



Türkiye'nin İlk Kanun Hükümünde Kararnameleri*

Cem Angın**

** Öğretim Görevlisi, T.C. Ordu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimleri Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Ünye, Ordu, TÜRKİYE. e-posta: angin52@gmail.com ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-2813-5586>

MAKALE BİLGİSİ

Geliş Tarihi: 21.07.2019
Kabul Tarihi: 12.12.2019
Çevrimiçi Kullanım
Tarihi: 12.02.2020
Makale Türü: Araştırma
makalesi

Anahtar Kelimeler:
Neoliberalizm, Kamu
Yönetimi, Kanun
Hükümünde
Kararnameler

ÖZ

Süre, amaç ve konusu yasama organı tarafından çıkarılan bir yetki yasasıyla belirlenen, Bakanlar Kurulunun yasama organından veya doğrudan anayasadan aldığı bir yetkiye dayanarak yapmış olduğu, kanuna denk sayılan ve geniş çaplı düzenleyici bir araç olan Kanun Hükümünde Kararname (KHK) müessesesi Türkiye'de 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile hukuksal-yönetimsel hayatımıza dahil olmuştur. Bu dahil oluşun ardından KHK'lar Türkiye'nin siyasal, yönetsel, hukuksal ve ekonomik yaşantısında çok önemli bir yere sahip olmuş, her dönemde ve her siyasal iktidar tarafından çok sık kullanılan bir müessese haline gelmiştir. Çalışma, yaklaşık yarım asırlık bir ömre sahip olmuş olan KHK'ların Türkiye tarihinde yaşanan birçok önemli değişim-dönüşüme aracılık etmesi ve hali hazırda hala yoğun olarak gündemde olması nedeniyle önemli görülerek ele alınmıştır. Çalışmada amaç Türkiye'de KHK müessesesinin tarihçesini, çıkarılan ilk KHK'ları ve bu KHK'larla devlette yaşanan değişim-dönüşümü ortaya koymaktır. Bu kapsamda, Türkiye'de çıkarılan ilk KHK'ların kapitalizmin neoliberal evresine geçişte önemli bir araç haline gelerek devlette yaşanan değişim-dönüşümün adeta asli aracı haline geldiği ileri sürülmüştür. Çalışma sonucunda varsayımı destekler nitelikte olan: Türkiye'nin ilk KHK'larının bir yandan ekonomiyi bir yandan da kamu personel rejimini neoliberalize ettiği bulgusuna ulaşılmıştır. Çalışmada ilk önce kısaca tarihsel açıdan KHK müessesesi ele alınacak, ardından Türkiye'nin ilk KHK'larının (1972-1980 yılları arasında çıkarılan 34 KHK), kapitalizmin neoliberal evresine geçiş döneminde (1972-1980 yılları arasındaki dönem) hangi alanları değişim-dönüşüme uğrattığı ortaya koyulacaktır.

The First Decree Laws of Republic of Turkey

ARTICLE INFO

Received: 21.07.2019
Accepted: 12.12.2019
Available online: 12.02.2020
Article Type: Research
article

ABSTRACT

Decree Laws identified by an empowering act whose duration, purpose and subject are issued by legislative organ, which Council of Ministers issues based on the authority granted by legislative organs or directly from the constitution, are corresponding to law are extensively

* Bu çalışma Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde hazırlanan "Türkiye'de Krizler, Kanun Hükümünde Kararnameler Devletin Değişim-Dönüşümü" adlı Doktora Tez çalışmasından türetilmiştir.
Doi: <https://doi.org/10.30855/gjeb.2020.6.1.002>

Keywords:
Neoliberalism, Public
Administration,
Decree-Laws

regulatory and were introduced to our legal-administrative life with Turkey's constitutional amendment in 1971. The Decree Laws have had a significant role in political, administrative, legal and economic life in Turkey after its introduction and they became a practice commonly employed in each era and by every government. This study was carried out considering the decree laws which have been present for about half a century and are important since they have caused many significant alteration-transformation happened in the history of Turkey and have remained on the agenda. This study aims to put forth the history of decree laws in Turkey, the first decree laws issued and the alteration-transformation which occurred in Turkey due to these decree laws. In this regard, it was suggested that the first decree laws issued in Turkey had become a significant instrument in the period of transition to neoliberal phase of capitalism and the main instrument of the alteration-transformation which occurred in the state. As a result of the study, we acquired the finding that the first decree laws in Turkey had neoliberalized both the economy and the civil servant regime, which supports the hypothesis. Firstly, this study addresses the brief history of decree laws, then puts forth which areas were altered and transformed by the first decree laws (34 decree laws issued between 1972-1980) during the period of transition to neoliberal phase of capitalism (the period between 1972-1980).

1. Giriş

Türkiye’de kanun hükmünde kararname¹ müessesesi, 1961 Anayasasının yürütme erkini çok zayıf bir şekilde dizayn ettiği gerekçesiyle 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile hukuksal ve yönetsel hayatımıza dahil olmuştur. Gözler (2000, s. 2)’in de belirttiği gibi 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”. Bir diğer ve geniş bir tanımlamayla KHK: Şartlara göre bazen Cumhurbaşkanının başkanlığında bazen de Başbakanın başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulunca, bazen yetki kanununa dayanarak ve bazen de anayasa gereği böyle bir yetki kanununa ihtiyaç duymaksızın, yetki kanununa dayandığı durumlarda bu yetki kanununun amaç, kapsam, ilke, kullanma süresi ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılmayacağı 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 düzenleyici işleme verilen addır.

Yürütme erkinin en güçlü düzenleme aracı olan KHK müessesesi, yaklaşık yarım asırlık bir ömre (48 yıl) sahip olmuş ve 16 Nisan 2017 Anayasa değişikliği ile beraber oluşturulan Cumhurbaşkanlığı sistemi sonrası (bu kapsamda 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK son KHK’dır.) yerini yeni sistemin yeni düzenleme aracı olan Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerine (CBK) bırakmıştır. İlk kez çıkartıldığı 1972 yılından kaldırıldığı 2018 yılına kadar Türkiye’de hemen hemen her siyasal iktidarın istisnasız başvurmuş olması ve yine sosyal, siyasal, ekonomik alanlarda birçok önemli değişim-dönüşüme aracılık etmiş olması nedeniyle KHK müessesesi oldukça önemli bir konuma sahiptir. Bu kapsamda bu çalışmada hali hazırda Türkiye gündeminde sıcak bir yere sahip olan KHK’ların dünyada ilk kez nasıl ortaya çıktığı, Türkiye tarihi açısından yeri ve önemi, KHK müessesinin neden oluşturulduğu ile ilk kez hangi gerekçelerle çıkartıldığına değinilecek ve yine Türkiye’nin ilk KHK’larının günümüz üretim-birikim rejimini formüle eden kapitalizmin neoliberal evresine geçişte nasıl işlevsel bir araç haline geldiği (getirildiği) ortaya koyulacaktır.

¹ Sonraki kullanımlarda “KHK” şeklinde kısaltılarak kullanılacaktır.

2. Tarihsel açıdan KHK müessesesi

KHK'nın ortaya çıkışı tarihsel süreç içerisinde bazı eğilimlerin değişime uğraması ile gerçekleşmiştir. Demokrasilerin başlangıç döneminde yürütme erkine karşı yasama erkinin 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 hâkim olması parlamentoyu, yürütmeye karşı daha da güçlendiren nedenler olmuştur (Serim, 1977, s. 812).

Ancak yukarıda belirttiğimiz devlet iktidarının birliğinden ayrılmasına giden süreç, ardından parlamentonun güçlendirilmesi eğilimi zaman içerisinde çeşitli gelişmeler-ihtiyaçlar-gereçlerle 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 durumlardır. Çünkü bu gibi gelişmeler karşısında parlamentonun çeşitli gerekçelerle (parlamento bürokrasisi, parlamentonun seri hareket edememesi, alınacak kararların toplumsal-siyasal muhalefet nedeniyle çıkarılamaması ya da zamanında çıkarılamaması vs.) gerekli adımları atamaması-çözüm üretmemesi 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.

KHK'ların Türkiye açısından tarihsel arka planına bakacak olursak: KHK'lar Türkiye'de 1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişikliklerle hukuksal ve yönetsel hayatımıza dahil olmuştur. Bu dahil oluşta 1961 Anayasasının yürütme erkini çok fazla zayıf bıraktığı yönündeki eleştiriler ve tespitlerin oldukça önemli bir yeri vardır. Bu kapsamda yapılan değişikliklerle beraber yürütme erkini güçlendirici düzenlemeler yapılmıştır. Örneğin bu değişikliklerle beraber seçimlerde %10 barajı getirilmiş, Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi ve vergi, resim ve harçlarda değişiklik yapma yetkisi verilmiş, Millî Güvenlik Kurulunun Bakanlar Kuruluna ancak tavsiyede bulunabileceği belirtilmiş, yine üniversitelerde olası tehlikeler baş göstermesi halinde Bakanlar Kuruluna üniversiteye ya da sorunlu idareye el koyma yetisi verilmiş, Cumhurbaşkanının yetki ve görevleri artırılmıştır.

1961 Anayasasında 1971 yılında yapılan değişikliklerle Türkiye'nin yönetsel-hukuksal hayatına dahil olan KHK müessesesi ilk kez 1972 yılında çıkartılmıştır. Türkiye'de yaklaşık yarım asırlık bir ömre (48 yıl) sahip olmuş olan KHK müessesesi 16 Nisan 2017 anayasa değişikliği ve 24 Haziran 2018 seçimleri sonrasında yerini Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine (CBK) bırakarak yeni sistemin yeni düzenleme aracı olarak şekil değiştirmiştir. İlk çıkarıldığı günden kaldırıldığı tarihe kadar KHK'lar Türkiye'nin hukuksal, yönetsel, ekonomik hayatında yaşanan değişim-dönüşümün temel aracı haline gelmiştir. Çünkü çalışmada da gösterileceği üzere Türkiye'de yapılan birçok düzenleme KHK'lar üzerinden gerçekleşmiş ve yürütme erki bu sayede adeta alternatif bir yasama erki haline gelmiştir.

Çalışmada Türkiye'nin ilk KHK'larının kapitalizmin neoliberal evresine geçişe aracılık ettiği ileri sürüldüğünden kapitalizm, kapitalizmin neoliberal evresi ve neoliberalizm konularına değinilmesi gerekmektedir.

3. Kapitalizmin neoliberal evresi ve neoliberalizm

Kapitalizm, Batı Avrupa'nın parayı ve ticareti yöneten toplumlarının içinde oluşmuş, para ve ticarete dayalı bir üretim tarzını ifade eden, özel mülkiyete dayanan ve serbest pazar ekonomisi üzerine kurulu olan, kapitalist egemenliğine dayanan bir ekonomik sistemdir. 16. yüzyıldan bu yana uzun bir tarihsel sürecin ve birikimin sonunda ortaya çıkan ve 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren somutluk kazanan kapitalizm, varlığını sermaye birikimine ve bunu güvence altına alacak siyasal ve hukuki bir ortama borçludur (Akpınar, 2000, s. 76). Yani kapitalizm varlığını, liberal bir düzen içerisinde mülkiyet hakkı, temel haklar ve hürriyetlerin yasal ve anayasal düzeyde güvence altına alındığı bir ortama borçludur. Bu kapsamda kapitalist sistemin temel kurumlarını: özel mülkiyet,

teşebbüs hürriyeti, kar ve kazanç isteği, rekabet, serbest fiyat mekanizması şeklinde sıralayabiliriz. Kapitalizmin ideolojik iç dünyasını ise liberalizm, materyalizm ve emperyalizm olarak formüle edebiliriz (Akpınar, 2000, s. 76-79).

Bu çalışmada Türkiye'nin ilk KHK'larının, Türkiye'yi kapitalizmin neoliberal evresine geçişte işlevsel bir araç olarak kullanıldığı ileri sürüldüğünden, kapitalizm ilgili değinmemiz gereken bir diğer diğer husus kapitalizmin süreç içerisinde yaşadığı değişim-dönüşümlerdir. Yani süreç içerisinde kapitalizm hangi evrelerden geçerek günümüze kadar geldiği hususuna değinecek olursak şunları söyleyebiliriz (Haspolat, 2012, s. 23; Gülalp, 1993, s. 111-113; Arslan O. , 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 diriltir ve fakat her dirilmede farklı birikim rejimi inşa ederek günümüze kadar gelmiştir. 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. Bunlar (Haspolat, 2012, s. 23):

- **Kapitalizmin rekabetçi aşamasını içeren 1775-1875 dönemi:** Rekabet şartlarında oluşan ve işleyen 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:** Rekabetçi kapitalizmi izleyen evre olup, 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. Yani kapitalizmin neoliberal evresidir. Bu dönem sermaye akışkanlığının daha da arttığı, aşırı finansallaşmanın yaşandığı, sermayenin uluslararasılaştığı, serbest dünya ticaretinin, küreselleşmenin egemen olduğu evredir.

Yapılan bu dönemselleştirmeden ilki manüfaktür² üretim biçimine ve birikim stratejisi olarak serbest piyasacılığa denk düşen liberal devlete; ikincisi, Fordist³ üretim biçimine ve birikim stratejisi olarak müdahaleciliğe denk düşen müdahaleci devlete (Keynesyen refah devleti⁴, ithal ikamecilik gibi); üçüncüsü ise, esnek (Post-Fordist) üretim biçimine ve neoliberal birikim stratejisine denk düşen neoliberal devlet/otoriter devletçiliğe karşılık gelmektedir (Haspolat, 2012, s. 23). Aslında bu dönemlerden her bir birikim stratejisinin, kapitalist ekonominin yeni bir sermaye birikimine yönelik olarak yeniden yapılanmasına işaret ettiğini görmekteyiz (Haspolat, 2012, s. 23).

Görüldüğü üzere Türkiye ve dünya 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren yeni bir üretim-birikim rejimine evrilmiştir. Bu yeni üretim-birikim rejimi kapitalizmin neoliberal evresi üzerine inşa edilmiştir. Bu gelişmenin ardında sermaye kesimin kar oranlarının giderek daralması, ithal ikamecilğe dayanan eski birikim rejiminin doygunluğa ulaşması ve bu dönemde kamusal krizlerin baş göstermesi

² 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.

³ 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)

⁴ 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.

yer almaktadır. Yeni birikim stratejisi: 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 kalkımcı, 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. Bu noktada devlet ise bir yandan kendini ekonomi konusunda sınırlayacak bir yandan da sermaye ve sermayedarın hareket sahasını genişletecek bir konumda yeniden yapılandırılmıştır.

Kısaca kapitalizmin süreç içerisindeki evrimine değindikten sonra bu evrim içerisinde geline son nokta olan neoliberal evreye yani neoliberalizmin ne olduğuna ve onun temel argümanlarına değinecek olursak şunları söyleyebiliriz:

En temel özelliği, piyasa direktiflerini işler kılmak olan neoliberalizm, kapital(izm)i korumak ve emeğin gücünü azaltmak amaçları doğrultusunda gelişen, kapitalizme özgü bir örgütlenmedir (Saad-Filho & Johnston, 2014, s. 17). Bu örgütlenme, iç ve dış baskı aygıtlarının⁵ 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 teorisidir. Bu teorik yapı içerisinde devletin rolü, bu tür uygulamalara uygun kurumsal bir çerçeve 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 topyekün iktisadileştirici, yasaların çoğunlukla disipline edici mantığı üzerine yükselerek gerçekleştirmiştir.

Neoliberalizm, finansal serbestliğin ve dışa açılmanın; istikrar ve büyümenin motor gücü olduğu yönündeki temel varsayımı üzerinden küresel karın merkez ülkelere aktığı bir mekanizma haline gelmiştir. 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 kâr artırmanın tek yolu olarak işgücü maliyetlerini kontrol etmek ve sendikal faaliyetleri daraltmak olarak göstermiştir. Bu nedenle neoliberalizmi, sınıf iktidarını

⁵ 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...

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 yaratılabilecektir. Toplum piyasanın 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 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 birçok değişikliğin gerçekleştirilmesi gerektiğini savunur. Buna göre: (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).

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 küresel ekonomik sistem, devlet ve devletin ekonomideki rolü, sermaye-emek ilişkisi ve finansallaşma (Kotz, 2015, s. 12) kökten değişime uğrayan 4 ana kurum olmuştur. 1944 yılında oluşturulan dünya ticaretini geliştirmek amacıyla oluşturulan ve Bretton Woods Sistemi olarak adlandırılan küresel finansal sistem 70’li yıllara gelindiğinde kapitalizmin yapısal bir krize girmesi ve buna Keynesyen ekonomi politikalarının cevap verememesi nedeniyle çökmüş ve oluşan boşluğu neoliberalizmin doldurmuştur. Bu anlamda günümüzde artık küreselleşme adı verilen süreç, neoliberalizmin uluslararası yüzünden başka bir şey

değildir (Saad-Filho & Johnston, 2014, s. 15). Kapitalizmin neoliberal evresinde değişim-dönüşüm yaşayan bir diğer kurum devlet ve onun ekonomideki rolü olmuştur. Buna göre neoliberal evrede devlet daha önceki dönemlerde olduğu gibi piyasaya müdahale eden değil, tam tersine piyasadan çekilen, piyasa için düzenleme yapan yani piyasacı devlet mantığına göre hareket eden bir hal almıştır. 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 azaltılmış ve bu süreçte sendikalaşma oranlarında büyük düşüşler yaşanmıştır.

Son olarak neoliberalizmle beraber finans yapısı da değişim-dönüşüme uğramıştır. 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 yaratmak için varlık gösterir hale gelmiştir.

Yukarıda genel olarak kapitalizm, kapitalizmin neoliberal evresi ve bu evrenin ekonomi-politika paradigması olan neoliberalizmin ne olduğu konusuna ve temel argümanlarına değinildi. Neoliberalizm ekonomide serbestleşme, küresel düzeyde serbest ticaretin geliştirilmesi, devletin serbest piyasa ekonomisi kurallarına göre hareket etmesi, karlılık-verimlilik, emeği bir tür maliyet unsuru olarak gören ve bu nedenle güvenceli istihdam rejimi yerine sözleşmeli, mevsimlik hatta özel istihdam büroları örneğinde olduğu gibi saatlik esnek istihdam rejimini savunan bir anlayışa sahiptir.

Türkiye kapitalizmin neoliberal evresine tıpkı tüm dünyada olduğu gibi 70’li yılların ikinci yarısından itibaren geçiş yaşamaya başlamış ve çalışmada da iddia edildiği gibi bu geçişte yine aynı dönem anayasa değişikliği ile anayasaya eklenen KHK müessesesi stratejik bir konuma sahip olmuştur. Çünkü bu dönemde çıkartılan ve Türkiye’nin ilk KHK’ları olma özelliğine sahip bu KHK’larla neoliberalizmin en temel talepleri olan ekonominin liberalizasyonu ve devletin-bürokrasinin yaşayan cismi olan kamu personeli ve onun tabi olduğu rejim neoliberal düzlemde yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda ilk önce Türkiye’de 70’li yılların genel bir ekonomi-politik panoraması ele alınacak, ardından da bu panorama içerisinde çıkarılan KHK’ların Türkiye’yi nasıl kapitalizmin neoliberal evresine adapte ettiği ortaya koyulacaktır.

4. 70’li yılların panoraması

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 çapa bulunmayacak (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 güç prestijini kaybetmesi, 1974’te Watergate Skandalının ortaya çıkması ve bunun sonucunda ilk kez bir ABD başkanının istifa ederek görevden ayrılması, 1978 yılında 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 dönemin yoğun gelişmelerini 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 dönemlerinin⁶ en yoğun olduğu (ortalama Hükümet ömrü 9 ay), en ağır ekonomik krizlerin yaşandığı, enflasyonun zirve yaptığı⁷ ve bu duruma bağlı olarak borçların ödenemediği ve yine bu durumla ilişkili olarak İMF ile daha ağır şartlarda anlaşmalar yapıldığı, cari açığın ve dış ödeme güçlüklerinin 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 getirilerinin azalmasına sebep olmuştur. Petrol fiyatlarının artması enerji-girdi maliyelerinin artmasına, Kıbrıs harekatının 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 borç kaynağına yönelmeye neden olmuştur (Kepenek, 2014, s. 192). Kısa vadeli borçlanmalar ise uluslararası örgütlerle şartları daha ağır anlaşmalara mal olmuştur.

Türkiye ve dünyada tüm bu gelişmeler yaşanırken, 12.09.1972 tarihinden 24.01.1980 tarihine kadar (yani neoliberal döneme geçiş aşamasında) Türkiye'de toplam 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 döneme geçişte KHK'lar personel-personel rejimi ile 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 1980 yılında ilan edilecek meşhur 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 güçlüklerinin⁸ arttığı, öğrenci olaylarının ve işçi eylemlerinin yoğunlaştığı, temel tüketim mallarının karaborsaya düştüğü yani Türkiye tarihinin en büyük sosyal, siyasal ve ekonomik çalkantılarının yaşandığı (Boratav, 2018, s. 156-157) 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 yeni bir birikim rejimine geçiş kaçınılmaz hale gelmiştir. Personel rejimine⁹ yoğunlaşmıştır çünkü yeni birikim rejiminde personel bir maliyet unsuru ve kriz nedeni olarak görülmekte, bu nedenle yeni rejime uygun bir personel yapısına (sözleşmeli, istisnai, esnek, daha az güvence vs.) geçiş amaçlanmıştır.

⁶ 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 İrmak (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).

⁷ 1977 yılında %28.30, 1978 yılında %49.60, 1979 yılında %56.50, 1980 yılında %116.60 ile Türkiye tarihinin en yüksek enflasyon seyri yaşanmıştır.

⁸ Türkiye'nin 1970 yılında 359 Milyar Dolar olan dış ticaret açığı, 1976'da 3.1, 1977'de 4, 1978'de 2.3, 1979'da ise 2.8 Milyar Dolar olmuştur (Sönmez M. , 1984, s. 12).

⁹ 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 şekilde dönemin başında ekonomide yaşanan mali daralmanın talep artırılarak aşılabileceği düşüncesi mevcuttur. DMK üzerinde yoğun değişikliğe gidilme nedenlerinden biri de budur.

Burada dikkat çekeceğimiz bir diğer önemli husus Türkiye’de KHK’lar varlık gerekçesini aşar derecede kullanılması hususudur. Çünkü KHK’nın anayasaya eklenme gerekçesi olan hızlı kararlar alabilme, sosyal, siyasal ve ekonomik alanda seri düzenlemeler yaparak bu alanları daha iyi hale getirme 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 alanlarda 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 Türkiye tarihinin her dönemi için olağan bir durum haline gelmiştir.

5. 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 işlevi ve temel özelliği yeni birikim rejiminin geçişe aracılık etmeleridir. KHK’lar kapalı-koruyucu bir ekonomi (ithal ikameci evreden) anlayışından dışa açılmada (ihracata-serbestleşmeye dayalı evreye) önemli bir yere sahip olmasıdır. Dışa açılma-liberalizasyon bir ülkenin uluslararası sermaye ve pazarla bütünleşmesini ifade etmekte olup, bu açılma mal, hizmet, sermaye ve işçi hareketleri yoluyla gerçekleşebilir (Kazgan, 1988b, s. 32-33). İşte bu başlık altında daha önce kısaca ele aldığımız 70’li ekonomik-politik panoraması ve bölüşüm ilişkileri kapsamında KHK’ların nasıl kapitalizmin yeni evresi olan neoliberalizme 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. Kapitalizmin neoliberal evresi daha önce de bahsettiğimiz gibi finans burjuvazisinin hegemonyasında yürütülen ve devletin düzenleyici bir rol ile yapılandırıldığı neoliberal bir büyüme modelini tanımlayan dönemdir. Bildiğimiz üzere 70’li yıllar ekonomik bunalımlara bağlı olarak emek-sermaye arasında çatışmaların keskinleştiği ve bunun bir tür süreklilik aldığı bir dönem olmuştur. Devlet ise bu dönemde çatışmaları gidermek ve hegemonyayı yeniden tesis edebilmek için ortaya koyduğu irade sanıldığı kadar aksine bu bloklar arasındaki çatışmayı-çatlağı giderek daha da arttırmıştır. Çünkü alınan kararlar bir tarafın lehine iken doğal olarak diğer bloğun aleyhine kararlardır. Örneğin maliyetlerin azaltılması için baskılanan ücretler, sermayenin lehine iken doğal olarak emek kesiminin aleyhine bir iradedir.

Türkiye’de ekonominin KHK’lar üzerinden yaşadığı neoliberalizasyon sürecini bu dönem çıkartılan KHK’larla açıklayacak olursak şunları söyleyebiliriz:

1975 yılında çıkarılan 13 sayılı KHK¹⁰ ile Türkiye’de ilk kez KHK ile bir banka kurulmuştur. 1974 yılında OPEC’in petrol fiyatlarını 4 katına çıkarması sonrası Türkiye krizin eşiğine gelmiş ancak bu kriz eşiği 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 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 sağlamaktır¹¹. 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 İMF ve Dünya Bankasının taleplerini kabul ederek yaşayacaktır.

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

¹¹ 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.

Bu dönemde çıkarılan bir diğer KHK¹² ile parasal sınırlarla ilgili düzenleme yapılmıştır. Buna göre aşağıda tek tek verdiğimiz kanunlarda yapılan değişikliklerle kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak olan alımlarda uygulanacak olan parasal sınırlara ilişkin düzenleme yapma yetkisi bütçe kanunu üzerinden Bakanlar Kuruluna¹³ 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 Üretim 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 yapabilmemesinin, tahvil çıkarabilmemesinin yani piyasaya açılabilmesinin önü açılmıştır. Örneğin 19 sayılı KHK¹⁴ ile Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı Maliye Bakanlığı kefaleti ile borçlanabileceği, 21 Sayılı KHK¹⁵ ile Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığının Hazine kefaleti ile tahvil¹⁶ çıkarabileceği belirtilmiştir. Hemen belirtmek gerekirse 19 ve 21 Sayılı KHK'lar ile anonim ortaklıklar üzerinden dışa açılma ve piyasadaki kısa vadeli borçlanmalar yapabilmemesinin önü açılmış oldu, bunun sebebi ise bu dönemde çok ağır şekilde yaşanan krizdir.

Açık Artırma, Eksiltme ve İhale Kanununu da bu dönemde çıkarılan 22 sayılı KHK¹⁷ 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 ekonomiye de yaşanan liberalizasyona gösterilebileceğimiz bir diğer örnektir. Nasıl ki daha önce ele aldığımız 19 ve 21 sayılı KHK'lar ile anonim ortaklıklar üzerinden piyasadaki borçlanılabilmemesinin önü açılmışsa bu KHK ile de ihaleye yabancı yatırımcılarında girmemesinin 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 yapıp-yapılmaması konusu serbestleştirilmiş ve ayrıca ihalede yapılan tekliflerden hangisinin daha uygun olduğu yönünde idareye takdir yetkisi verilmiştir. Buna göre çıkarılan KHK ile eksiltme usulü ihalede artık en düşük teklifi veriyor olmak ihalenin üstlenebileceği anlamına gelmemekte bu konuda idarenin takdir yetkisine bakılmaktadır.

Esasında KHK'larla yapılan düzenlemelere dikkatle baktığımızda ortaya çıkan husus bir yandan piyasa ekonomisine geçiş için birçok önemli düzenlemenin yapılması bir yandan da bu düzenlemelerin neoliberal bir otoriterlik kurgusu üzerinden yani yasama erki tarafından çıkarılan kanunlarla değil de yürütme erkinin çıkardığı KHK'larla yapılması hususudur. Çünkü yapılan düzenlemelerin odağına

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

¹³ Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu Maliye Bakanlığınca hazırlanır ve bu tasarı Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur.

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

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

¹⁶ Tahviller Bankaların aktifinde yatırım aracı olarak, ihalelerde teminat olarak kullanılabilir.

¹⁷ **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

piyasa alınmakta ancak bu düzenlemeler KHK ile yapılmakta ve yine aynı KHK ile karar vericilik-belirleyicilik yetkisi yasama erkinden yürütme erkine geçirilmektedir.

Burada ele alacağımız bir diğer KHK¹⁸ ise Muhasebe-i Umumiye Kanunu yani Genel Muhasebe Kanununda değişiklik yapan 24 sayılı KHK'dır. Bu KHK ile bütçe ödeneklerinin verimli ve tutumlu olarak kullanılmasını sağlamak amacıyla bazı yeni ilke ve yaptırımlar tespit edilmiştir. Örneğin: Bütçeler, kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanacağı ve uygulanacağı, ödeneklerin her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadar ki kısmı Bakanlar Kurulunun kullandırmamaya yetkili olduğu gibi ilkelerdir.

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 temel parametrelerinin ele alındığı başlıktan da hatırlanacağı üzere neoliberalizm, tüm yönetsel-toplumsal-ekonomik yapıyı bir fayda-maliyet analizi mantığı üzerinden kurgular. Yani yapılacak yatırım, sunulacak hizmet kamusallığa bakılmaksızın kârlıysa yapılır zararlıysa yapılmaz mantığına dayanmaya başlamıştır. Kamusalılık, refah devleti, sosyal devlet ilkeleri yerini karlılık 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-programların-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 önplana çıkaran diğer KHK'lara bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

27 sayılı KHK¹⁹ ile İktisadi Devlet Teşekküllerinin sermaye tutarlarının belirlenmesi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Yine bu KHK ile İktisadi Devlet Teşekküllerine karlılık 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 önplana çıkaran ve ayrıca bir ilke imza atan bir diğer KHK ise 30 sayılı KHK'dır.²⁰ 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 önlemek amacıyla ekonomik ve mali önlem-ilkeler tespit edilmiş ve bu kapsamda Fiyat Düzenleme ve Destekleme Fonu kurulmuştur.

Son olarak kârlılık, verimlilik ve fayda-maliyet gibi kavramları önplana çıkaran bir diğer KHK ise kamuda kullanılan taşıtlarla ilgili olan 31 sayılı KHK'dır.²¹ 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.²² 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.

¹⁸ **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

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

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

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

²² **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 3 kata kadar arttırılabilmeyi Maliye Bakanlığının onayına verilmiştir. Yapılan bir diğer düzenleme 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 bankanın faaliyetini yapmakta güçlük çekmesi ya da faaliyetlerini sürdürmenin artık imkânsız hale gelmesi durumunda da öncelikle bir başka banka-bankalarla birleşme ya da devir yoluna başvurulur, eğer bu yol gerçekleşmez ise hükümet, diğer seçenekler için Maliye Bakanına yetki verebilir.

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 bankalara yönelik atılan adımlar-yapılan düzenlemeler, getirilen sınırlamalar banker krizini ortaya çıkarmış bunun sonucunda siyasetin, ekonominin, toplumun oldukça zor günler geçirmesine neden olmuştur. KHK ile bankalara finansal sınırlamalar getirilmiş ancak farklı bir kanuna tabi olduğu için bankerler bu sınırlamalara tabi olmamıştır. Bunun üzerine bankerler piyasadan fon toplayabilmek için yüksek faiz taahhütlerinde bulunmuş ancak zamanla taahhüt ettiği faizleri dahi ödeyemeyecek duruma gelerek binlerce bankerzedenin ortaya çıkmasına neden olmuştur.²³

Görüldüğü üzere Türkiye'nin ilk KHK'ları ile hem ekonominin güçlü sektörleri üzerinde karar alma yetkisi yürütmenin üst kademelerine (yani Başbakan, Bakanlar Kurulu ya da ilgili bakana) geçmiş ve dolayısıyla buna bağlı olarak yürütme erkini daha da güçlü hale getirmiş hem de bir yandan ekonominin neoliberalize edilmesine aracılık etmiştir.

Ele alacağımız bir diğer KHK ise müteahhitlerle ilgili bir düzenlemeyi içeren 34 sayılı KHK'dır.²⁴ 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 çıkarılanların gerçekleştirilmesini yüklenen yerli müteahhitlerin, finanse eden kuruluşlarca Merkez Bankasına transfer edilen ve Türkiye'de kalan dövizlerin miktarı üzerinden belirlenecek bir oranda vergi iadesinden yararlandırmaya, Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğu hüküm altına alınmıştır. Özetle bu KHK ile yurt dışına açılan ve ülkeye döviz girdisi sağlayan, serbest piyasa ekonomisi içerisinde faaliyet gösteren müteahhitlere Bakanlar Kurulu kararları ile çeşitli kolaylıklar getirebilme imkânı verilmiştir.

Yukarıda 70'li yılların ekonomi yönelimli KHK'larına ve bu KHK'ların nasıl kapitalizmin neoliberal evresine geçişe bir tür aracılık ettiğini ortaya koyuldu, takip eden başlıkta ise bu dönemde çıkarılan ve personel konusu ile ilgili neoliberal yönelimli KHK'lara değinilecektir.

6. Hukuki rejimden siyasi rejime: devlet memurları kanununun KHK ile dizaynı

Türkiye'de 1971 yılında yapılan anayasa değişikliği ile hukuksal-yönetimsel hayata eklenen KHK'nın yaklaşık ilk 10 yıllık sürecinde sürekli olarak üzerinde durduğu bir diğer alan personel konusu-rejimi (657 sayılı Devlet Memurları Kanunu: DMK) olmuştur. Yani hukuki güvenceye sahip ve devletin-bürokrasinin yaşayan cismini oluşturan personel konusu yasama erkinin çıkardığı kanunlarla değil de sürekli olarak yürütme erki tarafından çıkarılan KHK'larla düzenlenmiştir. Bu düzenlemede dikkat çeken husus personel konusunu neoliberal politikalar doğrultusunda yeniden

²³ Bu kriz sonraki süreçte öylesine büyümüştür ki dönemin iki önemli ismi Turgut Özal (Başbakan Yardımcısı) ve Kaya Erdem (Maliye Bakanı) 1982 yılında istifa etmiştir.

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

şekillendirilmesi durumudur. Personel konusunda 70’li yıllarda oldukça önemli gelimeler yaşanmış olup, kamu görevlilerinin tabi olduğu rejimi düzenleyen kanun adeta KHK’larla sil baştan yeniden yazılmıştır. Bu kapsamda çıkarılan KHK’ları ele alacak olursak şunları söyleyebiliriz:

23.05.1972 tarihinde kabul edilen ve 2 yıl süreyle hükümete yetki veren yetki kanununun hedefinde 657 Sayılı DMK yer almaktadır. Yetki yasasıyla beraber 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 çıktıktan 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 sayı ile çıkartılmıştır.²⁵ 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 Kurulu’nun 23/10/1972 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’nın kısaca içeriğine bakacak olursak şunları söyleyebiliriz:

Türkiye’de çıkartılan ilk KHK “Geliştirilecek Haşhaş İkame Bölgesi²⁶ Teşkilatında Görevlendirilecek Olan Devlet Memurları” ile ilgilidir. Bu KHK’ya göre devlet memurları Geliştirilecek Haşhaş İkame Bölgesi Teşkilatında, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek ücret karşılığında sözleşmeli olarak görev 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 amaçlı 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 neoliberal politikaların işlevselleştirilmiş bir aracı olarak kullanılacağı yönünde ipucu vermektedir.

Türkiye’de çıkarılan ikinci KHK 657 Sayılı DMK ile bu kanunda değişiklik yapan 1327 Sayılı Kanun’un çeşitli maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin olmuştur.²⁷ 30.12.1972 tarihinde çıkartılan bu KHK, 657 sayılı DMK’nın 73 maddesini²⁸ ve yine DMK ile ilgili olan 1327 sayılı kanunun da 56 maddesini²⁹ değiştirmesi yönüyle adeta yeni bir DMK yazmıştır. Türkiye’nin ikinci KHK’sında dikkat çeken bazı hususlara değinecek olursak şunları söyleyebiliriz:

²⁵ **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

²⁶ 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.

²⁷ **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

²⁸ 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

²⁹ 657’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

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 en temel talepleri arasında yer alan ve takip eden dönemlerde hayata geçirmeye çalışacağı (performans değerlendirme, eşit işe eşit ücret gibi) son tahlilde bunda önemli mesafeler kaydedeceği hususlar 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 (Arslan O. , 2012, s. 450) düşünüldüğünde bu dönem çıkartılan KHK'ların ve bu kapsamda yapılan 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.

KHK ile kamu personel kanunu üzerinde çok büyük değişiklikler yapmanın ya da yapılacak düzenlemeleri sürekli KHK ile yapmanın bir diğer önemli sonucu kamu personeli rejiminde hukuki-kanuni rejimden idari-siyasi rejime geçilmesi durumunu ortaya çıkarmasıdır (Tutum, 1990, s. 37). Yani tarafsız bir kamu personeli anlayışından giderek siyasal iktidara daha bağımlı olmaya başlayan kamu personeli anlayışına doğru bir dönüşümün yaşanmasıdır. Bu hususu destekleyen argüman ise personel kanunu kapsamında çıkartılan onlarca KHK'nın hemen hemen hiçbirinin daha sonradan TBMM'ye sevk edilip ve onaylanmaması, kanuna çevrilmemesi nihai olarak yürütme tasarrufu şeklinde yani 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 neden olabilecek bir durumdur. Çünkü KHK'lar üzerinden yapılan düzenlemeler memur alım ve istihdamındaki olağan-geleneksel aşamaları-düzeni bozabilmekte ve bu durum bürokrasiyi tabandan-tavana siyasal iktidarın hegemonyası altına sokabilmektedir. Diğer bir ifadeyle bu durum devletin yaşayan cismi olan bürokrasinin yani memurun tarafsız olması gerektiği vurgusunu, kanuni idare ilkesini değiştirerek açık ve yoğun bir siyasileşmeyi beraberinde getirebilmektedir. Bu da siyasal iktidarın giderek kamusal işlevlerle-devletle özdeşleşir hale gelmesine neden olabilmektedir. İşte bu nedenle çalışmada Türkiye'de KHK'ların neoliberal politikaların bir aracı haline geldiği ileri sürülmektedir.

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 KHK³⁰ ile günümüz ücretli öğretmen istihdamının temeli atılmıştır. Bilindiği üzere çeşitli nedenlerle kadrolu öğretmen istihdam edilemediği ya da edilmek istenmediği durumlarda ücretli öğretmen istihdamı gerçekleştirilir. 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 dersler ders görevi 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 önu açılarak günümüzdeki ücretli öğretmenliğin temeli atılmış oldu. 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.

Personel konusu ile ilgili bir diğer KHK 5 sayılı KHK³¹ 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 KHK³² ile fazla mesai için ödenen ücrete saat sınırlaması getirilmiştir. Buna göre ne kadar fazla çalışılırsa çalışılsın alınabilecek en fazla mesai haftada 12 saati geçemeyecek, yani 12 saatin üzerinde çalışılsa da bunun ücreti ödenmeyecektir. 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 önu 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.

KHK ile personel konusunda yapılan bir diğer önemli düzenleme de istihdam şekilleri ile ilgilidir. Çıkarılan 7 sayılı KHK³³ 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 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 önu 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 önu açılarak yaygınlaştırılmıştır.

Hemen belirtmek gerekirse takip eden süreçte istihdam şekillerini ve hizmet sınıflarını düzenleyen yeni bir KHK daha çıkartılmıştır. Çıkartılan bu KHK 12 sayılı KHK³⁴ olup, bununla DMK'da birçok

³⁰ **3 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 2 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Değiştirilen 89'uncu Maddesinin Değiştirilmesine Dair KHK

³¹ **5 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile 2 Sayılı KHK'nın Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair KHK: Resmi Gazetede 31.05.1973 Tarihinde yayımlanan bu KHK 14/7/1965 tarih ve 657 sayılı Kanun ile 2 sayılı KHK'nin ilgili bölümüne işlenmiştir.

³² **6 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 2 Sayılı KHK ile Değişik 178 inci Maddesinin Son Fıkrasının Değiştirilmesine Dair KHK

³³ **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

³⁴ **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

madde değiştirilip-eklenmesine karar verilmiştir. Yapılan bu önemli değişiklik ve eklemelerden bazıları şu şekildedir:

Bildiğimiz üzere 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 personel değiştirilerek yerine geçici personel getirilmiştir. 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 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 yurtta 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 konservatuvarlarında sanatçıların, öğretim üyelerinin, Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı dış kuruluşlarında belirli bazı hizmetlerde ve diğer alanlarda sözleşmeli olarak personel 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 ile memuriyete girişteki derece kademelerin öğrenim durumuna göre tespit edilmesi ve en son hangi derece kademeye kadar ilerleyebileceğinin 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, Bakanlıklar 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 KHK³⁵ 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 yaşanan değişim-dönüşüm personel istihdamının neoliberal politikalar

³⁵ **11 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'na 1327 Sayılı Kananla Eklenen Ek Geçici 10'uncu Maddeye Bir Fıkra Eklenmesi Hakkında KHK

dolayımında revize edildiğini göstermektedir. Çünkü kadrolu istihdamdan çok istisnai, sözleşmeli, güvencesiz ve belirli bir süreliğine istihdam etme, düşük ücret gibi talepler neoliberal politikaların temel istemleri arasında yer almaktadır.

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: 4³⁶, 8³⁷, 14³⁸, 15³⁹, 16⁴⁰, 25⁴¹, 26⁴², 29⁴³ sayılı KHK'lar ile kamu görevlilerinin mecburi hizmet yükümlülüğü, memurların göreve başlamalarında geçerli olan derece-kademelerinin öğrenim durumlarına göre 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 hareketle bir tespitte dikkat çekecek olursak: KHK'larla en çok düzenleme yapılan kamu görevlileri: Askeri Personel, Hâkim-Savcılar ve Öğretim Elemanları olmuştur.

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. Yine dikkat çekici bir diğer husus ise: Çıkarılan KHK'ların büyük bir çoğunluğu daha sonradan meclise getirilmediğinden personel konusunda inisiyatif büyük oranda yürütme erkine kalması hususudur.

7. Sonuç

Çalışmada Türkiye'nin son yarım asırlık tarihi içerisinde her önemde oldukça yoğun şekilde gündemde kalmış olan KHK'ların ilk versiyonları ele alınmıştır. 1970'li yıllardan 1980'li yıllara kadar çıkarılan ve Türkiye'nin ilk KHK'ları olma özelliğini taşıyan bu KHK'lar Türkiye'yi kapitalizmin neoliberal evresine geçişine aracılık ettiği ileri sürülmüş ve bu kapsamda ilk önce KHK müessesinin

³⁶ **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

³⁷ **8 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu ile Bu Kanunun 1327 Sayılı Kanun'la Değişik Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair KHK

³⁸ **14 Sayılı KHK:** 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Değişik 43 ve Ek Geçici 20'nci Maddelerinin Değiştirilmesine İlişkin KHK

³⁹ **15 Sayılı KHK:** 926 Sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanununun 137'nci Maddesinin Bazı Fıkraları ile Bu Maddeye Ekli Gösterge Tablolarının Değiştirilmesine İlişkin KHK

⁴⁰ **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

⁴¹ **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

⁴² **26 Sayılı KHK:** 16 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değiştirilen Emeklilik Gösterge Tablosunun değiştirilmesine ilişkin KHK

⁴³ **29 Sayılı KHK:** 1322 Sayılı Genel Kadro Kanununun 7'nci Maddesinin yürürlükten Kaldırılmasına ilişkin KHK

nasıl ortaya çıktığı ve neoliberalizmin ne olduğu konularına değinilmiş ardından da Türkiye'nin ilk KHK'larının nasıl neoliberal bir yönelime sahip olduğu ortaya koyulmuştur. Ele aldığımız 34 KHK'ya baktığımızda bu KHK'ların yarısının ekonomiye diğer yarısı da personel rejimine ilişkin olduğunu görmekteyiz. Bu KHK'ların ekonomi ile ilgili olanakları bir yandan ithal ikameciliğe, ulusal kalkınmacılığa dayanan ve 70'li yıllara kadar geçerli olan birikim rejimini aşındırmış ve bir yandan da kapitalizmin yeni birikim rejimi olan ihracata dayalı sanayileşme anlayışına geçişe aracılık etmiştir. Personel ile ilgili olanları ise neoliberal devlet anlayışına uygun yeni personel rejiminin inşasına aracılık etmiştir. Diğer bir ifadeyle Türkiye'nin ilk KHK'larından ekonomi yönelimli olanlar Türkiye'de ekonomik açıdan liberalizasyon sürecini başlatmıştır. Çünkü incelediğimiz KHK'larda da görüldüğü üzere neoliberalizmin en temel argümanları olan serbest piyasaya açılma, ekonomiklik-verimlilik-karlılık kavramlarının giderek önplana çıkartılması, uluslararası örgütlerin serbestleşme taleplerine cevap verme, yurtdışındaki bankalarla işbirliği yapma gibi birçok gelişme bu dönemde KHK'larla gerçekleştirilmiştir. Ele aldığımız ve personel konusu ile ilgili olan KHK'lar ise yine neoliberal politikaların en temel talepleri arasında yer alan sözleşmelilik, eşit işe eşit ücret, istisai memuriyetin kapsamının genişletilmesi, iş güvencesinin daraltılması gibi parametreleri devreye sokan KHK'lar olmuştur.

Kaynakça

- Aglietta, M. (1979). *A Theory Of Capitalist Regulation: The US experience*. London: VersoBook.
- Akpınar, Ş. (2000). *Ekonomik İZM'ler Ansiklopedisi*. Konya: İSLAMTÜRK Yayınları.
- Arslan, O. (2012). *Devlet Bürokrasisi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Aybar, S. (2014). Türk Modernleşmesinde Finansın Rolü: 1970-1980. R. Barborosoğlu, & E. Zurcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70'li Yıllarda Türkiye* (s. 87-109). Ankara: Efil.
- Birch, K. ve 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.
- Boratav, K. (2018). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2015*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Dikmen, A. (2015). *Makine İş Kapitalizm ve İnsan*. Ankara: Notabene Yayınları.
- Gözler, K. (2000). Kanun Hükümünde Kararnemelerin Hukuki Rejimi. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gülalp, H. (1993). *Kapitalizm, Devlet ve Sınıflar*, (O. Akınhay, ve A. Yılmaz, Çev.). İstanbul: Belge Yayınları.
- Harvey, D. (2007). Neoliberalism as Creative Destruction. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610, 22-44.
- Haspolat, E. (2012). *Neoliberalizm ve Baskı Aygıtlarının Dönüşümü: Türkiye'de Özel Güvenliğin Gelişimi*. Ankara: Notabene Yayınları.
- Jessop, B. (1990). *Regulation Theories in Retrospect and Prospect*. *Economy and Society*, 19(2), (153-216).
- Kazgan, G. (1988). *Ekonomide Dışa Açık Büyüme* (2 b.). İstanbul: Altın Kitaplar Yayınevi.
- Kepenek, Y. (2014). *Türkiye Ekonomisi* (27 b.). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kotz, D. (2015). *The Rise and Fall of Neoliberal Capitalism*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Lapavitsas, C. (2014). Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhaliif Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev., s. 59-75). İstanbul: Yordam Yayıncılık.
- Munck, R. (2014). Neoliberalizm ve Siyaset, Neoliberalizmin Siyaseti. A. Saad-Filho, & D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhaliif Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev., s. 106-122). İstanbul: Yordam Kitap.
- 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.
- Özkazanç, A. (2010). *Siyaset Sosyolojisi Yazıları: Yeni Sağ ve Sonrası*. Ankara. Dipnot Yayınları.

- Palley, T. (2014). Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kavramı. A. Saad-Filho, ve D. Johnston içinde, *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev., s. 42-58). İstanbul: Yordam Kitap.
- Prechel, H. (2007). *Politics And Neoliberalism: Structure, Process And Outcome*. Oxford: Elsevier JAI Press.
- Saad-Filho, A. ve Johnston, D. (2014). *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki*, (Ş. Başlı, & T. Öncel, Çev.). İstanbul: Yordam Kitap.
- Serim, E. (1977). *İngiltere'de Yürütme Organının Yasal Kararlar Çıkarma Yetkisi*. Ord. Prof. Dr. Sıddık Sami ONAR Armağanı (s. 811-835), İçinde. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- Steger, M. ve Roy, R. (2010). *Neoliberalism: A Very Short Introduction*. New York: Oxford University Press.
- Tutum, C. (1990). Kamu Personel Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23 (3), 31-45.
- Sönmez, M. (1984). *Özal Ekonomisi ve İşçi Hakları*. İstanbul: Belge Yayınları.
- Yeldan, E. (2014). Üretim, Bölüşüm ve Büyümü Dinamikleri Açısından 70'li Yıllarda Türkiye Ekonomisi. R. Barborosoğlu, ve E. Zurcher içinde, *Modernizmin Yansımaları: 70'li Yıllarda Türkiye*, (s. 31-42). Ankara: Efil Yayınevi.