gelmesi, yürütme erkinin hukukla bağının kopması (kanuni idare ilkesinin askıya alınması), yasama-yürütme-yargı erkleri arasındaki ayrımın silikleşmesi ve yürütmenin erkler arasında ön plana çıkması, partilerin temel siyasal iletişim birimi, hegemonyanın örgütlenmesine yön veren güçler olma, farklı politikalar geliştirme ve devlet iktidarını seçim rekabeti yoluyla meşru kılma yönündeki geleneksel işlevlerinde daralma, ideolojik devlet aygıtları alanındaki hakimiyetin tümenden yürütme erkine geçmesi, medyanın kontrol gücünde ortaya çıkan artış ve adeta siyasal meşruiyet sağlama aracı haline gelmesi, yeni plebisiter ve popülist rıza tekniklerinin de güçlenmesi, devletin biçimsel örgütlenmesini boydan boya kesen, birbirine paralel iktidar şebekelerinin oluşması, personel rejimin ve bürokrasinin yürütme erkine bağımlılığının arttırılarak bu alanın politize edilmesi, hakim kitle partisi ile önemli kamu görevlileri arasında büyüyen maddi ve ideolojik çıkar ortaklıklarının oluşumu, genel irade ve demokrasi gibi kavramların, araçsal akılcılık ve teknokratik bir mantık lehine anlam kaymalarına uğratılması, egemen ideolojinin yeniden yapılandırılması...

Otoriter devletçilik, olağan devlette yaşanan otoriter dönüşümleri formüle etmekte ancak bunun dışında istisna hali içerisinde beliren bir de istisnai devlet ve onun ortaya koyduğu otoriter dönüşümler mevcuttur. Çalışmada istisnai devlet ve ona ait otoriter dönüşümler OHAL KHK'larına açıklık getirmek üzere Schmitt (egemenlik yaklaşımı ve diktatörlük yaklaşımı), Agamben (istisna hali) ve Fraenkel (ikili devlet) üzerinden açıklığa kavuşturulmuştur. Buna göre istisnai devlet otoriterliği (otoriter devletçilikten farklı olarak), otoriterliğin bir süreklilik içerisinde kurumsallaştığı, işleyen hukukun askıya alındığı, egemen olanın istisna olana karar verdiği, demokratik ilke ve uygulamaların içinin boşaltıldığı, yürütme erkinin diğer erkler üzerindeki tahakkümünün en üst düzeyde olduğu bir (OHAL devleti) otoriterliği ifade etmektedir.

Çalışmada Türkiye'de yukarıda belirtilen türlerde otoriterlik eğilimlerinin belirdiği, bu yöndeki otoriterliğin belirmesinde ise neoliberal politikaların ve bu politikaları uygulamada işlevsel bir araca dönen KHK'ların önemli bir yeri olduğu ileri sürülmüş ve bu durum oluşturulan dönemler ekseninde ele alınarak gösterilmiştir.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde kuramsal çerçeve çizilerek olağan dönem KHK'lar ile yaşanan değişim-dönüşüm sürecini ortaya koymak üzere Poulantzas'ın otoriter devletçilik kuramı, OHAL KHK'ları ile yaşanan değişim-dönüşüm sürecini ortaya koymak için ise Schmitt, Agamben ve Fraenkel'in kuramsal yaklaşımları ele alınarak kapsayıcı bir teorik perspektif oluşturulmuştur.

Tezin ikinci bölümünde ise KHK'nın tarihsel gelişimine ve farklı siyasal geleneklere ve yönetsel yapılara sahip çeşitli ülkelerde KHK uygulamasına değinilmiştir.

Üçüncü ve dördüncü bölümlerde Türkiye'de yaşanan KHK'lı neoliberal değişim-dönüşüm süreci otoriter devletçilik-istisnai devlet yaklaşımları üzerinden ele alınmıştır.

Türkiye tarihinin en büyük sosyal, siyasal ve ekonomik çalkantılarının yaşandığı 70'li yıllarda KHK'larda (34 KHK) bir yandan ekonomi bir yandan da personel rejiminin neoliberalize edildiği görülmüştür. Bu dönemde ekonomi yönetimine yoğunlaşmıştır, çünkü mevcut yapıda birikim rejimi artık doygunluğa ulaşmış ve kapitalizm için yeni bir birikim rejimine geçiş kaçınılmaz hale gelmiştir. Personel rejimine yoğunlaşmıştır, çünkü yeni birikim rejimi, Weberyan bürokrasi-personel anlayışını maliyet unsuru, kriz nedeni ve değişim-dönüşümün önünde bir engel olarak görmektedir.

Alınan kararlarda meclis yerine yürütme erkinin ön plana çıkarılması, KHK'larla yapılan düzenlemelerde birçok yetki ve görevin yürütme erkine devredilmesi, milyonlarca kişiyi ilgilendiren personel rejiminin KHK'lar üzerinden dönüşüme uğratılması, personel alanında yürütme erkinin etkinliğinin arttırılarak bürokrasinin politize edilmesi, istisnai memuriyet kapsamının genişletilerek (örneğin çıkarılan bir

KHK ile TRT Genel Müdürlüğünün istisnai kadro kapsamına alınması) olağan alım süreçlerinin dışına çıkılması gibi birçok gelişme 70'li yıllarda oluşan otoriter devletçiliği ortaya koymaktadır.

Çalışmada 80'li yıllar iki dönem altında ele alınmıştır. İlk olarak yasama-yürütme-yargı erklerinin MGK'da toplandığı ve bu nedenle MGK Devleti dönemi olarak adlandırılan 1980-1983 arasındaki dönem, ardından da 12 Eylül yönetiminden görece sivil yönetime geçilerek ülkenin uzunca bir zaman Turgut Özal iktidarı tarafından yönetildiği 1983-1991 arasındaki dönem ele alınmıştır. Türkiye'de neoliberal hegemonyanın askeri darbe ile temellerinin atıldığı ve bu temelin Özal ile yükseltildiği bu iki dönemde kuramsal açıdan iki farklı devlet formu belirlemiştir.

Ülke yönetiminin üç yıl boyunca MGK Devletince yönetildiği 1980-1983 yılları arasındaki dönem, kuramsal çerçeve açısından ele alındığında Türkiye'de istisnai devlet formunun belirlediği bir dönem olmuştur. Yine bu dönemde 12 Eylül Rejimi ile birlikte inşa edilen düzen içerisinde istisnai devlet pratikleri işletilerek neoliberal değişim-dönüşüm için uygun ortam yaratılmıştır. İstisnai devlet formu belirlemiştir, çünkü; siyaset mekanizması tasfiye edilmiş, emek kesimi bastırılarak anayasa ve anayasal-yasal haklar askıya alınmış, toplum tümünden depolitize edilmiş, katılım ve talep mekanizmaları minimum düzeye indirilmiş, yürütme erki 12 Eylül darbecileri tarafından ikame edilmiş, bu yapı içerisinde yürütme olabildiğince güçlendirilmiş, devlet ise topyekûn yeni ekonomi politik paradigma için yeniden dizayn edilmiştir.

Neoliberal değişim-dönüşüm için uygun ortam yaratılmıştır, çünkü; 12 Eylül rejiminin (MGK Devleti) etkin olduğu 1980-1983 yılları arasında sadece son bir buçuk yılda toplamda 72 KHK çıkartılmış ve bu KHK'larla aşağı-yukarı her alanda düzenleme yapılmıştır. Çıkartılan KHK'larla KİT özelleştirmelerinin alt yapısını hazırlanmış, finansal sistem ve tüm bakanlıklar sil baştan yeniden düzenlenmiş, personel rejimini yeniden dizayn edilmiştir. Yapılan her bir düzenlemede stratejik alan ve konularda birçok yetki ve görev yürütme erkine aktarılmıştır. Bu anlamda amaç toplumsal, siyasal ve hukuksal açıdan mukavemetsiz bir neoliberalizasyon iken araç ise yürütme erkinin en üst düzenleyici normu olan KHK'lar olmuştur.

12 Eylül yönetiminden görece sivil yönetime geçilerek uzunca bir zaman ülkenin Turgut Özal iktidarı tarafından yönetildiği 1983-1991 dönemi Türkiye'de en fazla KHK çıkarılan dönem olmuştur. Bu dönemde 400'den fazla KHK çıkartılmıştır. Özal dönemi (mecliste kanun çıkarma çoğunluğunu tek başına elinde bulundurmasına rağmen) kanun yerine KHK'lara başvurulması ve bu KHK'larla neoliberal politikaların bir bir hayata geçirilmesi yönüyle otoriter devletçiliğin hâkim olduğu bir dönem olmuştur. Ancak 12

Eylül Rejiminin iktidar ağının ve uygulamalarının (istisnai devlet) arka planda işler ve etkin olması yönüyle de Frankel'in belirttiği türden bir ikili devlet mekanizmasının da bu dönemde var olduğu görülmüştür. Bu nedenle Özal dönemi hibrit bir yapı içerisinde şekillenmiştir.

Özal dönemine KİT, personel, Bakanlık ve teşkilatlanma alanlarında onlarca KHK çıkarılarak devlet mimarisinde topyekûn bir değişim-dönüşüm gerçekleştirilmiştir. İlk bağımsız idari otorite bu dönemde faaliyete geçmiş, ilk özelleştirme bu dönemde gerçekleştirilmiş, kârlılık ve verimlilik kavramları onlarca KHK'da işlenerek özel sektör yönelimi kamuya aşılınmış, üst düzey yöneticiliklerin birçoğu istisnai memuriyet kapsamına alınmış, birçok KİT'in özelleştirilme alt yapısı oluşturulmuş, Savunma Bakanlığı hariç tüm bakanlıklar için KHK çıkartılmıştır. Faizler ve fiyat belirlenimleri serbest piyasaya bırakılmış, kambiyo rejimi yine kararname ile birçok Avrupa ülkesinden önce serbest piyasa ekonomisi doğrultusunda yeniden oluşturulmuştur.

Özal dönemi yasama erkinin ikincil plana düşmesi, vekillerin temsil yeteneklerinin silikleşmesi, partilerin hegemonyayı örgütleyici rolünün kaybolması, personel rejiminin neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden yapılandırılması, bürokrasinin aşırı derecede siyasallaştırılması, emek örgütlülüğünün kırılması gibi hususların varlığı açısından baskın bir şekilde otoriter devletçiliğin görüldüğü bir dönemdir. Ancak birçok etkin partinin ve siyasetçinin yasaklı olması, 12 Eylül Rejiminin onay verdiği partilerin seçime girebilmesi, katılım mekanizmalarının olabildiğince daraltılması yönüyle bu dönemde istisnai devlet pratiklerinin de var olduğunu görmekteyiz.

Türkiye'de 80'li yıllarda 12 Eylül Rejiminin istisnai devlet pratikleri üzerinden inşa ettiği ve Özal'ın otoriter devletçilik (+istisnai devlet) pratikleri üzerinden kurumsallaştırmaya çalıştığı neoliberal yapı 90'lı yıllarda kriz sarmalına girmiştir. Bir yandan neoliberal birikim modelinin yaşadığı krizin faturasının örgütsüzleştirilen, depolitikleştirilen, temsil kanalları kırılan emek kesimine yıkılması bir yandan da egemen sınıf kesimleri arasında yaşanan çatışmaların ve hoşnutsuzlukların giderilememesi bu dönemde yeni iktidar arayışlarını başlatmış ve bunun sonucunda 11 yıllık (1991-2001) bir istikrarsız koalisyonlar dönemi girilmiştir. 1991 yılından 2001 yılına kadar ki bu dönem, siyasal yelpazenin sağından soluna her türlü kombinasyonun denendiği istikrarsız koalisyonlar dönemi (49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57. Hükümetler) olmuştur.

Bu dönemde neoliberal yönelimli politikalar sadece Türkiye'de değil (Türkiye'de yaşanan 94, 98-99, 2000, 2001 krizleri) tüm dünyada (Asya, Rusya, Meksika Krizleri) ortaya çıkan krizlerle çözülmeye uğramıştır. Bunun sonucunda 80'li yıllarda neoliberal

değişim-dönüşüm politikalarının bütünü ifade eden Washington Uzlaşısı stratejisi güncellenerek Post-Washington Uzlaşısı şeklinde yeniden devreye alınmıştır. Dönemin KHK'ları da duruma uygun olarak güncellenmiş ve neoliberalizmin yeni stratejileri doğrultusunda yeni KHK'lar çıkartılmıştır. Örneğin 80'li yıllarda üzerine çok durulmayan yoksulluk, sosyal güvenlik, sosyal politika gibi konular 90'lı yıllarda çıkarılan 150 KHK'nın çoğunda yer alan bir husus olmuştur. Yine bu dönemde istikrarsız siyasetten ekonomi yönetimini ayırmak için birçok bağımsız idari otorite (BDDK, Rekabet Kurulu gibi) kurulmuştur. Bakanlıklara ilişkin birçok KHK çıkarılmış, bir yandan önemli yetki ve görevler yürütme erkinin üst kademelerinde yoğunlaştırılırken bir yandan koalisyonlu yapıya bağlı olarak devlet bir tür arpalık olarak görülmüş ve bürokrasi olabildiğince politize edilmiştir. Bu kapsamda üst düzey kadrolar yürütme erkinin inisiyatifine bırakacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır. Ayrıca yine bu dönem KHK'larıyla devasa yapılardaki birçok KİT önce parçalanmış (örneğin TÜPRAŞ-POAŞ 1990'da, DİTAŞ 1993'te, İGDAŞ 1999'da özelleştirme kapsamına alınmıştır.) ardından kârlı kısımları özelleştirme kapsamına alınarak elden çıkartılmıştır. Görüldüğü üzere diğer dönemlerde olduğu gibi 90'lı yıllarda da KHK'lar, neoliberal hegemonyanın ve onun inşacısı olan otoriter devletçiliğin bir tür işlevselleşmiş aracı haline gelmiştir.

Tezin son bölümü olan dördüncü bölümde 2002 sonrası yaşanan değişim-dönüşüm süreci ve kuramsal açıdan yaşanan farklılaşmaya dikkat çekilmiştir. 90'lı yıllarda zayıf koalisyonlu yapıya bir de ekonomik kırılmalıklar ve krizlerin (1994, 2000 ve 2001 yıllarında üç ağır, 1998-1999 yıllarında ise iki hafif kriz yaşanmıştır.) eklenmesiyle bir tür meşruiyet krizi (yönetme ve temsil) belirmiş ve bu süreç bir yandan egemen sınıfların, bir yandan da bağımlı sınıfların mevcut geleneksel partilerle bağlarının kopmasına ve bir sonraki dönemin en önemli aktörü olan AK Parti'nin ortaya çıkmasına neden olmuştur. AK Parti içinden çıktığı İslami eğilimden farklılaşarak yenilikçi hareket olarak (gömlek değişikliği: Millî görüşten farklı oluşu ifade etmek için kullanılan terim) kendini ortaya koymuştur. Her şeyden önce AK Parti kapitalist ekonomi-politikten ayrılmamış ve neoliberal politikalara eklenilebilmiştir. Yine içinden çıktığı gelenekten farklı olarak Batı alternatifi örgütsel yapılanmalar (İslam NATO'su, İslam Ortak Pazarı, İslami Birleşmiş Milletler gibi) tercihinde bulunmamıştır. Devletçi bir kalkınma anlayışı yerine serbest piyasayı tercih etmiştir. Bu anlamda AK Parti 2002 sonrası süreçte neoliberal hegemonyanın ve değişim-dönüşümün yeni aktörü olarak ortaya çıkmıştır.

AK Parti döneminde neoliberal hegemonyanın ve değişim-dönüşümün inşası istisnai yasama teknikleri (torba yasa gibi) ve yasamayı ikame eden pratikler (KHK-CBK gibi) üzerinden sürdürülmüştür. Çünkü AK Partinin yasama faaliyetlerinin bir kısmında

torba yasalar varken diğerk kısmında da yasamayı ikame eden KHK'lar ve artık CBK'lar mevcuttur. İktidarda olduğu süre boyunca 2011 yılına kadar yoğun şekilde torba yasa kullanmış, 2011 yılında olağan dönem KHK'lara ve 15 Temmuz sonrasında da OHAL KHK'larına başvurmuştur. Bu anlamda AK Parti iktidarı boyunca ortaya çıkan yasama tipolojisi torba yasalar-KHK'lar ve CBK'lar şeklinde olmuştur. Tıpkı otoriter devletçilik yaklaşımının temel parametrelerinde olduğu gibi her üçü tip de yürütme erkini ön plana çıkararak, yasama erkini ikame eden, yürütmeyi daha da hegemonikleştiren ve yasa yapım sürecini yürütme tekeline alan araçlardır. Her üçü de genel iradenin temsilcisi olan meclisin geri plana düşmesine, olağan yasa yapım tekniklerinin by-pass edilmesine, muhalefet partilerinin yasa yapım sürecinden uzaklaşmasına neden olmaktadır.

AK Parti kesintisiz 17 yıllık tek parti iktidarı döneminin vermiş olduğu avantajı da kullanarak yasa önerme inisiyatifini yürütmenin tekeline almış ve buna dayanarak 2010-2011 yılına kadar yoğun bir şekilde torba yasalar üzerinden işleyen bir yönetsel pratikle ülkeyi yönetmiştir. 2010 Anayasa referandumu ile yargı üzerindeki tahakkümün artırılması ve yargının yerindelik yetkisinin sona erdirilmesi ile beraber yeni bir istisnai yöntem olarak KHK'lara başvurmuştur. Yani AK Parti, 2011 yılında yeni bir yasama ikamesi yönetimi olarak KHK'larla (35 KHK) yönetmeyi deneyimlemiştir. AK Parti iktidarının ilk KHK'ları olan bu 35 KHK ile daha sonra geçilecek olan Cumhurbaşkanlığı sisteminin bir tür ön temeli ortaya koyulmuştur. Çünkü bu KHK'larla hem siyasi hemde idari anlamda (hibrit) merkezileşme inşa edilmiştir.

2011 yılına kadar yerelleşme, yetki devri, demokratikleşme söylemi üzerinden gelişen yönetim pratikleri 2011 KHK'larıyla beraber tam tersi bir seyir izlemiştir. Daha önce üst kurullarla, yerel yönetimlerle, STK'larla paylaşılan yetki-otorite 2011 yılında çıkarılan KHK'larla önce merkeze yani bakanlara, Bakanlar Kuruluna, başbakana çekilmiş daha sonra 2016 yılında yaşanan darbe girişimi ile beraber ilan edilen OHAL ve çıkartılan OHAL KHK'larıyla bu yetki-görev merkezileşmesi Cumhurbaşkanı üzerine alınmış ve yaklaşık 1 yıl sonra 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan anayasa referandumu ile fiiliyattaki merkezileşme hukuki olarak da duruma uygun hale getirilerek bir yeni sistem olarak Cumhurbaşkanlığı sistemine geçilmiştir. Yani merkezileşme ve yürütme erkinin daha da ön plana çıkarılması 2011 KHK'larıyla yönetsel ve örgütsel anlamda inşa edilmiş, 2016 OHAL'i ile bu yönetsel merkezileşme ve yürütme erkinin ön plana çıkarılması durumu tümenden Cumhurbaşkanında toplanmış, 2017 referandumu ile de fiiliyattaki tekleşme-ön plana çıkma durumu hukuki bir boyut olarak yeni bir sistem inşası üzerinden (Cumhurbaşkanlığı sistemi) en uç noktaya taşınmıştır. Bu noktada yürütmeyi

güçlendirme ve merkezileşme eğiliminin AK Parti iktidarına özgü bir durum olmadığı ancak bu eğilimin daha ileriye taşınmasının ve kurumsallaşmasının AK Parti iktidarının bir ürünü olduğu tespiti yapılabilir.

Kuramsal açıdan bakıldığında AK Parti dönemi diğer dönemlerden farklı olarak aynı iktidar dönemi içerisinde hem otoriter devletçiliğin hem de düşük yoğunluklu istisnai devlet pratiklerinin (OHAL KHK'larıyla beraber) bir arada olduğu bir dönem olmuştur. Otoriter devletçilik pratikleri mevcuttur, çünkü; bir yandan egemen sınıflar lehine neoliberal yönelimli değişim-dönüşüm kesintisiz olarak sürdürülmekte bir yandan da bu süreç istisnai olan torba yasalarla ve yasamadan yürütme erkine iktidar devrini sembolize eden KHK'lar olağan hale getirilmektedir. İstisnai devlet pratikleri mevcuttur, çünkü; Fraenkel'in ikili devlet yaklaşımı içerisindeki egemen ayrıcalıklı devlet iktidarı, OHAL süreci içerisinde belirlemiştir. Yürütme erkinin güçlendirilmesi bir eğilim olmaktan çıkarılarak kurumsallaştırılmış, yargısal denetim minimize edilmiş, devlet ve topluma ilişkin karar alma tekeli yürütme erkinde toplanmıştır. Ayrıca ilan edilen OHAL 728 gün sürmüş ve 12 Eylül Rejimi sonrasında ilk kez Türkiye OHAL şartları altında sistem değişikliğine yönelik referandum gerçekleştirmiştir. Yani Agamben'in teorize ettiği şekilde istisna hali sürekliliğe dönüşmüş ve bu süreklilik içerisinde Fraenkel'in teorize ettiği normatif devlet yerini egemen ayrıcalıklı devlet iktidarına bırakmıştır. Yine benzer şekilde OHAL süreci içerisinde Schmitt'in formüle ettiği türden bir egemenlik anlayışı belirterek, neyin istisna neyin hukuksal olduğuna yasama ya da yargı değil yürütme erki karar vermeye başlamıştır. Çünkü OHAL süreci içerisinde yani yargısal denetimin en alt düzeyde olduğu (hatta olmadığı) ve temel anayasal, yasal hak ve özgürlüklerin askıya alındığı bir dönemde, OHAL'in gerekçesini aşar şekilde geniş kapsamlı onlarca KHK çıkartılmış ve bu KHK'larla aşağı yukarı her alanda düzenleme yapılmıştır. Bu anlamda AK Parti dönemi içerisinde bir tür hibrit bir yapı inşa edilmiştir. Otoriter devletçilik ile başlayıp, otoriter devletçilik ve düşük yoğunluklu istisnai devlet birlikteliği ile formüle edebileceğimiz bir hibrit yapı.

Kaynakça

- Agamben, G. (2008). *Olağan Üstü Hal*. İstanbul: Varlık Yayınları.
- Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2019). *İşçi Sayıları ve Sendikaların Üye Sayıları Hakkında Tebliğler*. 06.07.2019 tarihinde <https://www.ailevecalisma.gov.tr>:
<https://www.ailevecalisma.gov.tr/istatistikler/calisma-hayati-istatistikleri/sendikal-istatistikler/isci-sayilari-ve-sendikalarin-uye-sayilari-hakkinda-tebligler/> adresinden alındı
- Akçay, Ü. (2017a, 02 13). *Varlık Fonu ne değil?* 01.01.2019 tarihinde www.gazeteduvar.com.tr:
<https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2017/02/13/varlik-fonu-ne-degil/> adresinden alındı
- Akçay, Ü. (2017b, 05 22). *Ekonomide durum güncellemesi: Geleceğe Kaçış*. 01.01.2019 tarihinde www.gazeteduvar.com.tr:
<https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2017/05/22/ekonomide-durum-guncellemesi-gelecege-kacis/> adresinden alındı
- Akçay, Ü. (2017c, 09 11). *Varlık Fonu'ndaki kriz neyi gösteriyor?* 01.01.2019 tarihinde www.gazeteduvar.com.tr/:
<https://www.gazeteduvar.com.tr/yazarlar/2017/09/11/varlik-fonundaki-kriz-neyi-gosteriyor/> adresinden alındı
- Akçay, Ü. (2019, 10 12). *2020 Türkiye'sinin Muhtemel Manzarası: Otoriter konsolidasyonun kapısı aralandı*. 17.12.2019 tarihinde <https://www.birartibir.org/siyaset/513-otoriter-konsolidasyonun-kapisi-aralandi> adresinden alındı
- Akdoğan, A. (2012). Kanun Hükmünde Kararnameler: Karşılaştırmalı Bir Analiz. A. A. Akdoğan içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* (s. 53-70). Ankara: YAYED.
- Akşin, Ş. (2013). *Kısa Türkiye Tarihi*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Aktan, C. (1990). Morgan Guaranty Bank Özelleştirme Master Plan Özeti. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(1-2), 495-519.
- Aktan, C. (1995, Mart). Klasik Liberalizm, Neo-Liberalizm ve Libertarianizm. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(1), 3-27.

- Aktan, C. (2005). www.canaktan.org. 29.10.2019 tarihinde <http://www.canaktan.org/politika/siyasal-rejim/genel-olarak.htm> adresinden alındı
- Aktan, C. (2008). Alman Ekonomik Düzen Modelinin Temelleri (Freiburg Okulu'ndan Sosyal Piyasa Ekonomisine). C. C. Aktan (Dü.) içinde, *ORDO: Alman Ekonomik Düzen Modelinin Temelleri* (s. 6-33). İzmir. 29.07.2018 tarihinde www.canaktan.org: www.canaktan.org/felsefe-sosyo/or-do-liberalizm/sosyal-piyasa-ekonomisi.pdf adresinden alındı
- Araç, İ., & İba, Ş. (2003). Yasa Önerisi Hazırlama ve Norm Koyma Tekniği. *SBF Dergisi*, 58(3), 35-59.
- Arsel, İ. (1954). Üçüncü Fransız Cumhuriyetinde "Senato". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1), 7-144.
- Arslan, O. (1998, Mart). Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(31), 103-123.
- Asimow, M. (1983). Delegated Legislation: United States and United Kingdom. *Oxford Journal of Legal Studies*, 3(2), 253-276.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Atabay, M. (2004). *Aydınlanma Çağı ve Avrupa*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım .
- Aybar, S. (2014). Türk Modernleşmesinde Finansın Rolü: 1970-1980. R. Barborosoğlu, & E. Zürcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70'li Yıllarda Türkiye* (s. 87-109). Ankara: Efil.
- Aydın, A. (2012). KHK'lar ve Genel Yönetim: Yasama. L. Demirelli içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetim Çalıştayı* (s. 2-11). Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları No: 366.
- Aydın, S., & Taşkın, Y. (2014). *1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Aydoğuş, O., & Erdölek Kazan, Ö. (2017). Doksanlar: Kriz ve İstikrarsızlık Yılları. R. Barboros, & E. Zürcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 90'lı Yıllarda Türkiye* (s. 91-115). Ankara: Efil Yayıncılık.

- Aytaç, A. (2014). Dünya Görüşü ve İdeoloji. Y. Taşkın içinde, *Siyaset: Kavramlar, Kurumlar, Süreçler* (s. 105-135). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bakırcı, F. (2011). *Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı* (2 b.). Ankara: Yasama Derneği Yayınları Yayın No.1.
- Barboros, R., & Erdölek, Ö. (2014). 70'li Yıllarda Kalkıma ve Planlama: Değerlendirme ve Eleştirilere Bakış. R. Barboros, & E. Zurcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70'li Yıllarda Türkiye* (s. 136-186). Ankara: Efil Yayınevi.
- Barkan, Ö. (1946). Türkiye'de Sultanların Teşrii Sıfat Ve Salahiyetleri Ve Kanunnameler. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 714-733.
- Bayraktar Durgun, G. (2015). Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı. B. A.-Ş. (ed) içinde, *Çağdaş Siyasal Sistemler* (s. 15-66). Ankara: Alter Yayıncılık.
- Birand, M. (1984). *12 Eylül Saat 4:00*. İstanbul: Karacan Yayınları.
- Birch, K., & Mykhnenko, V. (2010). A World Turned Right-Way Up. K. Birch, & V. Mykhnenko içinde, *The Rise and Fall of Neoliberalism : The Collapse of an Economic Order?* (s. 1-20). London: Zed Books.
- Boas , T., & Gans-Morse, J. (2009, Haziran). Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-Liberal Slogan. *Studies in Comparative International Development*, 44(2), 137–161.
- Boratav, K. (2010). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2007*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Ciğerci Ulukan, N. (2014). İşsizlik Versus Geçici Çalışma: Özel İstihdam Bürolarının Kiralık İşçileri. Ö. Müftüoğlu, & A. Koşar içinde, *Kapitalist Üretim ilişkilerinde Yeniden Esneklik: Türkiye'de Esnek Çalışma* (s. 143-157). İstanbul: Evrensel Basın Yayın.
- Clarke, S. (2014). Neoliberal Toplum Kurumu. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev., s. 91-105). İstanbul: Yordam Kitap.
- Cotter, C. (1953). Constitutionalizing Emergency Powers: The British Experience. *Stanford Law Review*, 5(3), 382-417.
- Çeçen, A. (1977). Siyasal Rejimlerin Sosyal Yapıları. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 34(1), 88-145.

- Çölaşan, E. (1984). *12 Eylül: Özal Ekonomisinin Perde Arkası* (4 b.). İstanbul: Milliyet Yayınları.
- Daver, B. (1952). Fevkalade Haller ve Ferdi Hürriyetler. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 7(1), 168-194.
- Daver, B. (1961). *Fevkalade Hal Rejimleri: Türkiye'de ve Yabancı Memleketlerde*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Deering J., C., & Maltzman, F. (1999). The Politics of Executive Orders: Legislative Constraints on Presidential Power. *Political Research Quarterly*, 52(4), 767-783.
- Demir, Ö., & Acar, M. (2002). *Sosyal Bilimler Sözlüğü*. Ankara: Adres Yayınları.
- Denizhan, H. (2006). *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Dik, E. (2013). 643 Sayılı KHK İle Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(4), 121-145.
- Dumenil, G., & Levy, D. (2014). Neoliberal (Karşı) Devrim. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev., s. 25-41). İstanbul: Yordam Kitap.
- Duncan, J. (2010). Critical Consideration of Executive Orders: Glimmerings of Autopoiesis in the Executive Role. *Vermont Law Review*, 35(2), 333-411. 30.07.2017 tarihinde <http://vtlawreview.wpengine.com/wp-content/uploads/2012/02/10-Duncan-Book-2-Vol.-35.pdf> adresinden alındı
- Duran, L. (1975). Kanun Hükmünde Kararname. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(2), s. 3-19.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İÜHF Yayını (Yayın No. 648).
- Erdoğan, M. (2013). Başkanlık Sistemi, Demokrasi ve Türkiye. *Yeni Türkiye Dergisi*, 9(51), 542-547.
- Eroğul, C. (2008). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eroğul, C. (2013). *Anatüzeğe Giriş (Anayasa Hukuku'na Giriş)* (13 b.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Ertüzün, T. (1976). İthal İkmaesi ve Sınırları. *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 36(1-4), 153-181.

- Esen, S. (2008). *Karşılaştırmalı Hukukta ve Türkiye'de Olağanüstü Hal Rejimi*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- etimolojiturkce. (2017). 13.04.2017 tarihinde www.etimolojiturkce.com: <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/kriz> adresinden alındı
- Evre, B. (2015, Aralık). Neoliberalizmin Teorik Açmazları ve Pratik Sonuçları: Bir Paradigma Krizi. *Amme İdaresi Dergisi*, 48(4), 1-18.
- Fedai, R. (2015). Kamunun Yönetiminde Artan Merkez Etkisi. B. Övgün içinde, *AKP Nasıl Yönetti (2002-2015)* (s. 163-203). Ankara: Nika Yayınevi.
- Fendoğlu, H. (1992). Türk Anayasa Hukukunda Olağanüstü Hal Kavramı ve Bu Konuda İleri Sürülen Teoriler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*(5), 179-203.
- Fişek, G. (2012). KHK'lar Kervanı ve Sosyal Politika. A. A. Argun içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* (s. 97-124). Ankara: YAYED.
- Flanz, G. (1956). *XIX. Asır Avrupasında Anayasa Hareketleri*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Basımevi.
- Fraenkel, E. (1941). *The Dual State: A Contribution The Theory Of Dictatorship*. Newyork: Oxford University Press.
- Fulbrook, M. (2014). *Almanya'nın Kısa Tarihi*. (S. Gürses, Çev.) İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınevi.
- GOV.UK. (2017). *How Government Works?* 08.03.2017 tarihinde www.gov.uk: <https://www.gov.uk/government/how-government-works> adresinden alındı
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2013). *Türkiye ve Göç*. Ankara: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü.
- Gözler, K. (2000a). *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukuki Rejimi*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2000b). *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2016a). *Devlet Başkanları: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*. Bursa: Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Gözler, K. (2016b). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözler, K. (2017, 07 02). *Kanun Hükmünde Kararnameler*. 04.08.2019 tarihinde www.anayasa.gen.tr: <http://www.anayasa.gen.tr/khk-bilgi.htm> adresinden alındı

- Gözübüyük, Ş., & Tutum, C. (1975). Yasa Gücünde Kararnameler. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(8), 3-7.
- Gülalp, H. (1993). *Kapitalizm, Devlet ve Sınıflar*. (O. Akınhay, & A. Yılmaz, Çev.) İstanbul: Belge Yayınları.
- Güler, B. (2003). Devlette Reform. *Mimarlık Dergisi*, 1-22.
- Güler, B. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, B. (2012). 6223 Sayılı Yetki Kanunu: Genel Özellikleri Üzerine Bir Değerlendirme . A. A. Akdoğan içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* (s. 11-29). Ankara: YAYED.
- Güler, B. (2013). *Kamu Personeli: Sistem ve Yönetim*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Güneş, T. (1965). *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Güran, S. (1980). *Memur Hukukunda Kayırma ve Liyakat Sistemleri*. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Güran, S. (1989). İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu. *Mülkiye Dergisi*, 22(4), 15-19.
- Hakeri, H. (2012). *Ceza Hukuku Genel Hükümler Temel Bilgiler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as Creative Destruction. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610, 22-44.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. (A. Onacak Çev.). İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Haspolat, E. (2012). *Neoliberalizm ve Baskı Aygıtlarının Dönüşümü: Türkiye'de Özel Güvenliğin Gelişimi*. Ankara: Notabene Yayınları.
- Haspolat, E. (2016). Yasamadan Yürütmeye İktidar Devri Olarak Torba Yasama(ma). *Alternatif Politika Dergisi*, 8(2), 404-448.
- Hasselbach, C. (2017, 07 30). *Kararnameyle ülke yönetilir mi?* 11.11.2018 tarihinde Deutsche Welle : <http://p.dw.com/p/2Wr1e> adresinden alındı

- Hayırsever Topçu, F. (2012). 636, 644, 645, 648, 657 ve 658 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameler ve Çevre. A. Akdoğan içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* (s. 125-177). Ankara: YAYED.
- Hazır, H. (1991). *Türkiye'de ve Yabancı Ülkelerde Olağanüstü Hal Rejimlerinde Kamu Hürriyetleri Sınırlanması*. Konya: Selçuk Üniversitesi Yayınları.
- Heywood, A. (2012). *Siyasetin Temel Kavramları*. (H. Özer Çev.). Ankara: Adres Yayınları.
- Heywood, A. (2013). *Siyaset*. (B. Özipek, B. Şahin vd. Çev.). Ankara: Adres Yayınları.
- Heywood, A. (2016). *Siyasi İdeolojiler*. (L. Köker Çev.). (10 b.). Ankara: BB101.
- Oğuz, M. (2017, 07 20). *CHP'lilerden adalet sistemine 'İkili Devlet' benzetmesi*. 11.11.2018 tarihinde <http://www.hurriyet.com.tr/chplilerden-adalet-sistemine-ikili-devlet-be-40526058> adresinden alındı
- İba, Ş. (2011). Ülkemizde Torba Kanun ve Temel Kanun Uygulamaları. *Ankara Barosu Dergisi*(1), 197-202.
- İnsel, A. (2017, 21 08). *Mevcut Rejim, İktidar veya Devlet Faşist midir?* 20.10.2019 tarihinde www.birikimdergisi.com: <https://www.birikimdergisi.com/haftalik/8486/mevcut-rejim-iktidar-veya-devlet-fasist-midir#.Xb3IaDMzY2w> adresinden alındı
- Jennings, W. (1940). The Emergency Powers (Defence) (No. 2) Act, 1940. *The Modern Law Review*,, 4(2), 132-136.
- Jessop, B. (2005). *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*. (A. Özkazanç, B. Yarar Der.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Jessop, B. (2008). *Devlet Teorisi: Kapitalist Devleti Yerine Oturtmak*. (A. Özcan Çev.). Ankara: Epos Yayınları.
- Jessop, B. (2009). *Kapitalist Devletin Geleceği*. (A. Özcan Çev.). Ankara: Epos Yayınları.
- Jessop, B. (2010). From Hegemony to Crisis? The Continuing Ecological Dominance of Neoliberalism. K. Birch , & V. Mykhnenko içinde, *The Rise and Fall of Neoliberalism: The Collapse of an Economic Order?* (s. 171-187). London: Zed Books.

- John, A. (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law*. London: Palgrave Macmillan.
- Kalaycıoğlu, E. (2014). Türkiye'de Politik Rejimin Evrimi ve Yasama Sistemi. E. Kalaycıoğlu, & A. Y. Sarıbay içinde, *Türk Siyasal Hayatı: Türkiye'de Politik Değişim ve Modernleşme* (s. 371-387). Ankara: Sentez Yayıncılık.
- Kalaycıoğlu, E. (2017, 03 2017). *Anayasalar Hakkında Bir Not*. 29.10.2019 tarihinde <https://sarkac.org/>: <https://sarkac.org/2017/03/anayasalar-hakkında-bir-not-ersin-kalaycioglu/> adresinden alındı
- Kalfa Ataay, C. (2016, Mart). Hayek ve Friedman'ın Devlet Anlayışı. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 4(1), 121-151.
- Kansu, G. (2004). *Planlı Yıllar (Anılarla DPT'nin Öyküsü)*. İstanbul: İşbankası Kültür Yayınları.
- Kantar, H. (1976). *Kanun Kuvvetinde Kararname*. Ankara: Şanal Matbaası.
- Kapani, M. (1993). *Kamu Hürriyetleri*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Kapucu, H., & Aydın, M. (2010). Küresel Finans Krizinin Banka ve Sigorta Sektöründe Yabancı Sermaye Girişine Olan Etkileri. D. Ç. Yıldıztan içinde, *Politik İktisat ve Adam Smith* (s. 477-492). İstanbul: Yön Yayıncılık.
- Karahanogulları, O. (1995). İngiliz Hukukunda İkincil Yasama. *A.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 50(2-4), 211-230.
- Karahanogulları, O. (1998, Haziran). Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği (Bir Öneri: Birilite Yasama). *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2), 41-62.
- Karasu, K. (2013). İngiltere'de Kamu Yönetimi. K. Karasu içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 145-292). Ankara: İmge Kitabevi.
- Kardaş, Ü. (2010). *Ulus-Devlet ve Küreselleşme Kıskaçında Demokrasi ve Hukuk Krizi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kaya, M. (2016). *Nicos Poulantzas'ın Devle ve Hukuk Anlayışının Temellendirilmesi*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.
- Kaygusuz, M. (2014). *Geçmişten Günümüze Finansal Krizler (1619-2014)*. Bursa: Ekin Yayınları.

- Kazgan, G. (1988). *Ekonomide Dışa Açık Büyüme* (2 b.). İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Kazgan, G. (1995). *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*. İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Kazgan, G. (2014). Türkiye'nin 1970'li Yılları: Öngörü(l)emeyen Küresel Olaylar. R. Barborosoğlu, & E. Zürcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70'li Yıllarda Türkiye* (s. 11-30). Ankara: Efil Yayınevi.
- Kazgan, G. (2016). *Liberalizmden Neo-Liberalizme: Neo-Liberalizmin Getirisi ve Götürüsü*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kent, B. (2011). Türk ve Alman Hukukunda Düzenleyici İşlemler. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 69(1-2), s. 485-503.
- Kepenek, Y. (2014). *Türkiye Ekonomisi* (27 b.). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kibritçioğlu, A. (2001, Eylül-Ekim). Türkiye'de Ekonomik Krizler ve Hükümetler, 1969-2001. *Yeni Türkiye Dergisi: Ekonomik Kriz Özel Sayısı*, 1(41), 174-182.
- Koca, M., & Üzülmüş, İ. (2017). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (10 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kolb, E. (2005). *The Weimar Republic*. New York: Routledge: Taylor & Francis Group.
- Konukman, A. (2012). KHK'lar ve Genel Yönetim: Ekonomi ve Kalkınma Yönetimi. L. Demirelli içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetim Çalıştayı* (s. 15-38). Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları No: 366.
- Kotz, D. (2015). *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Kuzu, B. (1985). *Türk Anayasa Hukukunda Kanun Hükmünde Kararnameler*. İstanbul: Üçdal Neşriyat.
- Kuzu, B. (1987). *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kuzu, B. (1990). *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kuzu, B. (1993). *Olağanüstü hal kavramı ve Türk anayasa hukukunda olağanüstü hal rejimi*. İstanbul: Kazancı Yayınları.

- Küçük, Y. (1985). *Planlama, Kalkınma ve Türkiye*. Ankara: Tekin Yayınevi.
- Lapavitsas, C. (2014). Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev., s. 59-75). İstanbul: Yordam Yayıncılık.
- Lee, S. (2005). *The Weimar Republic*. London and New York: Taylor & Francis e-Library.
- Leitner, H., Peck, J., & Sheppard, E. (2007). *Contesting Neoliberalism Urban Frontiers*. London: The Guilford Press.
- Meierhenrich, J., & Simons, O. (2016). Carl Schmitt's Political Theory of Dictatorship. D. Kelly içinde, *The Oxford Handbook of Carl Schmitt* (s. 217-244). New York: Oxford University Press.
- Milliyet Gazete Arşivi. (1952, 06 06). Amerika'da Grev. 30.07.2017 tarihinde <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1952/06/06> adresinden alındı
- Munck, R. (2014). Neoliberalizm ve Siyaset, Neoliberalizmin Siyaseti. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev., s. 106-122). İstanbul: Yordam Kitap.
- Naim, M. (2000). Fads and Fashion in Economic Reforms: Washington Consensus or Washington Confusion? *Third World Quarterly*, 21(3), 505-528.
- Nijs, L. (2016). *Neoliberalism 2.0: Regulating and Financing Globalizing Markets: Pigovian Approach for 21st Century Markets*. London: Palgrave Macmillan.
- Oğuz, Ş. (2006). Sermayenin uluslararasılaşması Sürecinde Mekansal Farklılaşmalar ve Devletin Dönüşümü. D. Y. (der.) içinde, *Kapitalizmi Anlamak* (s. 147-212). Ankara: Dipnot Yayınları.
- Oğuz, Ş. (2010). Türkiye'de Otoriter Devletçiliğin Gelişimi: Seksenler Dönüm Noktası mı? B. Ş. (Ed.) içinde, *Tarih, Sınıflar ve Kent* (s. 197-221). Ankara: Dipnot.
- Oğuz, Ş. (2012). Türkiye'de Kapitalizmin Küreselleşmesi Ve Neoliberal Otoriter Devletin İnşası. *Mesleki Sağlık ve Güvenlik Dergisi*, 12(45-46), 2-17.
- Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu. (2019). *Olağanüstü Hal İşlemleri İnceleme Komisyonu Faaliyet Raporu*. Ankara: OHAL Komisyonu. 28.06.2019 tarihinde <https://ohalkomisyonu.tccb.gov.tr> adresinden alındı

- Olson, J. (2001). *Historical Dictionary of the Great Depression, 1929-1940*. United States Of America: Greenwood Publishin Group.
- Onar, S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (Cilt I). İstanbul: Hak Kitabevi.
- Oxford English Dictionary. (1991). *Oxford English Dictionary*. Oxford University Press.
- Oytan, M. (1977). Fransa, Almanya Ve Türkiye'de Yasama Yetkisinin Devredilmesi Ve Yürütme Organının KHK Çıkarma Yetkisi. M. OYTAN içinde, *Ord.Prof.Dr.Siddık Sami ONAR Armağanı* (s. 541-616). İstanbul: Faküteler Matbaası.
- Ozan, E. D. (2015). 1971-1980: İki Darbe Arası Kriz Sarmalı. G. Atılgan, C. Saraçoğlu, & A. Uslu içinde, *Osmanlı'dan Günümüze Türkiye'de Siyasal Hayat* (s. 657-744). İstanbul: Yordam Kitap.
- Öngen, T. (2003). Yeni Liberal Dönüşüm Projesi ve Türkiye Deneyimi. A. Köse, F. Şenses, & E. Yeldan içinde, *İktisat Üzerine Yazılar I Küresel Düzen: Birikim, Devlet ve Sınıflar (Korkut Boratav'a Armağan)* (s. 161-189). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Övgün, B. (2009). *Türkiye'de Kamu İktisadi Teşebbüsü Olgusu*. Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları.
- Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 263-281.
- Övgün, B. (2012). *Devlet ve Planlama*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Övgün, B. (2013). *Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü*. Ankara: Nika Yayınları.
- Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40(3), 159-179.
- Özar, Ş., & Ercan, F. . (2003). Emek Piyasaları: Uyumsuzluk mu, Bütünleşme mi? N. Balkan, & S. Savran içinde, *Neoliberalizmin Tahribatı 2000'li Yıllarda Türkiye* (s. 191-210). İstanbul: Metis Yayınları.
- Özbudun, E. (1968). İngiltere'de Parlamento Egemenliği Teorisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 25(65-66), 59-79.
- Özbudun, E. (1986). 1961 ve 1982 Anayasa'larında Kanun Hükmüne. *Anayasa Yargısı*, 227-238.

- Özbudun, E. (2013). Hükümet Sistemi Tartışmaları. *Yeni Türkiye Dergisi*, 9(51), 205-2013.
- Özenç, B. (2014). *Hukuk Devleti: Kökenleri ve Küreselleşme Çağındaki İşlevi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Özgenç, İ. (2016). *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler* (12 b.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Özkal Sayan, İ., & Güneşer Demirci, A. (2012). Kanun Hükmünde Kararnamelerle Değişen Personel Sistemi. A. Akdoğan içinde, *Kanun Hükmünde Kararnamelerle Yönetmek* (s. 179-228). Ankara: YAYED.
- Özkazanç, A. (1998). Türkiye'de Siyasal İktidar Tarzının Dönüşümü. *Mürekkep: Teorik Politik Dergi*(10-11), 14-48.
- Özkol, A. (1953). Almanya'da Yürütme Organının Düzenleme Yetkisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(3), 131-148.
- Özkol, A. (1969). Çağdaş Parlamenter Demokrasilerde Kuvvetli İcra Eğilimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(1), 43-76. 11.02.2017 tarihinde <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/38/325/3255.pdf> adresinden alındı
- Öztürk, K. (1975). *Son Değişiklikleriyle Gerekçeli Anayasa Karşılaştırmalı Gerekçeler ve İlgili Mevzuat*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Palley, T. (2014). Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kavramı. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev., s. 42-58). İstanbul: Yordam Kitap.
- Parla, T. (1991). *Türkiye'de Anayasalar*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- parliament.uk. (2017). *Delegated Legislation*. 08.01.2017 tarihinde [www.parliament.uk: http://www.parliament.uk/about/how/laws/delegated/](http://www.parliament.uk/about/how/laws/delegated/) adresinden alındı
- parliament.uk. (2017). *Secondary Legislation*. 08.02.2017 tarihinde [www.parliament.uk: http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/secondary-legislation/](http://www.parliament.uk/business/bills-and-legislation/secondary-legislation/) adresinden alındı
- Peck, J. (2008). Remaking laissez-faire. *Progress in Human Geography*, 32(1), 3-43.
- Polatlıoğlu, A. (2003). *Kamu Yönetimi: Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması*. Ankara: ODTÜ Yayıncılık.

- Poulantzas, N. (1979, July). Interview with Nicos Poulantzas. 194-201. (S. Hall, & A. Hunt, Röportajı Yapanlar) *Marxism Today*.
- Poulantzas, N. (1980). *Faşizm ve Diktatörlük*. (A. İnsel Çev.). İstanbul: Birikim Yayıncılık.
- Poulantzas, N. (2000). *State, Power, Socialism*. London: Verso.
- Poulantzas, N. (2006). *Devlet, İktidar, Sosyalizm*. (T. Ilgaz Çev.) Ankara: Epos Yayınları.
- Poulantzas, N. (2014). *Siyasal İktidar ve Toplumsal Sınıflar*. (Ş. Ünsaldı Çev.). Ankara: Epos Yayınları.
- Poulantzas, N. (2016). *Faşizm ve Diktatörlük*. (A. İnsel Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Prechel, H. (2007). *Politics And Neoliberalism: Structure, Process And Outcome*. Oxford: Elsevier JAI Press.
- presidency.ucsb.edu. (2017). *Executive Orders List*. 30.07.2017 tarihinde American Presidency Project: <http://www.presidency.ucsb.edu/data/orders.php> adresinden alındı
- Price, R. (2012). *Fransa'nın Kısa Tarihi*. (Ö. Akpınar Çev.). İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.
- privycouncil.independent.gov.uk. (2017). *Privy Council*. 08.02.2017 tarihinde <https://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/>:
<https://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/privy-council-members/> adresinden alındı
- Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's "Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform". *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973-987.
- Roiser, B. (1991). *İktisadi Kriz Kuramları*. (N. Yentürk, Çev.) İstanbul: İletişim.
- Saad-Filho, A., & Johnston, D. (2014). *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*. (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev.) İstanbul: Yordam Kitap.
- Sağlam, F. (1984). Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisinin Sınırlan Uygulamanın Yaygınlaşmasından Doğabilecek Sorunlar. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 1, 261-271.
- Schmitt, C. (2005). *Siyasi İlahiyat*. Ankara: Dost Kitapevi.

- Schmitt, C. (2014). *Dictatorship*. Cambridge: Polity Press.
- Schmitt, C. (2014). *Siyasal Kavramı* (3 b.). (E. Göztepe, Çev.) İstanbul: Metis Yayınları.
- Serim, E. (1977). İngiltere'de Yürütme Organının Yasal Kararlar Çıkarma Yetkisi. *Ord.Prof.Dr.Siddik Sami ONAR Armağanı* (s. 811-835). içinde İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Sevinç, M. (2014, 03 2014). *Nazilerin iktidara yükselişi*. 08.10.2017 tarihinde www.radikal.com.tr: http://www.radikal.com.tr/radikal2/nazilerin-iktidara-yukselisi-1183790/ adresinden alındı
- Sezen, S. (1999). *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Sezer, A. (2004). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasası: Karşılaştırmalı, Gerekçeli, Açıklamalı*. İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Shaikh, A. (2014). Neoliberalizmin İktisat Mitolojisi. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (B. Şeyda, & Ö. Tuncel , Çev., s. 76-90). İstanbul: Yordam Kitap.
- Singh, M. (1985). *German Administrative Law: In Common Law Perspective*. Berlin: Springer-Verlag GmbH.
- Sobacı, M. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi: Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*. Bursa: Dora Yayıncılık.
- Somçağ, S. (2007). *Türkiye'nin Ekonomik Krizi: Oluşumu ve Çıkış Yolları*. İstanbul: 2006 Yayınevi.
- Soyaslan, D. (1994). Kanun Hükmünde Kararnameler. *Anayasa Yargısı Dergisi*, 11, 145-175.
- Soysal, M. (1997). *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. İstanbul: Gerçek Yayınevi.
- Sönmez, S. (2009). Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri. N. Mütevellioğlu, & S. Sönmez içinde, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm* (s. 25-75). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Sözeri, A. (2004). *Turgut Özal Hükümetleri (1983-1991) Yönetimde Siyasallaşma*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

- Steger , M., & Roy, R. (2010). *Neoliberalism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Storer, C. (2015). *Weimar Cumhuriyeti'nin Kısa Tarihi*. (S. Özge Çev.). İletişim Yayınları: İstanbul.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye'de İdari Reform*, . Ankara: TODAİE,.
- Şengül, M. (2008). Türkiye'de kamu yönetiminde neoliberal dönüşümün çevresel sonuçları. *Memleket Siyaset Yönetim*, 3(6), 67-87.
- Şenses, F. (2014). Zor Yıllarda Sanayileşme:1970'li Yıllarda Türkiye Deneyimi. R. F. Barboros, & E. Zurcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70'li Yıllarda Türkiye* (s. 43-67). Ankara: Efil Yayınevi.
- Şenses, F. (2017). *Modernizmin Yansımaları: Türkiye'de 1990'lı Yıllar*. Ankara: Efil Yayınevi.
- Şensoy, N. (1947). Osmanlı İmparatorluğunun Sıkıyönetime Müteallik Mevzuatı Üzerine Sentetik Bir Deneme. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 13(1), 95-114.
- Tan, T. (1972). Ekonomik Hukuk - Ekonomik Kamu Hukuku. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(5), 15-42.
- Tan, T. (1984). Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması. *Amme İdaresi Dergisi*, 33-47.
- Tanör, B. (1994). *İki Anayasa 1961-1982*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Tanör, B. (2017). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişimleri* (28 b.). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tataroğlu, M. (1997). *Türkiye'de 12 Eylül 1980 Sonrası Siyasi İktidar Bürokrasi İlişkileri*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış DoktoraTezi.
- TBMM. (2017). *TBMM Hükümeti Dönemi 1920*. 12.06.2017 tarihinde <https://www.tbmm.gov.tr>:
https://www.tbmm.gov.tr/kultursanat/yayinlar/yayin001/001_00_008.pdf adresinden alındı

- TDK. (2017). 04.07.2017 tarihinde <http://www.tdk.gov.tr:>
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.58e90ba0398dc3.87305856 adresinden alındı
- Tekeli , İ. (2014). 1970'ler Türkiye'sinde Modernleşme ve Planlama. R. Barboros, & E. Zurcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70'li Yıllarda Türkiye* (s. 110-135). Ankara: Efil Yayınevi.
- Tezcan, C. (2005). *Tekalif-i Harbiye ve Tekalif-i Milliye Örneklerinde Savaş Dönemleri Mali Politikaları*. Ankara: Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Teziç, E. (1972). Yasama yetkisi ve Kanun Hükmünde Kararnameler. *Amme İdaresi Dergisi*, 1(5), 3-14.
- Thorsen , D., & Lie, A. (2007). What is Neoliberalism? (Yayımlanmamış Makale). 14.07.2018 tarihinde <http://folk.uio.no/daget/What%20is%20Neo-Liberalism%2010-11-06.pdf> adresinden alındı
- Thurber, J. A. (2009). *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*. United States of America: Rowman & Littlefield Publishers.
- Timur, T. (2004). *Türkiye Nasıl Küreselleşti?* Ankara: İmge Kitabevi.
- TODAİE. (1972). *İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, İlkeler, Öneriler*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Toker, Ç. (2017, 09 20). *Cezaevi Yaptırmak Kolaylaşırken*. 20.10.2018 tarihinde <http://www.cumhuriyet.com.tr:>
http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/827394/Cezaevi_yaptirmak_kolaylasirken.html adresinden alındı
- Tortop, N., İsbir, E., Aykaç, B., Yayman, B., & Özer, A. (2017). *Yönetim Bilimi*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Törenli, N. (2011). Kriz Çözücü Siyaset Geç Kapitalizm Evresinde “Tekno-Siyasal Paradigma” Kavramlaştırması Üzerinden Siyaset ve Kriz İlişisine Bakış. *Mülkiye Dergisi*, 35(271), 75-100.
- Tunander, O. (2012). Dual State: The Case of Sweden. E. (. Wilson içinde, *The Dual State: Parapolitics, Carl Schmitt and the National Security Complex* (s. 171-192). Farnham/England: Ashgate Publishing.

- Tuncer, M., Arıemre, M., & Ak, R. (1955). *Milli Korunma Mevzuatı Şerh Ve İzahı*. Ankara: Yıldız Matbaası.
- Tural, M. (1995). Tekalif-i Milliye (Halka Borcu Kalmayan Devlet). *Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi*, 11(32), 535-559. 09.09.2017 tarihinde <http://www.atam.gov.tr>: <http://www.atam.gov.tr/wp-content/uploads/M.-Akif-TURAL-Tek%C3%A2lif-i-Milliye-Halka-Borcu-Kalmayan-Devlet.pdf> adresinden alındı
- Tutan, M. (2014). 70'li Yılların Küresel Krizinde Türkiye'de Ekonomi Politiklarının Değişimi. R. Barboros, & E. Zurcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70'li Yıllarda Türkiye* (s. 68-86). Ankara: Efil Yayınevi.
- Tutum, C. (1974). Devlet Memurları Kanununun Genel Bir Eleştirisi. *Amme İdaresi Dergisi*, 4(7), 52-72.
- Tutum, C. (1990). Kamu Personel Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*(23/3), 31-45.
- Türkel, R. (2017, Ekim). Kamu Hastane Birlikleri Modelinin İflası ve Sağlık Bakanlığı Teşkilat Yapısında Değişiklikler. *Tıp Dünyası*(231), s. 3.
- Uygur, E. (2001). *Krizden Krize Türkiye: 2000 Kasım ve 2001 Şubat Krizleri, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni*. Ankara: Türkiye Ekonomi Kurumu Yayınları Yayın No: 2001/1.
- Uzgel, İ. (2013). AKP: Neoliberal Dönüşümün Yeni Aktörü. İ. Uzgel, & B. Duru içinde, *AKP Kitabı: Bir Dönüşümün Bilançosu (2002-2009)* (s. 11-39). Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Ünal, Ş. (1971). Mukayeseli Hukukta Kararname Mefhumu ve Tatbikatı. *Adalet Dergisi*(10), 600-673.
- Vincent , D., & Kreppel, A. (1998). Dancing Without a Lead: Legislative Decrees in İtaly. J. Carey , & M. Shugart içinde, *Executive Decree Authority* (s. 175-195). New York: Cambridge University Press.
- Waldron, J. (1987, Nisan). Theoretical Foundations of Liberalism. *The Philosophical Quarterly*, 37(147), 127-150.
- Williamson, J. (2004). The Strange History of the Washington Consensus. *Journal of Post Keynesian Economics*, 27(2), 195-206.
- www.bbc.com. (2017, 01 27). Trump executive order. 31.07.2017 tarihinde <http://www.bbc.com/news/world-us-canada-38786660> adresinden alındı

- Yardımcı, M. E., & Genç Yılmaz, S. (2016). Türkiye’de Sürgün Bir Alman Neoliberal: Wilhelm Röpke. *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 23-34.
- Yayla, A. (2015). *Liberalizm* (7 b.). Ankara: Liberte Yayınları.
- Yeldan, E. (2009). *Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi: Bölüşüm, Brikim ve Büyüme*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yeldan, E. (2014). Üretim, Bölüşüm ve Büyümü Dinamikleri Açısından 70’li Yıllarda Türkiye Ekonomisi. R. Barborosoğlu, & E. Zurcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70’li Yıllarda Türkiye* (s. 31-42). Ankara: Efil Yayınevi.
- Yeşilçayır, C. (2017). Carl Schmitt'in Liberalizm Eleştirisi. *Mavi Atlas*, 5(1), 22-43. 31.12.2018 tarihinde <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/291592> adresinden alındı
- Yıldırım, C. (2011). *Neoliberal İktisat Politikalarının Türkiye’de Orta Sınıfa Etkisi*. Bolu: Abant İzzet Baysal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Yıldırım, D. (2010). *2001 Krizi Sonrasında Hegemonya Projesi Olarak AKP'nin Doğuşu*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Yıldırım, D. (2017). *Saray Rejimi*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Yıldırım, T. (2013). Kanun Hükmünde Kararnameyle Bakanlık Kurulması. *Prof. Dr. ERDAL ONAR'a Armağan* (Cilt I, s. 215-230). içinde Ankara: Ankara Üniversitesi Yayınları No: 391. 31.07.2018 tarihinde <http://kitaplar.ankara.edu.tr/dosyalar/pdf/854.pdf> adresinden alındı
- Yılmaz, F. (2010). *Türk Anayasa Tarihi*. Ankara: Berikan Yayınevi.
- Yüzbaşıoğlu, N. (1996). *1982 Anayasası ve Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre Türkiye’de Kanun Hükmünde Kararnameler Rejimi*. İstanbul: BETA Basım Dağıtım Yayın .
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi*, 10(15), 1-24.

ÖZET

Kanun hükmünde kararname, bazen yetki kanununa dayanarak (olağan dönemlerde) ve bazen de anayasa gereği böyle bir yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın (olağanüstü hallerde), yetki kanununa dayandığı durumlarda bu yetki kanununun amaç, kapsam, ilke, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağıının belirtilmesi gereken, normlar hiyerarşisinde kanun düzeyinde yer alan, yasama organının ve Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olan, TBMM komisyonları ve Genel Kurulunda öncelikle ve ivedilikle görüşülmesi gereken, Resmî Gazetede yayımlanan, en üst düzenleyici işleme verilen addır.

En üst konumdaki düzenleyici işlem olan KHK mekanizması 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişiklikle Türkiye'nin yönetsel ve hukuksal hayatına dahil olmuş ve yaklaşık yarım asır sonra Nisan 2017 Cumhurbaşkanlığı sistemine geçiş için yapılan referandum sonucunda 2018 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. KHK'lar yürürlükte olduğu bu yarım asırlık süre içerisinde iktidarların vazgeçilmezleri arasında yer almış yani aşağı-yukarı her iktidar döneminde kullanılmış ve Türkiye'de yaşanan büyük değişim-dönüşümlere aracılık etmişlerdir. Bu yönüyle adeta yasama erkinden yürütme erkine bir tür iktidar devrinin simgesi olmuşlardır. Ancak bu durum günümüz demokrasilerinde içten içe yükselen bir otoriter eğilimin de belirmesine neden olmuştur. Ulusal düzeyde alınacak kararları alma ve uygulanacak politikaları belirleme yetkisi yasama erkinden yürütme erkine geçmesi dolayısıyla kanun yerine KHK'lara çok sık başvurulması, yürütme erkinin aşırı derecede güçlenmesine, siyasal partilerin, milletvekillerinin, toplumun karar ve katılım süreçlerinden dışlanmasına, hukuk devleti ilkelerinden uzaklaşılmasına yani otoriter bir eğilime neden olmuştur. Bu otoriter eğilim kapitalizmin neoliberal evresi içerisinde yani 1970'lerin ikinci yarısından itibaren belirmiş ve takip eden süreçte yükselerek kurumsal bir hal almıştır.

Türkiye'de ekonomik, siyasal, toplumsal tüm krizlerin yarattığı imkanlar kullanılarak, krizleri çözmek adına 1970'lerin ikinci yarısından itibaren yeni bir düzen inşa edilmiştir. Bu düzen neoliberal yönelimli bir düzendir. Bu yeni düzende ve devlet anlayışı içerisinde KHK devletin değişim ve dönüşümünde işlevselleştirilmiş önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü inşa edilecek düzen her zaman olağan yolları kabul etmemekte bu nedenle istisnai bir yöntem-arac olan KHK'lara başvurulmaktadır. Bu duruma bağlı olarak yeni düzenin ortaya koyduğu devlet giderek otoriter bir eğilime sahip olmaktadır.

Bu kapsamda çalışmada, Türkiye'nin yarım asırlık KHK rejiminin ortaya koyulması amaçlanmış, KHK'lar ile neoliberal politikalar ve onun inşacıları olan otoriter devletçilik arasında doğrudan bir bağ olduğu ileri sürülmüştür. Bu amaç ve iddia doğrultusunda KHK'lar, neoliberal değişim-dönüşüm süreci ile ilişkilendirilerek otoriter devletçilik kuramı üzerinden irdelenmiştir. Sonuç olarak Türkiye açısından KHK'ların, kapitalizmin neoliberal evresinde yaşanan krizler karşısında devleti neoliberal politikaların ihtiyacı doğrultusunda dönüştürmenin bir aracı haline geldiği görülmüştür.

Anahtar Kelimeler: Kanun hükmünde kararname, kamu yönetimi, neoliberalizm, otoriter devletçilik

ABSTRACT

Decree law, which is sometimes based on the law of authority (in ordinary periods) and sometimes without the need for such a law (in state of emergencies), is the name given to the highest regulatory procedure that needs to be explained whether more than one decree shall be issued within the aim, extent, principle and use age of the law of authority in situations based on the law of authority, that exist in legal level in the hierarchy of norms, that is amenable to the supervision of the Constitutional Court, that needs to be discussed prominently and urgently at the commissions and general assembly of Grand National Assembly of Turkey and that is published in the Official Gazette.

Decree law mechanism that is the highest regulatory procedure was included in the administrative and judicial life of Turkey with the changes made in the 1961 Constitution in 1971 and was abolished almost half a century later in 2018 after the referendum conducted in April 2017 for switching to Presidential system. Decree laws were indispensable for governments during this period which they were in force and pretty much used by each government and they enabled biggest changes-transformations in Turkey. They were the symbols of government periods from the legislative power to executive power with their nature. However, this caused an inwardly rise in the authoritarian tendency in current democracies. Transition of the authority to take decisions on a national level and to determine the policies to be implemented from the legislative power to executive power; thus, using Decree Laws frequently, caused the executive power to gain immense strength, to the exclusion of political parties, members of the parliament and to stray from the principles of a state of law, in other words, to have an authoritarian tendency. This authoritarian tendency first appeared in the second half of

1970 during the neoliberal period of the capitalism and became institutional in the following terms.

A new order was created after the second half of 1970 in Turkey to solve crises by using the opportunities as an excuse created by economic, political and social crises. This order has a neoliberal tendency. Decree law in this new order and conception of state appears as an operationalized tool in the change and transformation of the state. Because the order to be built does not always accept the ordinary ways and therefore Decree Laws as exceptional methods-tools are needed. The state is becoming authoritarian in accordance with the new order.

In this context, this study aims to reveal the half-a-century Decree Law regime and argues that there is a direct connection between Decree Laws, neoliberal policies and authoritarian states. In accordance with this aim and argument, Decree Laws are examined with the theory of statism by associating them with neoliberal change-transformation process. In conclusion, it is seen that Decree Laws became a tool to transform the state in line with the needs of the neoliberal policies against the crises happened during the neoliberal stage of the capitalism.

Keywords: Decree laws, Public Administration, neoliberalism, Authoritarian states