

# Yeni Anayasa ve Yeni Devlet Yapılanması

Oğuz OYAN\*

**Öz:** Bu çalışmada 16 Nisan 2017 tarihinde halkoylamasına sunulan “TC Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ve ilgili yönetmelik ve kanun maddeleri incelenmekte; Türkiye Cumhuriyeti’nin yeniden yapılanması üzerine değerlendirilmektedir.

**Anahtar kelimeler:**

**Being a Research Assistant in Turkey within the Context of Flexible and Precarious Work**

**Abstract:** In this paper, the “Law on Restructuring of the State of the Republic of Turkey” that had been submitted to the peoples’ referendum on 16 April 2017 is evaluated given its side articles and bylaws.

**Key words:**

## Giriş

TBMM’de 21 Ocak 2017 tarihinde kabul edilen 6771 sayılı "TC Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", "evet" oyları 367’yi bulmadığı için zorunlu olarak 16 Nisan 2017 tarihinde halkoylamasına sunuldu. İmzasız oy pusulalarının bile Yüksek Seçim Kurulu tarafından son anda geçerli sayıldığı, buna rağmen sınırda sayılabilecek bir farkla “kabul” edilebilen Anayasa değişikliği, 24 Haziran 2018 seçimlerinden sonra tüm hükümleriyle yürürlüğe girdi ve devlet yapılanmasını altüst eden sonuçlara yol açtı.

Halkoylamasına sunulan 6771 sayılı Kanun yalnızca 18 maddeden ibaret görünmesine karşın, gerçekte Anayasa’nın toplam 177 maddesinden 79’uyla şu veya bu şekilde oynamaktaydı<sup>1</sup>. Ama bu niceliksel değişiminden daha önemlisi niteliksel dönüşüm bakımındandı. Yeni girişim, 140 yıldır denenen ve geliştirilen parlamenter sistemi, özellikle Cumhuriyet ile birlikte oluşup gelişen anayasal hukuk düzenini, 1961 Anayasası sıçramasıyla açılan demokratikleşme yolunu tarihe gömmek üzere tasarlanmıştı<sup>2</sup>.

\* CHP İzmir Milletvekili

<sup>1</sup> A.R. Aydın, “Mühendislikten 'Anayasa'ya, Anayasasızlaştırmadan 'Mühendisliğe’”, *EMO Dergisi*, Mart, 2017, ss.5-9. Aydın’a göre, “oynanan 69 maddenin kimilerine birden çok dokunmak suretiyle toplam 79 maddesine el atıyor” (s.7).

<sup>2</sup> 6771 sayılı kanunun genel gerekçesinde 1961 Anayasası açıkça hedef alınmaktadır. Bu konuda bir değerlendirme için bkz: O. Oyan, "Anayasa Referandumu, Rejim Değişikliğinin Son İki Hamlesinden İlkidir", *Sosyal Demokrat*, Mart-Nisan 2017, ss. 22-26.

Bu anayasa değişikliği, 1961 Anayasasının getirdiği (ve 1982 Anayasasının sonradan gördüğü değişikliklerle sürdürdüğü) güçler ayrılığı ilkesini nominalleştirme bakımından nihai darbeleri vurmaktaydı. Yasamanın ötedenberi yürütmenin emrinde olmasına ilaveten yüksek yargı kurumları da aynı yola sokulmaktaydı. Yürütmenin bile kendi içindeki hiyerarşisini ve yetki/sorumluluk paylaşımlarını altüst eden, bakanlar kurulu ve başbakanlığı sistemden çıkararak yürütme-içi dengeleri tahrip eden, Cumhurbaşkanlığı merkezli bir yeni kamu yönetimi yapısı inşa edilmekteydi.

## **Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi: İlk Şema ve Tarihsel Süreç**

### **Haziran Seçimleri Öncesinden Başlayan Hazırlıklar**

16 Nisan 2017'de "kabal" edilen yeni rejimin anayasası üç aşamada yürürlüğe girdi. Bazı hükümleri halkoylaması sonuçları kesinleşince hemen, bazıları (sadece 4 madde) Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinin yasal takvimi işlemeye başlayınca yani 30 Nisan 2018'de, nihayet geri kalan çok sayıda hüküm de 24 Haziran 2018 seçimleri sonrasında Cumhurbaşkanı yemin edip görevine resmen başlayınca yani 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe girdi. Birinci aşamada yürürlüğe giren anayasa hükümlerine ilişkin uyum yasaları zamanında çıkarılmadığı için üçüncü aşamada değişikliklerin tüm hükümleriyle yürürlüğe girmesinden sonra sürece hız kazandırıldı. O kadar ki, 9 Temmuz günü Cumhurbaşkanının yeminine saatler kala 703 sayılı KHK çıkarılarak anayasa değişiklikleri yasalara yansıtıldı ve "uyum" esas olarak sağlanmış oldu.

Ancak ilginç olan, ne yeni Anayasaya uyum yasası ne de yeni kurumsal yapı ortaya çıkmamışken, yeni yönetimin kurumsal şekline ilişkin bir şemanın 24 Haziran 2018 Genel ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri öncesinde medyaya servis edilmesiydi. Üstelik, ortada iki güçlü Cumhurbaşkanı adayı varken ve seçim sonuçları henüz belirsizken... Cumhurbaşkanı merkezli yeni yönetim şemasının, daha sonra 10 Temmuz 2018'de açıklanacak Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle büyük ölçüde örtüştüğüne bakılırsa, yeni sistemin hazırlıkları epeydir sürdürülmekteydi. 9-10 Temmuz'da yasal dayanağa kavuşan yapıyı derinliğine incelemeden önce, biraz bu "erken" sunulan şema üzerinde duralım ve bazı tarihsel esin kaynaklarına bakalım.

Şema, ortada bir güneş gibi duran Cumhurbaşkanı etrafında kümelenmiş bir galaksi sisteminin spiral kollarını andırıyordu. Gerçi kozmolojik anlamda galaksilerin merkezinde bir güneş değil, milyonlarca güneş yoğunluğunda bir "karadelik" yer alır. Yeni sistemin merkezini güneşe mi yoksa karadeliğe mi benzetmek gerekir meselesine siyaset açısından bakılıysaydı, karadeliğin şimdiden cumhuriyeti yuttuğu metaforu pek aykırı düşmezdi.

Şemanın şekline değil de içeriğine bakıldığında, kurgulanan “Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi”nin birçok bakımdan sorunlu bir yapı oluşturacağı hemen fark edilebilirdi.<sup>3</sup> Bu sistem bir kere birçok kurumsal mükerrerliği, görev/yetki çatışmasını, bakanlık gibi yerleşik kurumlar ile kurul-ofis gibi eğreti kuruluşlar arasında güç çekişmelerini doğurabilecek kaotik bir yapı hazırlamaktaydı. Kamuda karar alma düzeneğinin hem aşırı merkezleştirildiği hem de benzer alanlarda faaliyet gösterecek çok sayıda kurum ve kuruluşa dağıldığı bu yapıda, artık arada koordinasyon ve gerekirse tampon görevi görebilecek bir başbakanlık kurumu da yoktu.

Yapı o zaman için şöyleydi: Dış spiralde 16 bakanlıktan oluşan daraltılmış bir “başkanın kabinesi”, onun önündeki iç spiralde doğrudan cumhurbaşkanıyla çalışacak 7 "politika kurulu" yer alıyor; güneşin karşı yüzündeki iç spiralde ise, gene cumhurbaşkanıyla doğrudan çalışacak 5 “ofis” ile gene doğrudan cumhurbaşkanına bağlanan 7 “bağlı kurum ve kuruluş” bulunuyordu. Cumhurbaşkanlığı genel sekreterliği yerini alacak İdari İşler Başkanlığı ile Özel Kalem ve cumhurbaşkanı yardımcıları dışarda tutulursa sayıları 35'i bulan bu bakanlıklar ile kurullar, ofisler ve başkanlıklarla aydabir sıklığında bir araya gelinmesi durumunda bile günlerin yetmeyeceği görülmekteydi.

Konuya salt kamunun mali/ekonomik yönetimi açısından bakıldığında dahi bakanlıklar, kurullar, ofisler, başkanlıklar üstüste binmekteydi. Bütün bu yönetim birimleri arasındaki ilişkilerin sağlıklı işleyebilmesi kuşkuluydu; özellikle de yeni görev, sorumluluk ve yetki tanımlamaları/sınırlamaları olmaksızın işlenmesi çok zor görünüyordu.

## Olumsuz Tarihsel Örnekler<sup>4</sup>

Bütün bu kişisel yönetim tarzına uydurulmuş kamu yönetim modeli çok yeni görünebilir; ama Özal'ın kamu ekonomi yönetimi bakımından bunun ilk denemelerini 1980'lerde yaptığını anımsamakta yarar var. Özal anlayışı, güçlü bir yürütme zayıf bir yasama doğrultusunda işliyordu. Ancak bununla da yetinilmemiş, ayrıca yürütmenin içinde de kişiselleştirilmiş bir yönetim tarzına uygun bir yapı oluşturulmaya çalışılmıştı.

Bu bağlamda yarı-mamul yasalar çıkarılarak yürütmeye önemli yetki devirleri dönemi o zamandan başlatılmış; bütçe dışında önemli bir fon sistemi oluşturulmuş (o kadar ki 1990'a gelindiğinde bütçe dışı fon sisteminin gelirleri bütçe gelirlerinin yüzde 57'si büyüklüğüne erişmişti); kurulan fonların büyük bölümü kuruluş

<sup>3</sup> Henüz 10 Temmuz Kararnamesi ortaya çıkmadan bu şemanın sorunları üzerine bir değerlendirme yapmıştık: O. Oyan, "Seçimler tamam, ya şimdi?", BirGünPAZAR, 1 Temmuz 2018, ss. 7-8.

<sup>4</sup> Cumhuriyet döneminde ekonomi kurumlarının ve bürokrasisinin dönüşümünü incelediğimiz şu makalemize gönderiyoruz: O. Oyan, "Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Dönüşüm: 1923-2013", A.G. Demirci, E. Ergüzeloğlu Kilim, E. Dik (der.), *Prof. Dr. Tayfur Özgen Anısına 70. Yaş Armağanı* içinde (Ankara: 2014), ss.116-133.

yasalarıyla Sayıştay denetimi dışına çıkarılmış; fonlar ve diğer araçlarla kamu tüzel kişiliği parçalanarak ve dağıtılarak parlamentonun denetim yetkileri aşındırılmış; kamu ekonomisi yönetimi merkezleştirilmiş (fon gelirlerinin yüzde 73'ü doğrudan başbakanlık kontrolündeydi); bu arada ekonomi yönetiminin geleneksel yapısı parçalanarak kamu ekonomisi başbakana bağlı çok sayıda kurul aracılığıyla yönetilmeye başlanmıştı<sup>5</sup>.

Örneklere, 1984'ten itibaren Hazine, ayrılmaz parçası olduğu Maliye Bakanlığından kopararak bir müsteşarlığa dönüştürülmüş ve bir devlet bakanlığı aracılığıyla Başbakanlığa bağlanmış; Yüksek Planlama Kurulu'na rakip olarak Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu (EİYKK) ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu (TKKOK) kurulmuş, bunlara 1984 sonrasında yetkileri genişletilen Para ve Kredi Kurulu (PveKK) eklenmiş, ayrıca kamu tüzel kişiliğini haiz ve ayrı gelir ve harcama kanallarına sahip, kurulu/kurulsuz bir dizi kamu özel fonu devreye sokulmuştu. Özetle, ekonomi yönetiminde belirleyici olan Maliye-DPT(YPK)-TCMB üçgeni, Başbakanlık kurumunu güçlendirecek şekilde bir yedigene dönüştürülmüştü: Maliye-DPT(YPK)-TCMB- Hazine Müsteşarlığı-EİYKK-TKKOK-PveKK<sup>6</sup>.

Bu karmaşık yapının sürdürülemezliği birkaç yıl içinde anlaşılacaktır. Henüz 1988 yılında EİYKK ile TKKOK, tüm yetkileri yüksek Planlama Kurulu'na (YPK) devredilerek tasfiye edilecektir. Ancak yürürlükte kalan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi, yönettiği kaynakların büyüklüğü ve oynadığı rol bakımından (otoyollar gibi büyük altyapı yatırımları, toplu konut inşaatları, özelleştirme uygulamaları) gündemde kalmaya devam edecektir. 1990 yılında bu İdare de ikiye bölünecek, 412 sayılı KHK ile TOKİ kurulurken 414 sayılı KHK ile Kamu Ortaklığı İdaresi (KOİ) oluşturulacak ve Kamu Ortaklığı Fonu (KOF) yanında özelleştirme kararları da bu sonuncu idareye bırakılacaktır.

Ekonomi yönetiminin kurumsal yapısında yap-boz icraatının yol açtığı altüst oluşların çapını ve hızını görebilmek açısından devam edelim: 6.3.1991 tarih ve 3701 s. Kanun ile özelleştirmelerle ilgili karar alma yetkisi yeniden YPK'na devredilirken, sadece dört ay sonra ve aynı iktidar (ANAP) döneminde 17.7. 1991 tarih ve 437 s. KHK ile 3701 s. Kanun yürürlükten kaldırılacaktır. Beş ay sonra ve bu defa DYP-SHP Koalisyon Hükümeti döneminde, 20.12.1991 tarih ve 470 s. KHK ile YPK görevleri yeniden tanımlanırken, aynı tarihli 473 s. KHK ile bir Kamu Ortaklığı Yüksek Kurulu (KOYK) oluşturulacak ve özelleştirmeye ve

<sup>5</sup> 1990 yılı itibariyle toplam 104 fonun 17'si kamu tüzel kişiliğine sahipti ve bunlar kaynakları bakımından sistem içinde ezici bir ağırlığa sahipti. Bu fonlardan sadece biri 1980 öncesinde kurulmuştu. Bu arada, Sayıştay denetimine tâbi fon bütçeleri 1989 itibariyle toplamın sadece yüzde 4'ünü oluşturuyor ve Sayıştay'ın denetleyebildiği bölüm de yüzde 1'den ibaret kalıyordu. Bkz: O. Oyan ve A.R. Aydın, *Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları. Alternatif Yönelişler* (Ankara: Adım Yn.:1991), ss. 91 ve 144-146.

<sup>6</sup> Bu sonuncu kurulun adı, yanlış anlaşılmalara önlemek üzere, 1990'larda Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu (PKKK) olacaktır

KOF'na ilişkin kararlar bu Kurula aktarılacaktır. Ancak yasal kargaşa ve boşluklar sürmektedir. Bunları doldurmak üzere 30.5.1994 tarihli 530, 531 ve 532 s. KHK'lar çıkarılarak yeni kurumsal düzenlemeler yapılacaktır. 530 s. KHK ile 2983 s. Kanun büyük ölçüde değiştirilecek, KOYK ve KOİ Başkanlığı kaldırılarak görev ve yetkileri Özelleştirme Yüksek Kurulu'na (ÖYK) ve ÖİB'na devredilecektir. (Aynı KHK ile KOF ile ilgili görev ve yetkiler Hazine Müsteşarlığı ile ilişkilendirilirken yeni bir fon, "Özelleştirme Fonu", kurulacaktır!). Nihayet, 27.11. 1994 tarih ve 4046 sayılı "Özelleştirme" yasasıyla özelleştirme uygulamaları için "daha yasal" bir çerçeve oluşturma hamlesi gerçekleştirilecektir.

Fonlarla ilgili kaotik yapının sürdürülemezliğine<sup>7</sup> çare bulmak üzere ANAP sonrasındaki DYP-SHP Hükümeti döneminde de fonların tasfiyesi gibi köklü bir çözüm iradesi ortaya konulamayınca, bürokrasinin bulduğu bir ara-çözüm olarak, 1993 bütçesinden itibaren, bütçe dışı fonların büyük bölümü bir Birleşik Fon Hesabı içine alınarak bütçeyle şeklen ilişkilendirilmiş, fon yapısı da kısmen sadeleştirilerek kontrol edilmeye çalışılacaktır<sup>8</sup>.

ANAP döneminde oluşturulmaya başlanan kurul enflasyonunun kendi dönemi bitmeden kısmen dönüştürülmeye çalışılmasının ardında iki neden daha vardı: Birincisi, yüksek bürokrat ağırlıklı kurul yapılarından artık siyasi kadroların ağırlık taşıdığı yapılara geçiş tercih edilmeye başlanmaktaydı ki bunun da nedeni, tahmin edilebileceği gibi, devletin ekonomik kararlarının doğurduğu rantların paylaşılmasında kamu yararını gözetmek ve fazla risk almamak bakımlarından daha temkinli olan ekonomi bürokrasisinin kısmen devre dışı bırakılmasını sağlamaktı. Bununla çelişkili gibi görünen ikinci neden ise, ekonomi bürokrasisinin tepesindeki birkaç önemli ismin yarı-politikleşme süreci içine girmesi ve kurul veya bakan hiyerarşilerini atlayarak iktidarın bir numarasıyla doğrudan ilişki kurabilecek duruma gelmesiydi<sup>9</sup>. Üst düzey bazı bürokratların bağlı oldukları bakanlarla çatışmalı duruma gelmelerine rağmen yerlerini güçlenerek koruyabilmeleri, kamu yönetimindeki hiyerarşi piramidini sarsıcı nitelikteydi.

<sup>7</sup> Örnek olarak 1990'da yalnızca 3 yeni fon kurulduğu halde, fonlarla ilgili olarak Resmi Gazete'de 7 yasa, 21 KHK, 1 tüzük, 56 BKKK, 24 yönetmelik ve 65 ana tebliğ yayımlanmıştı. Bir yılda 174'e ulaşan fon mevzuatı değiştirme sıklığı, iki günde bir değişiklik anlamına gelmekteydi. Bunun sağlıklı şekilde izlenebilmesi bile ekonomi bürokrasisinin kapasitesinin dışına taşmıştı.

<sup>8</sup> Bu konuda bizim Aralık 1991-Şubat 1992 arasında üç ay süren Başbakanlık danışmanlığı görevimizde çeşitli kamu kuruluşlarından uzmanlarla oluşturduğumuz bir *ad hoc* Fon Birimi bünyesinde hazırladığımız Fon Tasfiye Programı ne yazık ki dikkate alınmamış, ama buna benzer bir tasfiye programı 2000'den itibaren IMF zoruyla uygulamaya sokulmuştur. Bu konudaki çalışmamızı 1992 Şubat sonunda bir basın toplantısıyla kamuoyuna duyurmuş, ayrıca 1999 yılı Maliye Kongresi'nde bir bildiriye dönüştürmüştük.

<sup>9</sup> Örneğin otoyol ihalelerinde Karayolları Genel Müdürü (KGM) ile Özal arasında kurulan dolaysız ilişkiler belirleyici olmuş ve KGM ilerleyen yıllarda bu icraatlardaki yolsuzluklar nedeniyle yargılanarak mahkum edilmişti.

Özal'a hayranlıklarını gizlemeyen bugünkü siyasi heyetin onun yolundan gitmesinde yadırganacak birşey olmayabilir. Ancak şunu hatırlatmak gerekir: Özal'ın maliye ve fon yönetimini karmaşık bir yumağa çevirmesi, vergi almak yerine borçlanmanın tercih edilmesi, böylece kamu maliyesinin sermayeye rant aktarma kurumuna çevrilmesi, bütün bunlarla ilişkili olarak yolsuzluk ekonomisinin iyice yaygınlaşması ve kontrolden çıkması, sonuçta 1990'larda büyüyen bir maliye krizinin zeminini hazırlamıştı. 2000/2001 yıllarına gelindiğinde vergi gelirlerinin borç faizlerini karşılamaya bile yetmemesinin sorumluluğunu AKP siyasetçileri 1990'ların koalisyon hükümetlerine yüklemek eğilimindedirler; oysa bu saatli bomba Özal döneminde darmadağın edilen kamu maliyesi sistemi üzerinden kurulmuştu. Kamu maliyesi krizinin de önemli etkileriyle 1998-2008 arasında 10 yıl sürecek uzun bir IMF güdümüne girilmişti. Şimdi bunlardan hiç ders alınmadan oluşturulan ve üstelik sistem-içi sigortalardan daha da yoksun kılınan benzer bir kamu ekonomisi yönetimi modelinin, bütçe birliğini bozan fon ve KÖİ uygulamalarıyla da beslenerek, daha iyi bir noktaya götürmesi beklenebilir mi? Bu konuda iyimser olmak zordur.

Şimdi kararnamelerin içerik analizi üzerinden yeni oluşturulan yapıya biraz daha yakından bakmaya çalışalım.

## **Devlet Yönetiminin Kurumsal Yapısını Biçimlendiren Kararnameler<sup>10</sup>**

Cumhurbaşkanının yemin ederek göreve başladığı 9 Temmuz tarihinden itibaren İkinci Cumhuriyet'in anayasası tüm hükümleriyle yürürlüğe girmiş oldu. Bu tarihten sonra devletin yeni kurumsal yapılanması da olağanüstü bir hız kazandı. Açılış 7 Temmuz tarih ve 700 sayılı 218 maddeli bir KHK ile yapıldı ve mevzuatta geçen "Bakanlar Kurulu" ibaresi yerine "Cumhurbaşkanlığı" ibaresini geçiren geniş ölçekli bir tarama/düzeltilme gerçekleştirildi.

Ama daha önemli düzenlemeler Resmi Gazete'nin mükerrer 3. baskısında 9 Temmuz 2018 tarihinde yayımlanan 703 sayılı "Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında KHK" başlıklı kararnameyle gerçekleştirildi. 233 maddelik bu KHK ile yasalara uyum değişiklikleri dışında bazı ek düzenlemeler de yapılıyordu.

KHK 703 ile bazı kurumlar, örneğin m.60 ile DPT, m.97 ile TÜBA, m.125 ile TODAİE kaldırılıyordu. Bazı kurulların, örneğin ESK'nın yapısı değiştiriliyor ve bileşimini belirleme yetkisi tamamen Cumhurbaşkanı'na bırakılıyordu (m.109/b). Kurumların/kurulların Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklara bağlılık, ilgililik ve

<sup>10</sup> Burada zikredilen ve incelenen KHK ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri şunlardır: -7 Temmuz 2018 tarihli, 700 sayılı KHK; -9 Temmuz 2018 tarihli ve 703 sayılı KHK; -10 Temmuz tarihli ve 1, 2, 3, 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri; -24 Temmuz 2018 tarihli ve 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi.

ilişkililik durumlarında değişiklikler yapıyordu (m.41/b ve devamı). Bazıları hem içerik hem isim değiştiriyor, örneğin “Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı” “Yatırım Ofisi”ne dönüşüyordu (m.126). İsmi değişmeden yetkileri budananlar da vardı; örneğin YÖK rektör atamalarında devre dışı bırakılıyor, rektörlerin atanması ve görev süresi dolmadan değiştirilme yetkisi “hakim-i mutlak” olma peşindeki cumhurbaşkanına devrediliyordu (m.135). Yasamayı çalıştırma bağlamında Cumhurbaşkanına verilen çeşitli yeni yetkiler düzenleniyor (örneğin Milletlerarası Andlaşmalar için m.181), yargının yasama denetimi kısıtlanıyor, örneğin Danıştay Kanunu değiştirilerek Danıştay'ın kanun ve tüzük tasarılarını inceleme görev ve yetkisine son veriliyor (m.184), Yargıtay Kanununda benzer değişiklikler yapıyordu (m. 186).

İzleyen Kararnamelerle de yeni Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminin oluşturulmasına hız veriliyordu. 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete'de “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri” başlığı altında yeni kurumsal yapının yasal zeminini oluşturan peşpeşe dört Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayımlandı. 1'den 4'e kadar numaralandırılan bu Kararnamelerden özellikle birincisi, yedi kısım ve 539 maddelik kapsamıyla bunların en temel olanıydı. Bu Kararname ile oluşturulan yönetim yapısı, 24 Haziran seçimlerinden önce medyaya verilen yönetim şemasıyla büyük benzerlik taşımaktaydı: Bakanlıkların sayısı (16) ile politika kurulların sayısı (9) ve bunların isimleri aynıydı. Ofislerin sayısı ise 5'ten 4'e düşürülmüş (“İletişim Ofisi” “İletişim Başkanlığı” yapılrken, “Teknoloji Ofisi”nin adı da “Dijital Dönüşüm Ofisi” olmuştu), sayısı 7 olan “bağlı kurum ve kuruluş” ismen aynen korunurken bunlara 4 yeni kurum daha eklenerek toplam sayıları 11'e çıkarılmıştı. Başka deyişle, toplam sayıda üç artış yapılmış, bakanlık ve kurulların vs. toplam sayısı 35'ten 38'e çıkarılmıştı. Bunları biraz daha ayrıntılandıralım.

## Bakanlıklar

Artık bir Bakanlar Kurulu oluşturmayan, herhangi bir toplantı düzeneğine ve takvimine tâbi olmayan ve resmen ortak karar üretme yetkisine sahip olmadığı için “Kabine” veya “Kurul” sıfatını da taşıyamayacak olan, herbiri Cumhurbaşkanına karşı ayrı ayrı bağımlı ve sorumlu 16 bakanlığın kuruluşu yapılmaktadır. Kararnamenin en geniş kısmını oluşturan Altıncı Kısımında 38. maddeden 502. maddeye kadar herbir bakanlığın yeni yapısı düzenlenmektedir.

İsimleri ve işlevleri hemen hemen aynı kalan sekiz bakanlık (Adalet, Dışişleri, İçişleri, Milli Savunma, Milli Eğitim, Sağlık, Kültür ve Turizm, Gençlik ve Spor Bakanlıkları) yanında, birleştirmeler ve yeniden yapılandırmalar sonucunda isimleri ve kapsamı, ilgili, ilişkili, bağılı kuruluşları değişen sekiz bakanlık kurulmaktadır: Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı, Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Sanayi ve Kalkınma Bakanlığı.

Sorun, birleştirme biçimlerinden çok bir Bakanlar Kurulu bile oluşturmayan yeni yapının kendisindedir; dolayısıyla bakanlıklar üzerinde burada ayrı ayrı durulmayacaktır. Örneğin 1984 öncesindeki gibi Maliye Bakanlığı'nın Hazine'yi de bünyesine alarak yeniden oluşturulması doğru bir adım olabilir, ancak salt bu bakanlık çerçevesinde kalırsa bile birden çok yanlış bir doğru işlemi götürmektedir. Hazine ve Maliye Bakanlığı konusuna aşağıda yeniden dönülecektir.

Burada asıl dikkati çekmemiz gereken konu şudur: En önemli kurul olması gereken Bakanlar Kurulunu tarihe gömen yeni yönetim anlayışı, Cumhurbaşkanlığı veya bakanlıklar bünyesinde veya onlara bağlı/onlarla ilgili/ilişkili çok sayıda kurul, başkanlık, ofis oluşturarak kamu yönetimini hem dağıtmakta hem de tek adamın emrinde merkezileştirmektedir.

## Politika Kurulları

Kişeselleştirilmiş yönetimin en önemli araçlarını “kurullar” oluşturmaktadır. Bir numaralı Kararnamenin dördüncü kısmında 20. maddede "Cumhurbaşkanlığı bünyesinde aşağıdaki kurullar kurulmuştur" denilerek sayılan 9 kurul şunlardır:

- a) Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu (ayrıntılı düzenlemesi m. 23'te);
- b) Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu (bkz. m.24);
- c) Ekonomi Politikaları Kurulu (m.25);
- ç) Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu (m. 26)
- d) Hukuk Politikaları Kurulu (m.27);
- e) Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu (m.28);
- f) Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu (m. 29);
- g) Sosyal Politikalar Kurulu (m. 30);
- ğ) Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (m.31).

Madde 21'e göre, Cumhurbaşkanı tüm bu kurulların başkanıdır. Kurullar en az üç üyeden oluşur; kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca atanır; üyelerden biri başkanvekili olarak görev yapar. Kurulların genel görev ve yetkilerini düzenleyen m. 22'nin (f) fıkrasındaki düzenleme, oluşturulan yeni yapılar arasındaki hiyerarşik ilişkiler hakkında bir ilk fikir vermesi açısından zikredilmeye değer: “Bakanlıklar, kurum ve kuruluşlar, sivil toplum ve sektör temsilcileri, alanında uzman kişiler ve ilgili diğer ilgililerin davet edilmesi suretiyle genişletilmiş kurul toplantıları yapmak”.

Bir numaralı Kararnamenin üçüncü bölümünde de “Koordinasyon Toplantıları” başlığı altında şu düzenlemeye (m. 32) yer verilmektedir. m. 32/1: "Müşterek alanlardaki görev ve faaliyetlere ilişkin koordinasyonu sağlamak üzere ilgili bakanlar, kurum ve kuruluşların üst yöneticileri ile *ilgili politika kurulunun başkanvekilinin katılımıyla* koordinasyon toplantıları yapılabilir. Bu toplantılarda tespit edilen esaslar Cumhurbaşkanına sunulur." m.32/2: "Koordinasyon toplantılarına Cumhurbaşkanı veya görevlidereceği *politika kurulu başkanvekili* ya da bakan başkanlık eder". m.32/3: "Koordinasyon toplantılarına ilişkin bütün iş ve işlemler *ilgili politika kurulu tarafından* yerine getirilir" (abç).



Görüleceği üzere, politika kurulları hiyerarşide bakanlıkların üstündeymiş gibi konumlandırılmaktadır. Esasen kurulların başkanvekili, Cumhurbaşkanının temsilcisi gibidir ve en azından bakan eşdeğeridir. Gerek onyılların yapılandırılmasıyla biçimlenmiş, deneyim kazanmış, kurumsal aidiyetleri pekişmiş ve iyi-kötü yüzlerce uzman barındıran güçlü bakanlık teşkilatlarının, gerekse hiyerarşide üstte kalmaya çalışmaları siyasetin doğasına uygun olan bakanların, oluşturulmak istenen bu yapıda üç kişilik bürokratik kurullara itirazsız teslim olmalarını beklemek doğrusu biraz siyaset-dışı iyimserlik olurdu. Tersinden bakılırsa, üç üyeden oluşan bir politika kurulunun bir bakanlık teşkilatının donanımıyla başatması beklenemezdi.

Kurulların Çalışma Usul ve Esasları ile Mali Hükümlerini düzenleyen 33. madde de ilginç bazı düzenlemelere yer vermektedir. Buna son bölümde, kurullar ile bakanlıklar arasındaki çatışmaya zemin hazırlayan mayınlı sahalara değinilirken dönülecektir.

## **Cumhurbaşkanına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar**

Bir nolu Karanameninin 37. maddesinde sayılan bu kurum ve kuruluşlar şunlardır:

"a) Devlet Arşivleri Başkanlığı; b) Devlet Denetleme Kurumu (DDK); c) Diyanet İşleri Başkanlığı; ç) Genelkurmay Başkanlığı; d) İletişim Başkanlığı; e) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği; f) Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı; g) Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı; ğ) Savunma Sanayi Başkanlığı; h) Strateji ve Bütçe Başkanlığı; ı) Türkiye Varlık Fonu.

Cumhurbaşkanına bağlanan bu sekiz başkanlık, bir kurum, bir genel sekreterlik ve bir fonun sayısı toplamda 11'i bulmaktadır ve seçimler öncesinde gayri-resmi olarak duyurulan yapıdan dört fazladır. Seçim öncesi listeye eklenenler, Devlet Arşivleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı (önce ofis olarak öngörülmüşken başkanlığa dönüştürülerek), Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu'dur.

Birçoğu kendi özel yasasına sahip ve "Strateji ve Bütçe Başkanlığı" ile "İletişim Başkanlığı" dışında eski yapıdan devralındığı için kendi özgün işleyişini koruyan bu kurum ve kuruluşların gene de bir ortak noktası bulunmaktadır: Kararname-3'e göre bunların başkan ve üst yöneticilerinin atanmasında belirleyici olan Cumhurbaşkanıdır. Bu arada, artık doğrudan Cumhurbaşkanı'nın başkanlığını üstlendiği Türkiye Varlık Fonu'nun da bu kapsama alınarak Cumhurbaşkanlığı'na bağlanması, bu arada Fonun başkanlığına Cumhurbaşkanının, başkanvekilliğine de Hazine ve Maliye Bakanı'nın (Damat Albayrak'ın) getirilmesi, oluşturulan yönetim modelinin kişiselliği hakkında son ipuçlarını vermektedir.

## **Cumhurbaşkanlığı Ofisleri**

Cumhurbaşkanlığına bağlı ofisler Kararname-1'in yedinci kısmında madde 525-536'larda düzenlenmektedir. Dört ofis kurulmaktadır:

Dijital Dönüşüm Ofisi (m.527/1),

Finans Ofisi (m.527/2),  
İnsan Kaynakları Ofisi (m.527/3), ve  
Yatırım Ofisi (m.527/4).

Bu ofislerin, m. 525'e göre, "Cumhurbaşkanına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip" oldukları hükme bağlanmaktadır.

Kararname-3 m. 2/2'de atıfta bulunulan "ekli (I) sayılı cetvelde" yer alan Ofis Başkanları Cumhurbaşkanlığı tarafından atanırken bu ofisler gene onun belirlediği "amaç, politika, strateji ve performans hedef ve ölçütleri doğrultusunda uygulamayı yürütür, izler ve raporlar" (Kararname-1 m.528). Ofislerde "çalıştırılacakların sözleşme, usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir" (m.529). Ofislerdeki "Kadroların tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlar, Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname-2) hükümlerine göre düzenlenir" (m.532).

"Cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktifler" doğrultusunda çalışmakla yükümlü olan bu sözde "idari ve malî özerkliğe sahip" Ofislerin, en ufak bir özerklik alanına sahip olamayacakları aslında varoluş koşullarına içkindir. Esasen, Cumhurbaşkanlığı bünyesinde olsun, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olsun, oluşturulan kurul, ofis gibi yapıların birinci özelliği, Cumhurbaşkanının tam güdümünde olmalarıdır.

Ofislerin malî denetim dışında tutulmaları ise Özal'ın denetimsiz fon hesaplarını çağrıştırmaktadır. Nitekim 703 sayılı KHK'nın 126. maddesiyle değiştirilen 5523 sayılı "Cumhurbaşkanlığına Bağlı Ofislere İlişkin Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun"un 14. maddesine göre, "Ofisler hakkında, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümleri uygulanmaz" düzenlemesi yapılmaktadır. Cumhurbaşkanının, kendisine bağlı ofisleri 5018'in belirlediği saydamlık ve hesap verme yükümlülüğü ve İhale Kanunu kısıtları dışında yönetme niyeti çok aşikârdır.

Ofislerin gelirleri arasında sayılan bazı kalemler ise, Cumhurbaşkanlığına bağlı bu kurumlar bakımından oldukça yadırgatıcıdır. 703 s. KHK'nın "Bütçe ve Denetim" başlığını taşıyan 530. maddesinde, Ofisin bütçesini oluşturan kaynaklar arasında, genel bütçeden Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulacak ödenek dışında, "b) Ofis tarafından ücret karşılığı sağlanabilecek çeşitli hizmetler karşılığında elde edilecek gelirler, c) Gerçek ve tüzel kişilerden sağlanan yardım ve bağışlar" kalemlerinin de yer alması, Cumhurbaşkanlığı ofisleri ile yerli/yabancı kişiler/şirketler/vakıflar arasında kamu yönetim anlayışına uygun düşmeyen ilişki biçimlerinin kurulabileceğini göstermektedir. Üstelik, aynı maddenin ikinci fıkrasına göre, "Ofisin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir" ifadesi de dikkate alınırsa, ofis bütçelerinin "örtülü ödenek" benzeri bir kalıba sokulması bile olasılık dışı olmamaktadır.

Dikkati çeken bir özellik ise, Kararname-1'de sistemin geleneksel yapılarından olan bakanlıkları düzenleyen hükümlerde kullanılan dilin, “ofisler” gibi “türeme” yapıların düzenlemelerinde kullanılan Türkçeye kıyasla çok daha hatasız, düzenleme biçimlerinin ise daha yetkin olduğudur<sup>11</sup>. Demek ki, bu kapsamlı kararnamelerin içerdiği kısımlar ilgili kurumlarca ayrı ayrı hazırlanarak birbirine ilıştırılmış, ayrıca bir “Kanunlar Kararlar” birimince gözden geçirilememiştir. Bu da, devletin içinin boşaltıldığının bir başka kanıtıdır.

## Cumhurbaşkanlığı Sultasının Kurulması

### Kurullar ve Atamalar Aracılığıyla

Cumhurbaşkanının yönetim ve atama iştahı yukarıda sayılan kurul, kurum, kuruluş ve ofislerle sınırlı değildir. Daha önce değindiğimiz, başkan ve üyelerinin tümü Cumhurbaşkanınca atanan 9 “politika kurulu” ile başkanları gene Cumhurbaşkanınca atanan 4 “Cumhurbaşkanlığı Ofisi” ile Cumhurbaşkanlığına bağlı 11 “kurum ve kurul” başkanı (bizzat kendisini TVF başkanlığına ataması da dahil olmak üzere), Cumhurbaşkanının atama listesinde sayıca önemsiz bir yer işgal etmektedir.

6771 sayılı Kanununun 8. maddesiyle Anayasa'nın 104. maddesinde yapılan ve 9 Temmuz 2018'de yürürlüğe giren düzenleme, Cumhurbaşkanının yeni sistemdeki görev ve yetkilerini düzenlemektedir. Anayasanın yeni 104. maddesinin 9. fıkrasına göre, Cumhurbaşkanı “Üst kademe kamu yöneticilerini atar, görevlerine son verir ve bunların atanmalarına ilişkin usul ve esasları Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenler”. İşte o kararnameler, 10 Temmuz 2018 tarihli “Genel Kadro ve Usulü Hakkında Cumhurbaşkanı Kararnamesi” başlıklı Kararname-2 ile “Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usûllerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” başlığını taşıyan Kararname-3'tür. Buradaki konumuz açısından daha önemli olan Kararname-3'ün içerik analizi için bazı alıntılar yapalım:

**Kararnamenin kapsamını** düzenleyen m. 1/2'ye göre, “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, ekli cetvellerdeki kadro, pozisyon ve görevler, bakanlıklar, bağh, ilgili ve ilişkili kuruluşlar ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarını kapsar”.

**Atama usulüne** gelince, m. 2/2'ye göre, “Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı kararıyla, (II) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlere Cumhurbaşkanı onayı ile atama yapılır. Bu cetvellerde yer almayan

<sup>11</sup> Örneğin ofislerin kuruluşunu düzenleyen m.525 şöyle başlamakta ve bitmektedir: “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu kısmında; (...) Yatırım Ofisi kurulmuştur”!.. (abç)

kadro, pozisyon ve görevlere, ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı, bakan veya atamaya yetkili amirler tarafından atama yapılır". M. 2/3: "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kadro, pozisyon ve görevlerin boşalması halinde ilgili Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan tarafından görevlendirme yapılabilir. Bu görevlendirmeler aynı gün Cumhurbaşkanlığına bildirilir." (Bildirilecek makamın, "Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı" olacağı açıktır).

**Görev süresini** düzenleyen m. 4'e göre, "Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine ekli (I) sayılı cetvelde yer alanların görev süresi, atandıkları tarihte görevde bulunan Cumhurbaşkanının görev süresini geçemez. (...) Görev süreleri sona erenler, yeniden atabilir. Bunlar, görev süreleri sona ermeden de Cumhurbaşkanınca görevden alınabilir."

Bu maddeler üzerinde biraz duralım. Bir kere kararnamenin "üst kademe kamu yöneticisi" **kapsamının çok geniş** olduğu görülmektedir. Bunu "atama usulü"nü düzenleyen fıkrada anılan ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerdeki listelerin uzunluğu hemen ele vermektedir. (I) sayılı cetvelde toplam 75 makam sayılmaktadır; ancak bunlardan sadece 45'i tekil atamalara ilişkin olup 30'u çoğul atamalardan oluşmaktadır. Tekil atama denilince, burada esas olarak başkan (istisnaen MGK Genel Sekreteri, Sayıştay Başsavcısı) atamaları kastedilmektedir. Çoğul atamalar denilince, başkanlar, başkan yardımcıları, üyeler, valiler, büyükelçiler, daimi temsilci/delegeler, rektörler, bakanlıkların teftiş kurulu başkanları gibi birden çok kişiyi ilgilendiren pozisyonlar anlaşılmalıdır. Böylece yüzlerce pozisyona üst kademe yöneticilerin ataması doğrudan Cumhurbaşkanınca yapılabilir duruma getirilmiştir. Kaldı ki, (II) sayılı cetvelde yer alan çok daha kalabalık bir üst kademe yönetici pozisyonuna atama da ancak Cumhurbaşkanı onayıyla yapılabilir; burada, bazı kurumlar açısından daire başkanlarına kadar inildiği görülmektedir.

Bir başka saptama da şudur: İkili, üçlü atama kararnamelerinin yerini tek imzalı atama kararnameleri almış bulunmaktadır. Bilindiği gibi üçlü atama kararnamelerinde, evvelce ilgili kurum, bakan (veya bazen bakanlar, çünkü Maliye Bakanlığının görüşü de bu kademelere eklenebilmekteydi), başbakan/bakanlar kurulu ve cumhurbaşkanından oluşan kademelerden üçünün imzaları aranırken, ikili atamalarda bu makamlardan ikisinin imzası yeterli olurdu. Şimdiki durumda ise tek imzayla Cumhurbaşkanı tarafından yapılabilir duruma getirilmiştir. Merkezileşmenin boyutunu göstermesi bakımından önemlidir. Belki de daha önemlisi, kadro ve pozisyonlara uygun isimlerin seçilmesinde iyi-kötü işleyen liyakata göre kurumsal eleme düzeneği, artık "siyasi referansları uygun olan" ve/veya Cumhurbaşkanının reddetmeyeceği adayların öne çıkartılacak olması nedeniyle köreltilmektedir.

"Üst kademe kamu yöneticilerinin" en önde gelenlerinin (cetvel -I-) görev sürelerinin Cumhurbaşkanının görev süresiyle senkronizasyonu yeni bir uygulamadır. Amerikan sisteminden esinlendiği anlaşılmaktadır. Ancak böylelikle

Türkiye'nin siyasi/idari geleneklerinden olan devletin sürekliliği anlayışından daha da uzaklaşmaktadır. Cetvelde sayılan kimi görevler, özellikle de cumhurbaşkanına doğrudan bağlı politika kurulları ve ofisler için bu uygulama doğru olabilirse de, örneğin "Cumhurbaşkanına bağlı kurum ve kurul başkanları"ndan olan, Genelkurmay Başkanı, Diyanet İşleri Başkanı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, MİT Başkanı, MGK Genel Sekreteri gibi pozisyonların Cumhurbaşkanı ile birlikte boşaltılması yadırgatıcıdır. Bu uygulamayla, bu pozisyonlarda bulunanların iktidar partisinin genel başkanı olan Cumhurbaşkanı ile siyasi taraflılık ilişkisi içinde oldukları ima ve kabul edilmiş olmaktadır. Bunun ima edilmesi de sorunludur, doğru olması da. Türkiye'deki kamu yönetimi teamüllerine temelden aykırıdır. Madalyonun öteki yüzünde ise, Cumhurbaşkanının üst düzey kamu yöneticileri üzerinde kurduğu sultanın bir yansıması olmaktadır.

Öte yandan Cumhurbaşkanının atama yetkilerinin önemli bir bölümünün dayanağını 703 sayılı KHK ile 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi oluşturmaktadır. Örneğin rektör atamalarının kademesiz bir biçimde salt Cumhurbaşkanınca yapılabileceği 703 sayılı KHK'nın 135. maddesinde düzenlenmektedir.

Bunlar dışında, kamu bankalarını, KİT'leri (703 s. KHK/m. 132 ve 133), Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nı (Kararname-4), idari kurul, konsey ve komisyonları (Kararname-1/m.521-523), başkan ve tüm üyeleri Cumhurbaşkanınca atanan Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'nu (K-3/m.2/2, 1 nolu cetvel), bakanlıklara bağlı kimi kurum/kurulları ve diğer kamu kurumlarını saymıyoruz bile. Kuşkusuz bunlardan daha önemlileri vardır: Yüksek yargının birçok üyesi Cumhurbaşkanınca belirlenmektedir. Daha önce belirtildiği gibi, rektörlerin tümü için artık aynı durum geçerlidir. Keza, Kararname-3/ m.9'a göre, "general ve amirallikte bir üst rütbeye terfiler ve atamalar Cumhurbaşkanınca yapılır" hükmü geçerlidir.

Oluşturulan Cumhurbaşkanlığı merkezli yönetim yapısı, sınırsız sayıda kolu olan tek merkezli bir organigram şemasını andırmaktadır. Cumhurbaşkanının, oluşumuna ve kararlarına müdahale etmediği kurum veya kuruluş yok gibidir. Olayın sıradışılığının daha iyi kavranabilmesi açısından, başkan, başkanvekili ve üyelerinin tümü Cumhurbaşkanınca atanan kurullardan bir seçki sunalım:

- Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurulu (KHK 703/m.149):  
11 Üyesi de Cumhurbaşkanınca;
- Basın İlan Kurumu (KHK 703/ m.162):  
12 temsilci de Cumhurbaşkanınca;
- Kişisel Verilerin Korunması Kurulu (KHK 703/m.163):  
4 üyesi de Cumhurbaşkanınca;
- Rekabet Kurulu (KHK 703/m.167): 7 üyesi de Cumhurbaşkanınca;
- Enerji Piyasası Düzenleme Kurulu (KHK 703/m.168):  
Tüm üyeleri Cumhurbaşkanınca;
- Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurulu (KHK703/m.169):  
9 üyesi de;

- Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurulu (KHK 703/m.170):  
Tüm üyeleri Cumhurbaşkanınca;
- Kamu İhale Kurulu (KHK 703/m.171):  
9 üyesi de Cumhurbaşkanınca;
- İç Denetim Koordinasyon Kurulu (Kararname-3/m.2/2):  
Tüm üyeleri Cumhurbaşkanınca;
- Yüksek Öğretim Kurulu (KHK 703/135 ve K-3/m.2/2):  
Tüm üyeleri Cumhurbaşkanınca;

Kuşkusuz siyasi düzleme gelindiğinde, bütün bakanların, hatta iktidar partisinin belediye başkanlarının tek adamın iradesiyle aday yapıldığı, son dönemde görüldüğü üzere gerektiğinde görevden alındığı da dikkate alınmalıdır. Buna, kriminalize edilen kimi muhalif partilerin belediye başkanları yerine kayyım atanması da eklenebilir. Cumhurbaşkanı, Anayasa'nın 103. maddesine göre ettiği yemine aykırı olarak, aynı zamanda iktidardaki partinin Genel Başkanı sıfatını da taşıdığı için, partisinin milletvekillerinin belirlenmesinde de nihai onay sahibidir; ancak milletvekillerinin görevden alınmalarında hâlâ bir anayasal koruma geçerlidir.

Bütün bunlar, aracılı/ricalı, eş-dost/hemşeri ilişkileri, kimlikler, ideolojik yakınlıklar üzerinden adam kayırmacılığa açılan kliantelistik ilişkiler doğurmaktadır. Buna eşlik eden bir süreç de, rakipleri elemek veya makamları boşaltmak için -artık üniversitelerde bile görüldüğü üzere- ihbar/karalama kanallarının sonuna kadar açılmış olmasıdır. Liyakati tamamen dışlayan bu kadrolaşma yapısından sağlıklı kurumsal işleyişlerin türemesi ancak tesadüflere bağlı olacaktır.

## Ücretlerde ve Emeklilikte Keyfiliğe Tâbi Ayrıcalıklar Yaratılmasıyla

Cumhurbaşkanının müdahale alanı üst kademe yönetici ve yönetim kurulu üyelerinin atanmasıyla başlayıp bitmemektedir. Bu yöneticileri görev süreleri sona ermeden görevden alabilmesi, ücret ve diğer sosyal haklarını kapsayan özlük hakları ile emeklilik haklarını düzenleyebilmesi, bunları kişiye göre farklılaştırabilmesi, Cumhurbaşkanına keyfiliğe varan yetkiler kullanma olanağını vermektedir. En temel düzenleme Kararname-3'ün 5. maddesinin 3. fıkrasında yapılmaktadır:

**“Sözleşme taban ve tavan ücretleri; kurum ve kuruluşlar, unvanlar, yapılan hizmetin güçlüğü, sorumluluğu ve riskleri, iş yoğunluğu, çalışma şartları, hizmet yerinin sosyo-ekonomik durumu ve coğrafi özellikleri ile hizmete ve hizmet yerine ilişkin olarak, aynı kadro, pozisyon ve görevlerde bulunmakta olan emsallerine; emsalinin bulunmaması durumunda da benzer kadro, pozisyon ve görevlerde bulunanlara göre farklılıkları aynı aynı veya birlikte dikkate alınarak Cumhurbaşkanı tarafından belirlenir”** (abç).

Görülebileceği üzere, üst kademe yöneticiler için sanki maden veya inşaat çalışanları söz konusuymuş gibi “hizmetin güçlüğü ve riskleri” gibi ölçütlere göre ücret farklılaşmasına gidilmesi yolları açık tutulmaktadır. Üst kademe yöneticiler,

buldukları pozisyonun konjonktürel önemine, Cumhurbaşkanının gözüne girme ölçütlerine göre daha yüksek ücretlere ulaşabilir, görev süreleri uzatılabilir veya tam tersine negatif ayrıma uğrayabilir konumdadırlar. Normal olarak çalışma ilkelerine, iş hukuku normlarına aykırı bir eşitsizlikler üretme sistemi oluşturulmaktadır.

Diğer kararnemelerde de Cumhurbaşkanının ücret belirleme yetkilerinin genişliği sürekli karşımıza çıkmaktadır. Kararname-1'in 529'uncu maddesine göre Ofislerde "çalıştırılacakların sözleşme, usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir". Ofislerdeki "Kadroların tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususlar" için ise Kararname-2'ye gönderme yapılmaktadır (m.532).

\*\*\*

Kararnemelerle kurul, kurum, kuruluş, ofis ve benzeri yapıların üst kademe yöneticilerine ücret ayrıcalıkları yanında **emeklilik ayrıcalıkları** da tanınmaktadır. Burada ön plana gene Kararname-3 ile onun eki olan cetvel (I) ve (II)'de yer alanlar karşımıza çıkmaktadır. Şimdi bu Kararname ile yaratılan bir dizi keyfilik ve ayrıcalıktan emeklilikle ilgili olanlara bakalım.

Kararname-3'ün 6. maddesine göre, "Kamu görevlisi **olmayanlar** arasından üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine atananlardan görevleri sona eren veya görevden alınanlara **tazminat ödenip ödenmemesi ve tazminat miktarı** ile buna ilişkin diğer hususlar Cumhurbaşkanınca belirlenir." (abç)

Keyfilik derecesi inanılmaz boyutlardadır: (i) Cumhurbaşkanı, görevi sona eren veya erdirilenlere tazminat ödemeye karar verebilecektir. (ii) Bu tazminatın, gönlü öyle isterse, ödenmemesine de karar verebilecektir. (iii) Tazminat miktarını belirlemek tamamen Cumhurbaşkanının inisiyatifindedir.

Bu ödül-ceza sistemi, üstelik bu keyfi tazminat belirleme düzeneği, havuç ile sopanın "Başkanın" eline verildiği hukuk dışı bir kabile devletini çağrıştırmaktadır. Kararnemelerle buna hukuki kılıf giydirilmiş olması, bu tespitin yumuşatılmasına götürmez. Aile şirketi olmayan gerçek anonim şirketlerde bile bir yönetim kurulu başkanının tek başına bu kapsamda yetkileri yoktur ve olamaz.

Yukarıdaki madde (m. 6/1) "kamu görevlisi olmayanlar arasından üst kademelere atananlar" bakımından düzenleme getirmekteydi. Peki "kamu görevlileri arasından üst kademelere atananlar" bakımından keyfilik sınırları daha mı dardır acaba?

Gene Kararname-3'e bakalım. Bunun 6. maddesinin 3. fıkrasına göre, "Üst kademe kamu yöneticisi kadro, pozisyon ve görevlerine **kamu görevlileri arasından** atananlardan görevleri sona eren veya en az bir yıl görev yaptıktan sonra görevden alınanlardan, görev sürelerinin sona erdiği veya görevden alındıkları tarih itibarıyla emeklilik aylığı bağlanmasına hak kazanmış olmaları şartıyla, yaş haddini beklemeksizin emekli olmaları durumunda emekli ikramiyeleri,

a) Yaş haddinden emekliliğe en fazla üç yıl kalmış olanlara yüzde otuz,

b) Yaş haddinden emekliliğe üç yıldan çok, altı yıldan az (altı yıl dâhil) kalmış olanlara yüzde kırk,

c) Yaş haddinden emekliliğe altı yıldan fazla kalmış olanlara yüzde elli fazlasıyla ödenir, **bu tutar Cumhurbaşkanını tarafından bir katına kadar arttırılabilir.**" (abç)

Oluşturulan ayrıcalıklı yöneticiler kategorisine intisap etmiş, başka deyişle Cumhurbaşkanlığı "himayesindeki" üst kademe poısyonlarda görev almış olanlara,

(i) emekliliği yaş haddi bakımından hak etmemiş olsalar bile erken emeklilik hakkı verilmekte; (ii) dahası, emeklilik ikramiyelerinin yüzde 30, yüzde 40 veya yüzde 50 fazlasıyla ödenmesi uygulaması sisteme kalıcı olarak getirilmekte; (iii) üstelik, bu ikramiye tutarlarının Cumhurbaşkanını tarafından bir katına kadar arttırılabilmesi olanağı (veya "havucu") Cumhurbaşkanınının eline verilmektedir.

Yeni kurumsal yapı Temmuz 2018'de oluştuktan sonra bazı kurumlarda, örneğin TRT Kurumu ve Türkiye Kalkınma Bankası'nda, prim ödeme gün sayısı (ve hatta yaş) bakımından emeklilik aylığı bağlanmasına hak kazanmış olan personeli erken (65 yaşından önce) emekliliğe sevk etmek için teşvik primli ikramiye ödenmesi uygulamasını, burada getirilen düzenden ayrı tutmak gerekir. Zira, başlangıçta bir kerelik bir personel ayıklama projesi olarak getirilen uygulamalar ile Kararname-3 kapsamındakilerin süreklilik kazanmış emeklilik hak ve ayrıcalıklarının bir tutulması mümkün değildir.

Öte yandan, Cumhurbaşkanını himayesindeki yöneticilere tanınan bu ayrıcalıklı emeklilik hakları "emeklilikte yaşa takılanlar"ın hazin statüsü ile karşılaştırıldığında, inşa edilmekte olan "keyfilikler cumhuriyeti"nin karakteri daha iyi anlaşılacaktır.

## Yeni Yönetim Sisteminde Çatlaklar

### Çekişme Alanları

Cumhurbaşkanının yemin ettiği gün ve ertesi gün, 48 saat içinde, kamu yönetiminin tüm merkezi kurumsal yapısını ve işleyiş düzeneğini altüst eden değişikliklerin sağanak gibi yağmasının, konjonktürel bir yönetim travmasına yol açmaması mümkün değildi. Gerçi bu dönüşümün ilk işaretleri Haziran başından itibaren kamuoyuna yansıtılmıştı ve büyük olasılıkla üst kademe bürokrasi içinde bilinirlik oranı daha yüksekti. Gene de uyum süreçlerinin beklenildiği gibi sancılı geçtiği anlaşılmaktadır.

Konuya salt kamunun mali/ekonomik yönetimi açısından bakıldığında bile oldukça karışık bir görüntü vardı: Ekonomiyle ilgili bakanlıkların sayısı üçe indirilmiş görünüyordu: Hazine ve Maliye Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Sanayi ve Kalkınma Bakanlığı. Ancak, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Tarım ve Orman bakanlığı ile Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı da ekonomiye ilişkin kararlarda önemli roller oynamaya devam etmekteydi.

Bakanlıklar yanında, Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı şu kurul, ofis ve başkanlıklar de artık hesaba katılmak zorundaydı: Strateji ve Bütçe Başkanlığı,



Ekonomi Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu, Finans Ofisi, Yatırım Ofisi... Gerekliğinde Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu ile Dijital Dönüşüm Ofisi de ayrıca bu denkleme yer bulabilirdi.

Görüldüğü gibi salt ekonomi yönetimine ilişkin karar üretme süreçleri bile eskiden olduğundan daha fazla saçaklanmış görünmekteydi. Kaldı ki eski yapıdan gelen TC Merkez Bankası, Kararname-4 ile yeniden düzenlenen Özelleştirme İdaresi Başkanlığı ve benzerleri ile bakanlıklara bağlı eski veya yeni kurumsal yapılar da dikkate alınmalıydı.

Ekonomiyle ilgili Bakanlıklar ile sayıları 5 ila 7'yi bulan ekonomiyle ilgili başkanlık/kurul/ofisler arasında yetki çekişmelerinin çıkması sanki kaçınılmaz görünüyordu. Üstelik de, yapılanması tamamlanmamış ve bazıları (politika kurulları gibi) tamamlanmış olsa bile esasen oldukça derme-çatma yapıya sahip olacak olan bu yapılara bakanlıklar üstü veya bakanlıklara eşit yetkiler verilince, çekişmelerin çatışmalara dönüşmesi ve bu kol güreşinden yeni fiili durumların türemesi beklenebilirdi. Nitekim de öyle oldu<sup>12</sup>.

Herşeyden önce yeni yapılara verilen yetkilere bir göz atalım. Yukarıda "Politika Kurulları"nı incelerken bunların Kararname-1/ m. 32'de düzenlenen "Koordinasyon Toplantıları"nda oynadıkları rolü, bu toplantılara başkanlık etmekle görevlendirildiklerini görmüştük. Aynı Kararnamenin "Kurulların Çalışma Usul ve Esasları" başlıklı 33. maddesinde ise, "Kurullar, alanlarında doğrudan Cumhurbaşkanı ile çalışır ve Cumhurbaşkanının talimatlarını yerine getirir" (m. 33/1); "Kurullar, kendi görev alanlarıyla ilgili olarak her türlü bilgi ve belgeyi ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşlarından talep edebilir. Söz konusu talepler kurum ve kuruluşlarca öncelikle değerlendirilir" (m. 33/3); "Kurulların görev alanlarıyla ilgili toplantı ve çalışmalara; bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum ile özel sektör temsilcileri, akademisyenler ve yerli veya yabancı uzmanlar davet edilebilir" (m. 33/4); "Birden fazla kurulun görev alanına giren hususlar genişletilmiş kurul toplantılarında ilgili kurullar tarafından müştereken çalışılır ve görüşler müştereken oluşturulur" (m. 33/6).

Ofislerin görev ve yetkilerine gelince, Kararname-1'in "Sorumluluk ve Koordinasyon" başlığını taşıyan 528'inci maddesinin 7. fıkrasında, "Ofis, görev alanına giren hususlarda tüm kurum ve kuruluşlarını<sup>13</sup> koordine etmek ve işbirliğini sağlamak, bunun için gerekli toplantı veya diğer organizasyonları yapmakla görevli ve yetkilidir" denilmektedir. Artık koordinasyon toplantısını çağırarak için "politika kurulu" mu yoksa "ofis" mi önce davranacak, o da başkan ve yöneticilerinin cevvaliyetine bırakılmış olmalıdır!

<sup>12</sup> Oysa başlangıçta, kamu yönetim sistemini böylesine baştan aşağıya dönüştüren hamlelerin hızı ve kapsamı hayranlık doğurabilir, pek muhkem ve sistemli olduğu izlenimi veren bu yeni yapının, bünyesinde hiç çatlak bırakmayacak mükemmellikte biçimlendirildiği düşünülebilirdi!

<sup>13</sup> "kuruluşları" olmalıydı!

Aslında Kararname-1'in "Kurulların genel görev ve yetkileri"ni düzenleyen 22. maddesine de bir göz atılırsa, bunlar ile cumhurbaşkanlığı ofisleri arasında mükerrer görev ve yetki alanlarının burada belirtilenlerden daha fazla olduğu görülecektir. Tabii bütün bunların üzerine "bağlı kurum ve kurullar" kapsamında yeni oluşturulan e ofis ve politika kurullarıyla geçişmeli olabilecek iki başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ile İletişim Başkanlığı'nı da eklersek, içinden çıkılması zor bir denklemle karşılaşırız.

Bu yeni başkanlıklardan "Strateji ve Bütçe Başkanlığı" için güçlü bir idari yapılanma ve çok kapsamlı görev ve yetkiler öngörölmüş olduğunu da ekleyelim<sup>14</sup>. Nitekim bu başkanlığın hizmet birimleri arasında beş genel müdürlük, bir daire başkanlığı, iki müşavirlik, bir özel kalem müdürlüğü bulunmakta, adeta mini bir Hazine ve Maliye Bakanlığı ile eski DPT'nin bir karması oluşturulmaktaydı! Orta vadeli program, orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları (madde 2/a) ve merkezi yönetim bütçe kanun teklifi taslağını (madde 2/h) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlamak görevi verilen bu "Başkanlık", bu büyük işleri başarabilmek için bünyesinde bakanlık paralelinde büyük bir bürokratik örgütlenmeye ihtiyaç duyacaktı. Ama Başkanlık bunu henüz tamamlayamadığından, başında eski Maliye Bakanı'nun bulunmasına karşın, çapını aşan görev alanlarını 2019 belgeleri için Hazine ve Maliye Bakanlığı'na devretmekten kaçınmamıştı<sup>15</sup>.

Demek ki "siyasetin boşluk kaldırmaması" bürokrasi için de geçerliydi. Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan kurul ve ofislerin yöneticilerinin atanmasındaki gecikmeler veya Kararnemelerin çıkış hızına kıyasla pek yavaş kalan örgütlenme gevşeklikleri bir ilk boşluk işaretiydi. Öte yandan atamalarda liyakat yerine politik/ailesel yakınlıkların öne çıkması, Cumhurbaşkanının kendi etrafında örmek istediği bürokratik zırhı oldukça kırılğan yapıyordu. Partili Cumhurbaşkanın takıntılı deyimlerinden olan ve korkularının dışı vurumunu yansıtmaları da çok muhtemel olan bakanlıklara ait "bürokratik oligarşi"nin, eğer devleti tamamen çökertmeyi göze almadıysanız, derme-çatma politika kurulları ve ofisler karşısında işlevsiz kalması beklenemezdi.

Nihayet, karar çatışmaları durumunda son karar merciinin yönetim şemasının tepesinde güneş gibi parıldayan tek adam olduğuna bakılıp sorunların kolayca çözümlenebileceği de akla gelebilir. Hatta bu kaotik karar alma yapısının, tek adamın vazgeçilmez rolünün vurgulanması için özel olarak tasarlanmış olduğu ve bunun sermaye sınıfı üyelerine hatırlatılmak istendiği de düşünülebilir<sup>16</sup>. Sonuç

<sup>14</sup> 24 Temmuz 2018 tarihli 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Bu Başkanlığın hazırlaması gereken belgelerle ilgili

<sup>15</sup> 2019 belgeleri (bütçe, OVP, OVMP, vd.) konusunda ayrıntılı uzman görüşleri, 2018 ortalarından itibaren bu alana yoğunlaşan değerli meslektaşım Prof. Dr. Aziz Konukman'ın BirGün Gazetesi'ndeki yazılarından takip edilebilir.

<sup>16</sup> Yeni yönetim yapılanmasının, bu arada Damat Bakanı ekonomi yönetiminin başında parlamta çabalarının, sermayenin bir bölümünü fazlasıyla memnun ederken iktidarla

değişmiyor; ortada siyaset ve bürokrasi-içi yeni kol güreşlerine sürekli açık kalacak bir kurumsal yönetim şeması oluşmuş bulunuyordu.

## **Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın Durumdan Vazife Çıkarması**

Her durumda, bakanlıkların, özellikle de tarihsel olarak en kurumsallaşmış yapılara sahip olan Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın, rüşeym halindeki yeniyetme yapılara kolayca teslim olması beklenemezdi. Özellikle de anılan bakanlığın tepesinde aile bağlarından güç alan bir sima bulunuyorsa. Ayrıca ortada kritik bir ekonomik kriz durumu da varsa, bir yönetim kargaşasının uzamasına hiç izin verilemezdi. Merkezileşmiş olduğu kadar dağıntık ve henüz işleyişi oturmamış yeni yönetim yapısının, eşgüdümlü ve hızlı bir biçimde çalıştırılması gerekiyordu. Temmuz-Eylül arasındaki üç aylık gelişmeler bu konuya hem içerden hem de dışardan bir “çekidüzen” verildiğini göstermektedir.

Bu “çekidüzen”in görünen belirtileri arasında, Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın görevleri arasında sayılan Orta Vadeli Program (OVP) hazırlama görevinin, biraz da kaçınılmaz olarak, Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından - kuşkusuz Cumhurbaşkanının onayı dahilinde- devralınması; OVP'nin bir Yeni Ekonomi Programı'na (YEP) dönüştürülmesi; YEP kapsamında ve görünürde Hazine ve Maliye Bakanlığı denetiminde yeni merkezi ekonomi ofislerinin oluşturulması; nihayet IMF ile yakın ilişkileri bilinen McKinsey&Company şirketiyle bir danışmanlık/denetim ilişkisinin (adeta IMF'siz bir IMF gözetiminin) kurulması sayılabilir.

Burada fiilen yaratılan şeyin, Hazine ve Maliye Bakanı'nın, adeta ilan edilmemiş bir başbakan veya cumhurbaşkanı yardımcısı statüsüyle, kurulan ekonomi yönetiminin (hatta tüm bakanlıkların mali-ekonomik tasarruflarının) tepesine oturtulması olduğunu görüyoruz. Sadece bir eşgüdüm gereksiniminin sonucu mu? 20 Eylül 2018'de açıklanan ve adına YEP denilen programdan kısa süre sonra, Eylül sonunda, Mc Kinsey ilişkisinin resmen kurulduğu kamuoyuna duyurulunca, ekonomi yönetimdeki bu merkezileşmenin sadece yeni yönetim yapısının yetersizlerinin telafisinden ibaret olmadığı ve yalnızca iktidarın akhyla hareket edilmediği daha açık ortaya çıkmıştı denilebilir.

YEP açıklandığında yeni merkezi ekonomi kurullarının oluşturulması öngörülmekteydi. En önemlisi "tasarruf ve gelir dönüşümünü programlamak"

İlişkileri daha mesafeli olanları veya siyaset alanına birden çok kanaldan ulaşabilmeyi kendi çıkarları açısından daha güvenceli bulanları biraz tedirgin etmesi beklenebilirdi. Ama sermayenin malum uyum hızı dikkate alındığında aradaki mesafenin hızla kapanması da şaşırtıcı olmazdı. Nitekim bunun gerçekleşmesi için çok fazla beklemek gerekmeyecekti. Bakan Albayrak'ın döviz krizinin tepe noktalarında 10 Ağustos 2018'de TUSIAD'a yaptığı çok sıradan sunum sonrasında Sabancı Holding YK Başkanı Güler Sabancı'nın sahnelediği ibretlik övgü gösterisi, oluşan başkanlık sultası rejiminin yalnızca tek adamın eseri olmadığını belki de daha iyi anlatamazdı.

<sup>16</sup> YEP, s. 5.

üzere kurulacak “Kamu Maliyesi Dönüşüm ve Değişim Ofisi” (KMDDO veya kısaca DDO) olarak görünüyordu<sup>17</sup>. Ayrıca, “finansal hizmetlerin düzenlenmesi ve denetlenmesi için Türkiye Finansal Hizmetler Kurulu”<sup>18</sup>; “finansal güvenlik ve istikrarın sürdürülebilmesi için Finansal İstikrar ve Kalkınma Komitesi (FİKKO)”<sup>19</sup> gibi yeni kurul ve komitelerin kurulması öngörülmekteydi. Görüldüğü gibi, varolan kurul ve ofislere, ekonominin başındaki bakanlık bünyesinden yenileri eklenmekteydi. Dağınık yapıyı toparlamakta etkili olması beklenen bakanlık, bunu, yeni ofis ve kurullar aracılığıyla yapmayı tercih etmekteydi! DDO, Cumhurbaşkanlığı etrafında oluşmuş ekonomiyle ilgili bakanlıklara, kurullara, başkanlıklara, ofislere bir eklenti olmaktan ziyade onların yetkilerini kısmen veya büyük ölçüde devralan yeni bir mekanizma olarak sisteme sokulmaktaydı.

McKinsey ilişkisi açıklandığında, asıl merkezi rolün yukarıda sayılan yeni yapılardan birincisine verildiği anlaşılacaktır. YEP'teki adı “Kamu Maliyesi Dönüşüm ve Değişim Ofisi” olan bu yeni ofisin adı şimdi “Maliyet ve Dönüşüm Ofisi” (MDO) adını almaktaydı. Bu Ofis, 16 bakanlığın temsilcilerinden oluşacak bir genel izleme birimi niteliğindediydi; McKinsey'e üç aydabir rapor da sunacaktı. Bir bakanlar kuruluna resmen sahip olmayan sistemde, kriz koşulları ve dış denetim şirketi zorlayınca bir teknokratlar alt kabinesi niteliğinde bir ofis kurmak için hiç zaman yitirilmiyordu. Üstelik MDO'nun yetkileri sadece diğer bakanlıklarla sınırlı görünmüyor, Cumhurbaşkanlığı etrafında oluşturulmuş ofisleri ve benzerlerini de içine alıyor gibiydi.

Hazine ve Maliye Bakanı, 3 Ekim'de NTV'de katıldığı bir programda, “kurumlarda plan doğrultusunda atılacak adımlar ve tasarrufların<sup>20</sup> bu Ofis üzerinden denetlenip takip edileceğini”, “diğer bakanlıkların temsilcilerinin de yer aldığı bu Ofis bünyesinde tasarrufların izleneceğini, kamuda gereksiz harcamaları önlemek için hareket edileceğini” belirtmekteydi. Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulan bu Ofis, sıkı maliye politikasının izleme/yönlendirme/denetleme/ raporlama birimi olarak bakanlıklar ve kurullar üstü (onlara talimat aktarma yetkileriyle donatılmış) üst düzey bir sorumluluk üstlenecekti.

Fakat ekonomi yönetiminin McKinsey şirketinin vesayeti altına sokulacağı algısı o kadar güçlü olmuştu ki, sadece muhalefet cephesinden değil, iktidar saflarından da tepkiler gelmeye, McKinsey ilişkisinin (parasal boyutu ve sözleşmenin içeriği konusu da dâhil olmak üzere) tüm ayrıntılarıyla açıklığa kavuşturulması talepleri “genel kamuoyu/anaakım medya” üzerinden dillendirilmeye başlanmıştı. Nitekim McKinsey ilişkisi, Cumhurbaşkanının siyasi risklerin elde edilecek “fayda” daha yüksek olacağı hesabını yapması nedeniyle

<sup>17</sup> YEP, s. 5.

<sup>18</sup> YEP, s. 6.

<sup>19</sup> YEP, s. 8. Kararnamelerle düzenlenen Türkiye Kalkınma Bankası'nın yeniden yapılandırılması ile Türkiye Emlak Bankası'nın yeniden faaliyete geçmesi de bu program kapsamında dile getirilmekteydi: YEP, s. 20.

<sup>20</sup> “Ekonomiye ilişkin kararların” olarak anlaşılmalı.

olacak, 6 Ekim'de aniden sonlandırılacaktır<sup>21</sup>.

Bununla birlikte, sonlandırılmış olsa bile bir kere McKinsey ilişkisinin kurulmuş olmasının ifade ettiği niyet beyanı, bu arada YEP aracılığıyla ekonominin yavaşlama eğilimini daha da pekiştirici adımlar atılacağı taahhüdüne girilmiş olması, kurumsal dağınıklığa son vermesi beklenen Dönüşüm ve Değişim Ofisi'nin ve ekonomide "güvenilir" ve güçlü bir muhatap olarak Bakan Albayrak'ın öne çıkarılmasıyla iç ve dış sermayeye güvence verilmesi, maliye politikalarında sıkı bir disiplin uygulanacağı, para politikalarında da piyasa dinamikleriyle inatlaşılmayacağı güvencesinin buna eklenmesi ve bütün bunların karşılığında, Türkiye'ye dönük fon akımlarının yeniden canlanmasının ve daha uygun koşullarda gerçekleşmesinin sağlanması beklentisi, aslında IMF'siz bir IMF disiplinine razı olmanın uzantılarıydı. Temmuz Kararnamelerinin başlangıçta kurguladığı model kısa sürede aşınmış, adeta kendi içinden ve dışından çatlatılmıştı.

## Sonuç

Dokuz ve 10 Temmuz Kararnameleriyle oluşturulan sistem, dağınık olduğu kadar aşırı merkezileştirilmiş bir kamu yönetimi yapısına denk düşmekte, adeta "parçala ve yönet" anlayışının uygulamalı bir denemesi yapılmaktadır. En önemli kurul olması gereken Bakanlar Kurulunu tarihe gömen yeni yönetim anlayışı, Özal'ın 1980'lerde denediğine kıyasla sadece daha aşırıya gitmemekte, nitelikçe de çok farklı bir mecraaya açılmaktadır. Kamu yönetimini dağıtarak felç eden ve sözde tek adamın (ve güvendiği "bakanlar üstü" damadının) emrinde merkezileştiren bu kaotik yapıdan, fazla aksamadan işleyebilir bir kamu yönetimi modelinin çıkması mümkün değildir.

Kaldı ki, bu yapıya ileride bazı hukuki müdahalelerle çeki düzen verilmesinin sınırları vardır; mevcut anayasal düzende bu yol esas olarak tıkalıdır. Üstelik, muhalif partilerden olanlar da dahil olmak üzere yerel yönetimleri daha fazla zapturapt altına almaya, onları iktidar partisinin başındaki taraflı bir Cumhurbaşkanının yönetim sultası içine sokmaya yönelik yeni düzenlemeler ufukta belirirken, bu kamu yönetimi modelinin iflah olması esasen mümkün gözükmemektedir.

Türkiye toplumu yeniden zor yoldan öğrenme yani herşeyi deneyerek öğrenme süreci içine itilmektedir. Herşeyi kontrol etme takıntısı, sadece bir siyasi tahakküm aracı değildir; örneğimizdeki vakada, giderek patolojik bir duruma evrilmiştir. Bu durumun siyaseten tedavisi, bu kontrol takıntısına hukuki ve idari kısıtlarla gem vurulmasıdır. Dolayısıyla, Türkiye'nin önünde duran öncelik bu akla ziyan başkanlık rejimini kökten değiştirmekten başkası değildir. Bu da ancak ikinci cumhuriyetin anayasasının tarihin çöp sepetine atılmasıyla başarılabilir bir hedeftir.

<sup>21</sup> İktidar çevrelerinde tepkilerin/eleştirilerin Cumhurbaşkanına doğrudan iletilmesi yerine çeşitli vesayet ilişkileri kurulmuş bulunan medya üzerinden dolaylı olarak iletilmesi adeti yerleşmeye başlamıştır.

