

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAME VE TORBA KANUNLARIN KAMU YÖNETİMİNE ETKİLERİ

Araş. Gör. Recep Fedai
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi ABD
Yönetim Bilimleri Bilim Dalı
receptedai.86@gmail.com

ÖZ

Kamu yönetimi, 2002 yılından itibaren büyük bir reform sürecinden geçmektedir. Reform ise Kanun Hükmünde Kararnameler ve torba kanunlar ile süreklilik gösterirken; aynı zamanda takip edilmesi güç değişiklikleri içermektedir. Örneğin 2002 yılında çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu otuz iki kez değişmiştir. Söz konusu değişiklikler detaylı bir şekilde incelendiğinde kamu yönetiminin nasıl yönetildiğine dair ipuçlarını yansıtmaktadır. Merkezileşmeyi giderek artıran ve yasama organını dahi sürece dâhil etmeyen reform hareketinin en belirgin özelliği ise güç yoğunlaşmasının artmasıdır. Reformun uzun vadeli etkilerinin görülmesi ve şahsılıktan arındırılması için kanun yapım tekniğinin değiştirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Reform, KHK, Torba Kanun, Merkezileşme.

Effects of Decree Laws and Bag Laws on the Public Administration

Abstract

Public administration has been reformed since 2002. This reforms, builded with decree law and bag law includes many changes that are hard to follow. For example, the public procurement law (law no. 4734) has been amended for 32 times till 2002. Analysing those amendments give us clues to perceive the understanding behind public administration. Deepening the centralisation and even excluding the legislative body from the process, this reform action seems to increase the power incrassation. To observe the long term effects of reform and to exclude it from subjectivity, the techique of legislation has to be changed.

Keywords: Public Administration, Reform, Decree Law, Bag Law, Centralisation.

1. GİRİŞ

Kasım 2002'de iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nden¹ (AKP) koalisyon hükümetlerinin yarattığı siyasi ve ekonomik istikrarsızlığı gidermesi ve sermaye girişimlerini desteklemesi beklentisi oluşmuştur. Ne var ki bu sıralarda Dünya Bankası'ndan transfer edilen politikalar da (Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı) Türkiye'de uygulamaya konulmuştur. Türkiye ile Dünya Bankası arasında yapılan işbirliği stratejileri ve ülke yardım değerlendirme raporlarında kamu yönetimi reformlarının gerekliliğine yer verilirken; aynı zamanda beklenen yabancı sermaye girişimlerinden de söz edilmiştir. 2003 yılında gündeme gelen Kamu Yönetimi Temel Kanunu² (KYTK) tasarısı da bu metinlerden birisi olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu metin merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere aktarılması açısından önemli görülse de ilerleyen zamanlarda merkezi idarenin gücünün yoğunlaşmasına yönelik düzenlemeler yapılmıştır. Çalışmada merkezileşme eğilimleri yasama organının süreçten ekarte edilerek yürütme gücünün kuvvetlenmesi ve siyasi merkezileşme kavramı üzerinden ele alınmıştır. Kanun yapım tekniğinin değişmesi de bu uygulamalardan bir tanesidir. Örneğin KYTK ile alanda birçok düzenleme yapılmaya çalışılmış bu durum Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ve torba kanunlarda olduğu gibi düzenlemelerin topyekün ve hızlı bir şekilde

¹ Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında AKP olarak yer alacaktır.

² Çalışmanın bundan sonraki kısımlarında KYTK olarak yer alacaktır.

gerçekleştirilmek istendiğini göstermiştir. Bu çerçevede çalışmada kanun çeşitleri tanımlanarak³ kamu yönetimini KHK ve torba kanunlarla düzenlemenin mantığı da anlaşılmasına çalışılacaktır.

2. KAVRAMSAL TARTIŞMA

Devletin ana gövdesini oluşturan genel yönetim; merkezi yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere ikili bir parçaya sahiptir. Merkezi yönetim bütün kamu hizmetleri ve bu hizmeti yerine getiren kamu gücünün tek elde toplanmasıdır. Merkezileşme, siyasal ve yönetsel iktidarın ülkenin başkentinde toplanarak merkezi yönetimce kullanılmasıdır. Merkezileşme hazırlanan mevzuatın merkezin taşra teşkilatınca uygulanmasını gerektirirken yerel yönetimlerin merkez karşısında devlete bağımlılığını da ifade etmektedir (Şengül, 2007: 565). Yönetim fonksiyonunun bütünüyle merkezde toplanarak kamu hizmetlerinin merkez ve onun hiyerarşisi içinde örgütlenen kesimlerce yerine getirilmesi ise yönetsel merkezileşme⁴ (Gözübüyük, 1989: 32) olarak tanımlanmaktadır.

Devlet, gücünü artırmak için bir yandan merkezdeki araçlarını, kurum ve kuruluşlarını kuvvetlendirirken diğer yandan merkezileşerek gücünü yerele taşır. Bu bağlamda devlet, merkezi, ideolojik ve politik yönelimiyle; etnik, ulusal, dinsel ve mezhepsel kimliğiyle yerelde hâkimiyetini kurar (Çiçek, 2015). Siyasal merkezileşme olarak yansıyan bu tip merkezileşme devlet tarafından farklı siyasal karar alma merkezlerinin (bakanlıklar, üst kurullar, yerel yönetimler vb.) bütünleşmesi eğilimi olarak tanımlanabilir (Çiner, 2010: 19). Yani siyasi merkezileşme siyasal olanın yönetsel olan üzerindeki otoritesinin giderek artması ve derinleşmesi olarak düşünülebilir (Fedai, 2015).

Siyasi merkezileşme, siyasi otoritenin merkezi iktidar tarafından üstlenilmesini ifade eder. Bu örgütlenme biçiminde ulusal meclis dışında başka bir yasama organı bulunmaz. Ancak siyasi otoritenin yasama organının yetkilerini yürütme üzerinden kullanması (KHK gibi) da zaten var olan merkezileşme tanımlarının dışına çıkılmasını gerektiren uygulamalar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Örneğin meclisin kanun çıkarma tekeli elinde bulundurması parlamenter rejimlerde kuvvetler ayrılığının bir yansımasıdır. Kanun, TBMM'nin iradesini açıklamasının genel bir şeklidir. Kanun, biçimsel ve maddesel olarak tanımlanmaktadır. Biçimsel olarak kanun, TBMM'nin yasama usullerine uygun olarak kabul ettiği metinlerdir. Maddi anlamda kanun ise genel, nesnel ve kişilik dışı hukuk kuralları olarak ifade edilmektedir (TBMM, 2011: 35). Torba kanun ise bu kuralın istisnası olarak oldukça sık başvurulan bir yöntem haline gelmiştir.

Torba kanun olarak nitelendirilen ve birden çok kanunu veya KHK'yi değiştiren düzenlemeler TBMM'de gerekli uzmanlık komisyonlarından geçmeden hızlı bir şekilde yasalaşmaktadır. TBMM'de on sekiz yasama komisyonu bulunmaktadır. Torba kanunlar ise doğrudan Plan ve Bütçe Komisyonu'na gönderilmektedir. Komisyon sürecinde siyasi partilerin milletvekili sayıları doğrultusunda maddelerin görüşülmesi gerekmektedir. Bu şekilde Plan ve Bütçe Komisyonu'nun iş yükü artarken; kanun maddeleri gerektiği gibi görüşülememekte aceleye getirilen uygulamalar birtakım sorunlara neden olmaktadır (Ankara Barosu, 2013). Mevzuat Hazırlama Usul ve Esasları Hakkındaki Yönetmelik'te (RG: 17.02.2006, 26083); "taslak olarak sunulmak istenen kanun metinlerinin hiçbir şekilde mevzuata aykırı olmayacağı, Anayasaya aykırı bir düzenlemeye yer verilmemesi ve buna bağlı olarak Anayasa Mahkemesi'nin iptal ettiği bir konuda olmaması" gerektiği belirtilmektedir. Ancak aşağıda yer verileceği üzere KYTK adlı taslak hem ismi gereği Anayasa'nın üzerinde bir metin gibi algılanmış hem de içeriği bakımından Anayasa'ya aykırı olduğu gerekçesiyle TBMM'den geçmesine rağmen

³ Çalışmada hukukçuların tartıştığı kadarıyla teknik meselelere yer verilmemiştir. Çalışma ile KHK ve torba kanun uygulamasının kamu yönetimi reformlarını hızlandırıcı etkisi ele alınmıştır.

⁴ Merkez yerel ilişkilerini tanımlayan kavramların farklı kullanım alanları olmakla birlikte bu kısımda siyasal ve yönetsel merkezileşmeden bahsedilecektir. Adem-i merkezileşme, yerinden yönetim, yerelleşme gibi kavramların kullanımı hakkında ayrıntılı bilgi için Bkz: (Güler, 2000).

Cumhurbaşkanı tarafından iade edilmiştir.⁵ KYTK'nin ismi daha sonra değiştirilmiş ancak 'temel' kavramı tek bir kanun üzerinden yapılan düzenlemelerde kullanıldığı için kavramın kullanılma nedeni anlaşılabilmiştir. Aşağıda yer verildiği üzere kamu yönetiminin genelinde köklü reformlara yol açacak düzenlemeler KYTK çerçevesinde temel kanun adıyla yapıldığı için bu bir girişim önemli görülmektedir. Söz konusu düzenlemenin anlaşılabilmesi için kanun yapımına dair kullanılan kavramların açıklanması gerekmektedir.

Meclis iç tüzüğünde sayılan kanun çeşitleri; maddi-biçimsel, kod-çerçeve, geçici-sürekli, temel-kod, torba-amaçlı olarak sıralanmaktadır. Kod kanun bir alanda ilk düzenlemeleri içeren kanun şekli iken; çerçeve kanun kod kanunlarda değişiklik yapan düzenlemeleri içeren kanun şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. Kod kanun ve temel kanun arasında ise kabul edilme yeterliliğinin yanı sıra içerik bakımından da farklılıklar bulunmaktadır. Temel ya da diğer adı ile organik kanun ekonomik, siyasal ve toplumsal hayatı belirleyen kanun şeklidir. Her temel kanun aynı zamanda kod kanundur. Temel kanunların düzenlenebileceği konular genellikle Anayasada yer almaktadır (YASADER, 2009: 54-58). Temel kanun, tek bir konuda bütünselliği olan kanun şeklidir (ceza kanunu, medeni kanun gibi). Ekonomi ve sağlık ile ilgili konular temel kanunlar ile düzenlenirken meslek odalarına ilişkin faaliyetler kod kanun ile düzenlenebilir.

Torba kanun ise; temel kanunda olduğu gibi görüşme şekli üzerinden değil içeriği üzerinden isimlendirilmiştir. Torba kanun, bir konuda yapılan değişikliklerin takibinin yapılmasını imkânsız hale getiren kanun yapım tekniğidir. Kanunların kısa, anlaşılabilir ve herkes tarafından değerlendirilebilir olması gerekmektedir (Ankara Barosu, 2013). Ancak komisyonlardan geçen kanunlara TBMM'ye varıncaya dek çeşitli eklemeler yapılmaktadır. Eklenen maddeler çok sayıda kanun ve KHK'yi değiştirebilmektedir. Torba kanunda yer alan bir madde on beş sayfadan uzun olabilmekte ve bununla otuzu aşkın maddede değişiklik yapılabilmektedir (Ankara Barosu, 2013: 12). Yönetmelik ve genelge ile düzenlenebilecek konuların "Danıştay tarafından bozulmasın kaygısı" ile torba içerisinde yer aldığına ilişkin görüşlerin yanı sıra kısa sürede birden fazla kanun çıkarmak için de bu tür yönteme başvurulabilmektedir (İba, 2011).

Türkiye'de torba kanun, Avrupa Birliği'ne uyum süreci çerçevesinde birtakım düzenlemelerin hızla hayata getirilmesi amacı ile 2000'li yılların başında uygulanmaya başlamıştır (Ankara Barosu, 2013). Türkiye'nin Kıt'a Avrupası hukuk geleneği çizgisinde hukuk rejimini geliştirdiği ifade edilirse; Roma Hukuku'nda torba kanun uygulamasının yasaklandığı belirtilmelidir. Çünkü belirli konularda tek bir kanun çıkarmak yerine çeşitli düzenlemelerin yer aldığı ve birbiriyle ilgisi olmayan konuların bir araya getirilerek ilgili ihtisas komisyonları sürece dâhil edilmeden yapılan işlemlerde ortak bir fayda görülmemektedir. Ancak aşağıda da yer verildiği üzere Türkiye'de kanun yapım tekniğinin değişmesinde ekonomik krizlerin ve buna çözüm üretmenin bir aracı olarak kamu yönetimi reformlarının etkili olduğu söylenmelidir.

3. KRİZ VE KAMU YÖNETİMİ

3.1. Ekonomik Krizler ve Kamu Yönetimi Reformları

Küreselleşme sürecinde devlete yüklenen sorumluluğun yaşanan ekonomik krizlerle birlikte değiştiğini söylemek mümkündür. 1980 sonrası İngiltere ve ABD'de kamusal hizmetlerin devlete yük olduğu söylemleri bu hizmetlerin piyasalaştırılmasına dönük düzenlemelerin yapılmasına neden olmuştur. Türkiye'nin serbest piyasa ekonomisine geçmesi de 1980 sonrası hükümetlerin ekonomi politikaları ile vücut bulmuştur.

Söz konusu ekonomi politikaları ile kamu hizmetleri olabildiğince piyasalaştırılmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede devlete mali yük olarak görülen girişimlerin özelleştirme yoluyla devredilmesinin yolu açılmıştır. 1980-1990 yılları arasında özelleştirmeler başlatılmış ancak istenen seviyeye ulaşılamamıştır. Türkiye'de 2000'li yılların başına kadar koalisyon hükümetlerinin olması, yapılması planlanan reformları tehlikeye sokmuş ve ekonomik krizlere de engel olunamamıştır. Krizlerden kurtulmanın yolu ise uluslararası örgütlerin finansman desteği ile birlikte gerçekleşen yapısal reformlardan geçmiştir.

⁵ Cumhurbaşkanı Sezer, "Kamu Hizmetleri Açısından Yerel Yönetimlerin Genel Görevli, Merkezi Yönetimin Özel Görevli Sayılması" ile Anayasa'nın 126. ve 127. maddelerine aykırılık taşıdığı gerekçesiyle tasarıyı veto etmiş ve hükümet tasarıyı Cumhurbaşkanı'na tekrar sunmamıştır.

Neo-liberalizm, devletin yapı, işlev ve fonksiyonlarındaki değişimi tetiklemiştir. Özel sektörün krizden kurtulması için devletin kamusal faaliyetlerinin daralması ve özel sektöre yeni pazarların açılması gerekmiştir. 1991 ekonomik krizinin ardından; sırasıyla 1994, 1998, 1999, 2001 krizleri ve Türkiye’de yaşanan siyasi olaylar, işsizlik ve ekonomik dengesizlikler devletin işlevlerini tetiklemiştir. 2000’li yıllarda yaşanan finans krizleri devletin koruyucu bir rol üstlenmesine yönelik adımların atılmasına yol açmıştır. Devletin krizlerden daha da büyüyerek çıkmasına neden olan bu gelişmeler, Türkiye’de yöneticilerin karar alma mekanizmalarını kuvvetlendirmelerine neden olmuştur. Merkezi idarenin gerçekleştirdiği reformlar devletin yönetme kapasitesinin zayıflaması olarak algılsa da durum tam aksi yönde gelişmiştir. Küçük ama etkin devlet söylemi, küresel finans krizleri ile birlikte koruyucu ve risk alan devlet söylemine dönüşmüş; Türkiye’de ise 2001 krizi sonrası kurulan AKP tarafından devlette reform yapılmak istenmiş; gerekli gücün olmadığı savları ile devlet giderek merkezi ve güçlü bir yapıya bürünmüştür.

Kamu yönetiminde yapılan reformlar siyasi ve yönetsel merkezin yeniden yapılandırıldığı bir dönemde olmuştur. 2002 yılında 58. hükümet kurulunca ilk olarak ekonomik krizin etkileri giderilmeye yönelik yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu doğrultuda sermaye sahiplerinin beyana dayalı olamayan gelirlerini gelir vergisi kapsamı dışında tutan bir kanun (RG: 09.01.2003, 24988) çıkarılmıştır. 2002-2007 yılları arasında yasal düzenlemelerle başlayan reform süreci iç dinamiklerden kaynaklanan sorunlardan dolayı kesintiye uğramıştır. 2003 yılında gündeme getirilen ancak bir bütün halinde yasalaşamayan KYTK bunun örneği olarak gösterilebilir. Bu dönemde merkezi idarenin karar verme sürecine engel olarak görülen düzenleyici ve denetleyici kurullar hakkında yasal düzenlemeler yapılmıştır. 2007-2011 yılları arasında ise yasama, yürütme ve yargı alanında meydana gelen değişimler sonucu reformların önündeki engeller ortadan kalkmıştır. Söz konusu yıllar arasında ekonomik krizlerin etkilerini minimum düzeye çekmek için çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu dönemde çıkarılan kanunların önceki dönemlere nispeten daha az olmasına rağmen düzenlemelerin hacimlerinin artmış olması ise önemli görülmektedir. Bu bağlamda politikaların uygulanması torba kanun ve KHK’ler ile hızlandırılmıştır. 2011 yılında otuzüç aşan sayıda KHK çıkarılmış kamu yönetimi hızlı bir şekilde reformdan geçmiştir. Reformlar devlet örgütlenmesinin genelinde değişim yaşanmasına neden olmuştur.

3.2. Kamu Yönetimi Temel Kanunu

“Kamu yönetiminin temeli Anayasa ile atılmış” ve Anayasa temel metin olarak kabul edilmiştir. Buna rağmen 1987 yılında 3359 sayılı ‘Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu’ çıkarılmıştır. Sektörel bir alanı düzenlediği için tartışmalardan uzak tutulan bu isimlendirmenin; devletin yasama, yürütme ve yargı ile ilgili olan faaliyetleri söz konusu olduğunda sakıncalı bir durum oluşturduğu ifade edilmektedir (Güler, 2004). KYTK adından da anlaşılacağı üzere diğer kanunların üzerinde tutulmakta bu anlamda kanunların Anayasası gibi anlaşılmaktadır. Temel kavramının kullanılması; kanunların yapımların şekli, içeriği ve tekniğinin yanı sıra kamu yönetiminin reforma uğratılması düşüncesinin yansıtılması açısından da önemli görülmektedir.

2004 yılında TBMM’den geçen ve Cumhurbaşkanınca veto edilen KYTK, merkezi yönetimden yerel yönetimlere birçok alanda reform yapılmak istendiğini gösteren önemli bir kaynaktır. KYTK olarak sunulan tasarı daha sonra Anayasaya rağmen bir kanunun “temel” olarak isimlendirilemeyeceği tepkileri üzerine Kamu Yönetimi Kanunu olarak değiştirilmiştir. Bu düzenleme 5227 sayılı kanun⁶ ile şekillenmiştir.

KYTK tasarısı 9 bölüm ve 51 maddeden oluşmaktadır. Bu tasarı aynı zamanda merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesini öngören düzenlemeleri içermektedir. Örneğin bazı bakanlıklara taşra örgütlenmesini yasaklayan⁷ tasarı ile yapılması planlanan düzenlemeler genel olarak aşağıdaki gibi sıralanabilir:

-Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu,

⁶ 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 15/07/2004, 22. Dönem 2. Yasama Yılı, 116. Bileşim, 03/08/2004 Cumhurbaşkanından iade.

⁷ Tasarı ile on bakanlık için taşra örgütlenmesinin kaldırılması planlanmış daha sonra Milli Eğitim Bakanlığı bu listeden çıkarılmıştır.

- Kamu Personel Rejimi Kanun Tasarısı,
- Bölgesel Kalkınma Ajansları Kanun Tasarısı Taslağı,
- Bağımsız İdari Otoritelerin Düzenlenmesi Kanun Tasarısı Taslağı,
- Kamu Sermayeli Şirketler Kanun Tasarısı Taslağı,
- Yerel Yönetimler Kanun Tasarısı Taslağı,

KTYK yasalaşmayınca içeriğinde yer alan neredeyse her bir konu için kanun çıkarılmıştır. Bu girişim aynı zamanda kamu yönetiminin bütününe düzenleme düşüncesini de yansıtmaktadır. KYTK'nin kamu yönetimi açısından büyük dönüşüm yaratacak maddelerinin tek bir kanun adı altında görüşülmek istenmesi; ileride yer verileceği üzere reforma konu olan uygulamaların KHK ya da torba kanunlar ile düzenlenmesi girişimlerinin başlangıcı olarak da yorumlanabilir.

3.3. Dünya Bankası Programları ve Doğrudan Yabancı Yatırım Girişimleri

Kamu yönetimini dönüşüme uğratan gelişmeler uluslararası finans kuruluşlarının etkisi ile birtakım yapısal reformlar üzerinden yürütülmektedir. Dünya Bankası da bu kuruluşların başında gelmektedir. Dünya Bankası'nın 1978 yılında Türkiye için yayınladığı rapor Banka uzmanı Kemal Derviş tarafından kaleme alınmıştır (Derviş ve Sherman, 1978). Raporda Türkiye'nin cari açığının azaltılması için bazı öneriler sıralanmıştır. Türkiye'nin ticaret verilerinin mikro ve makro analizlerinin yapıldığı raporda Türkiye'nin ticaret potansiyelini kullanmadığı belirtilmektedir. Cari açık miktarındaki artışın endişe verici olduğu yönündeki ifadeler ise ilerleyen zamanlarda da devam etmiştir (IFC, 2008).

Türkiye'de "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP)" 1990-1999 yılında yaşanan sorunları ele alarak ekonomik krizler ile başa çıkmanın yolu olarak yabancı sermaye girişinin teşvik edilmesi ve buna ilişkin yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi gerektiği üzerinde durmaktadır (www.tcmb.gov.tr, 2016). Yapısal reformlar olarak geliştirilen ve Dünya Bankası'nın da desteklediği bu fikirler 2001 krizi ile birlikte Kemal Derviş'in ekonomiden sorumlu devlet bakanlığına getirilmesi ile aşılmaya çalışılmıştır. Bankacılık, finans, telekom, şeker ve tütün konularını da ilgilendiren reformların on beş alanda yapılması planlanmıştır. Program ile çıkarılması planlanan bütçe kanunu ve kamu ihale kanununun gerekliliği sermaye girişimlerinin hızlandırılması açısından önemli görülmektedir. Siyasi iktidarın AKP ile başladığı dönemde GEGP üzerinden yapılması planlanan reformlar KYTK'nda kendisini yeniden göstermiştir.

Dünya Bankası tarafından 2002 yılında yayınlanan "Sosyal Adaletle Daha İyi Bir Türkiye" isimli dokümanda (World Bank, 2002) etkin devlet için kamu sektörü reformu başlığı altında birtakım maddeler yer almıştır. Bunlar; reformun güvenilirliğini güçlendirmek için özel sektörün desteklenmesi, özelleştirmelerin teşvik edilmesi, rekabeti ve büyümeyi artırmak için yabancı sermayenin teşvik edilmesi olarak sıralanmıştır.

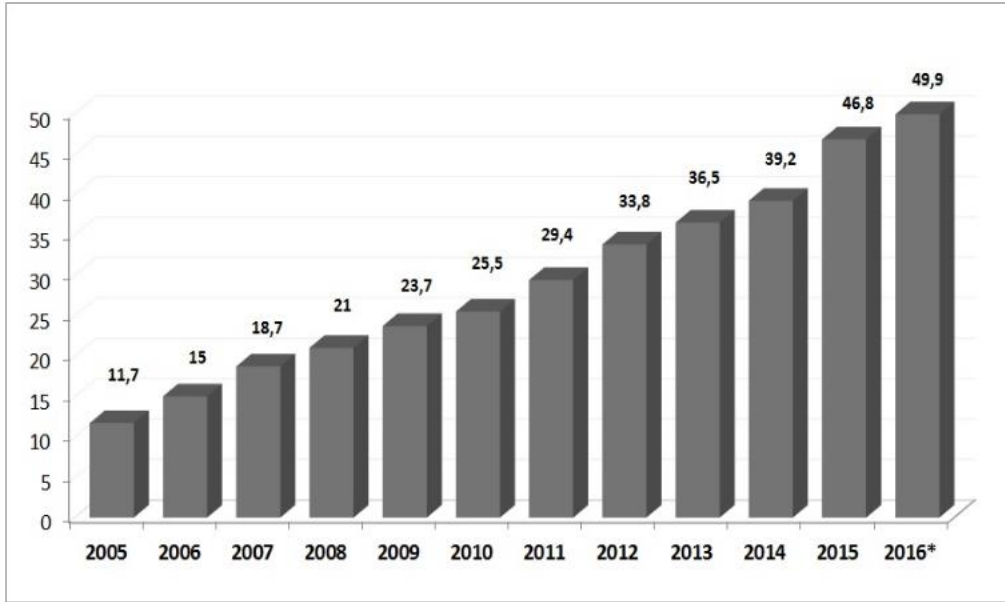
Dünya Bankası'nın ülke yardım programlarının amacı; Türkiye özelinde "temel reformları uygulama yönünde destek vermek, yeniden bir kriz ortamına girme riskini azaltmak" (Kayıkçı, 2004) olarak ifade edilmektedir. 2004 yılında Dünya Bankası Türkiye için 4,5 milyar dolar tutarında bir krediyi serbest bırakacağını taahhüt etmiştir. Bu bağlamda KYTK kapsamında çıkarılmak istenen reformlar ise piyasayı canlandırmak ve yerel dinamikler üzerinden bölgesel cazibe merkezleri yaratmak, yabancı sermaye girişimlerini artırmak olarak sıralanmıştır. Bu ifadeleri destekleyen belge (IFC, 2008) ise 2008 yılında Dünya Bankası ile Türkiye arasında gerçekleştirilen Ülke İşbirliği Stratejisi'dir. Bu belgede:

- Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu kabul edilmesi,
- Özelleştirmelerin hız kazanması,

- Doğrudan Yabancı Yatırım artışı önemli girişimler olarak yer almıştır.

Kamu yönetimi reformlarının başarısını veya kamu politikalarının bu yönde ilerlediğini görmek için Dünya Bankası'nın da belirttiği üzere Türkiye'deki yabancı yatırımcı girişine göz atmak gerekmektedir. Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırım (DYY) girişi 2004 yılında 2,9 milyar dolar iken; 2005 yılında 10 milyar dolar olmuştur. 2006 yılına gelindiğinde bu rakam yaklaşık 20 milyar dolara ulaşmıştır. DYY girişinin 2007 yılında 18,2 milyar dolar ile GSYH'nin yüzde 3,7'sine ulaştığı ve bu rakamların -DYY girişlerinin yılda en fazla bir milyar dolar olduğu Türkiye'nin geçmişinde- daha önce görülmemiş rakamlar olduğu ifade edilmektedir.

Tablo 1: Yabancı Sermayeli Şirket Sayısı (TYDTA, 2016).



Yukarıdaki tabloya göre Türkiye'de 2005 yılı itibariyle yabancı sermayeli şirket sayısı on bir bin iken; 2015 yılında şirket sayısı yaklaşık olarak elli bine yükselmiştir. Ancak bu şirketlerin yarısına yakını İstanbul'da bulunmaktadır. Yabancı sermayeli şirketler imalat sektöründen ziyade; toptan ve perakendecilik sektörü, gayrimenkul ve emlak kiralama, turizm ve otelcilik hizmetleri gibi sektörlerde faaliyet göstermektedir. Bankacılık ve finans sektörü de yabancı sermayenin ilgisini çeken sektörlerden birisi olmuştur. Bu bağlamda reformların uygulama başarısı ile doğrudan yabancı yatırım girişimlerinin ilgisi olduğu düşünülerek aşağıda Türkiye'ye yapılan yatırımlar ele alınmıştır.

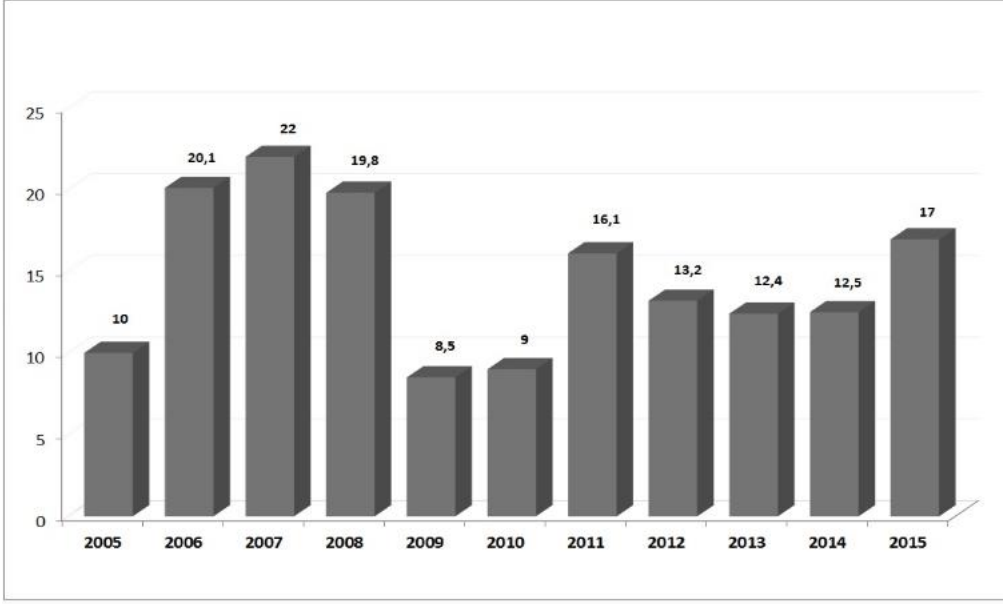
Türkiye'ye 1980 yılında 18 milyon dolar; 1990 ve 1995 yılları arasında ortalama 745 milyon dolar yabancı sermaye yatırımı gerçekleştirilmiştir. 1996 yılında 722 milyon dolar; 1997 yılında 805 milyon dolar; 1998 yılında 940 milyon dolar; 1999 yılında 783 milyon dolar; 2000 yılında 982 milyon dolar; 2001 yılında ise 3,266 milyon dolar yabancı yatırım yapılmıştır. 1996-2005 yılları arasında ise yıllık ortalama 23 milyar dolar tutarında yatırım yapılmıştır (Yavan ve Kara, 2003: 24).

Türkiye'ye gelen toplam uluslararası doğrudan yatırım tutarı (yerli firmalara yabancı sermaye transferi de dâhil) 1975-2004 yılları arasında 19,6 milyar dolar iken; 2005-2014 yılları arasında sekiz kattan fazla artarak 144,3 milyar dolara ulaşmıştır (Ekonomi Bakanlığı, 2015).⁸ 2010-2015 yılları arasında en çok yatırım yapılan sektörler imalat ve finans sektörleri olmuştur (TYDTA, 2016). Dünya Bankası'nın Uluslararası Finans Kuruluşu

⁸ "Türkiye 2013 yılında 3,5 milyar ABD Doları dış yatırım ile 37. sırada iken, 2014 yılında 6,7 milyar ABD Doları dış yatırım ile 32. sırada yer almıştır. Türkiye'nin son yıllarda yurtdışı yatırımlarının da arttığı görülmektedir. Zira 2003-2008 yılları arasında ortalama 1,3 milyar ABD Doları yurtdışı doğrudan yatırım gerçekleştiren Türkiye, 2009-2014 yılları arasında ortalama 3,3 milyar ABD Doları yurtdışı yatırım gerçekleştirmiştir" (Ekonomi Bakanlığı, 2015).

(IFC) birimi ise Türkiye’de yurt içi sermaye piyasalarının geliştirilmesini temel amaçlarından birisi olarak gördüğünü ifade etmiştir (World Bank, 2015).

Tablo 2: Türkiye’de 2005-2015 Yılları Arasında Gerçekleşen Uluslararası Doğrudan Yatırımlar (TYDTA, 2016)



Tablo 1’de yer verildiği üzere 2005-2007 yılları arasında şirket sayısındaki artış hız kesmeden devam ederken; 2008-2009 yılları arasında artış oranında nispeten azalmalar yaşanmıştır. 2008 yılında yaşanan ekonomik kriz etkisini Türkiye’de de göstermiş şirket sayısı ve buna bağlı doğrudan yabancı yatırım girişinde azalmalar meydana gelmiştir. Aynı şekilde Tablo 2’de ise 2008 ve 2011 yılları arasında ülkeye giren yabancı sermaye girişinde belirgin bir düşüş yaşanmıştır. 2011-2015 yılları arasında toparlanmaya başlayan DYY girişimleri 2015 yılına gelindiğinde yükselme trendine girmiştir. Bu noktada kamu yönetimi reformlarının hızlandığı dikkat çekerken; 2011 yılında TBMM’den alınan yetkiye dayanarak otuzdan fazla KHK çıkarılmıştır.

2011 yılına gelindiğinde kamu yönetimi yapısal ve işlevsel olarak Kanun Hükmünde Kararname’ler (KHK) aracılığıyla dönüştürülmeye çalışılmıştır. Hızlı bir karar verme mekanizması anlamına gelen KHK’ler Türkiye Büyük Millet Meclisi’nden (TBMM) alınan yetki kanunları ile birçok alanda köklü dönüşüme sebep olmuştur.

3.3.1. Kamu Yönetiminde Kanun Hükmünde Kararnameler

Türkiye’de KHK uygulaması 1972 yılı ile başlamış ve Anayasa’nın 91. maddesinde yapılan bir değişiklikle hükümetlere yetki kanunu imkânı getirilmiştir. Bu düzenleme ile hükümetler, aldıkları yetki ile bazı tasarrufları tekrar meclisin onayına gerek duymadan üç ila altı ay içerisinde kullanabileceklerdir. Ekonomik kriz döneminde Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu’nda olduğu gibi KHK’nin, “çok acil, ivedi ve gecikmesinde tehlike olabilecek durumlarda” kullanılabilir yöntem olarak yer almasına rağmen hükümetler, meclisten geçiremeyeceklerini düşündükleri kanunlar için bu yola başvurmuşlardır (Özer ve Doğan, 2015).

1980-1983 yılları arasında Başbakan Bülent Ulusu olağanüstü hal ve sıkıyönetim gibi konularda KHK’ye başvurmuştur.⁹ Örneğin 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmüne Dair Kararname (RG: 04.10.1983, 18181) mülki idareyi değiştirmeye yönelik bir düzenleme olarak tarihe geçmiştir. 1980 sonrası çıkarılan

⁹12 Eylül 1980’de kurulan hükümetin başbakanı olarak göreve gelen Bülent Ulusu hükümeti 12 Aralık 1983’e kadar yetmişin üzerinde KHK çıkarmıştır. (12.09.1980–13.12.1983 yılları arası yapılan Resmi Gazete arşiv taraması arşiv taraması sonucu elde edilen bilgidir).

KHK'ler ise genellikle ekonomik sistemi şekillendirme amacıyla kullanılmış ve özelleştirmelerin alt yapısının hazırlanmasında önemli birer araç olmuştur (Karahanoğulları, 1998, 41). Ekonomik alanda hızlı adımları atmak için kullanılan KHK'lerin ilk on yıllık uygulaması Devlet Memurları Kanunu ile ilgili düzenlemeleri içermesi nedeniyle de eleştiriye uğramıştır.

AKP hükümetleri 2002 yılından 2011 yılına gelinceye kadar KHK yöntemine başvurmamıştır. Ancak ekonomik krizler yapısal reformların hızlandırılmasını gerektirmiştir. Yapısal reformlar yalnızca ekonomiye ilişkin konularda değil devlet örgütlenmesini de değiştirmek üzerine kurgulanmıştır. 2011 yılında Bakanlar Kurulu'na 6223 sayılı Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetki kanunu (RG: 06.04.2011, 27923) verilmiştir. Yasama yetkisinin yürütmeye devredilmesi anlamına gelen bu uygulama Anayasa değişikliğine gidilmeden bütün yürütme sistemini değiştirmiştir (Özüğurlu, 2012). Bu altı aylık dönemde otuz beş adet KHK çıkarılarak bazı bakanlıklar kapatılmış yerine yenileri kurulmuş, birleştirilmiş veya ayrılmıştır (Asrav, 2015). Karar verme sürecine engel olarak görülen üst kurullar bakanlıklara bağlanmış, merkezileşme daha önce kurullara veya kurumların kendilerine ait yetkilerin bunlardan alınarak yukarıya çekilmesi şeklinde oluşmuştur (Güran, 2012: 203). Merkezileşmenin örgütsel ayağında KHK'lerle değiştirilen bakanlık örgütlenmesi bulunmaktadır. Ekonomi Bakanlığı ve Avrupa Birliği Bakanlığı söz konusunu değişikliğe örnek gösterilebilir.

KHK'ler bakanlık yapısında meydana gelen değişiklikler ile ekonomi yönetiminde merkezi idarenin ağırlığının hissettirilmesinde etkili olmuştur. Avrupa Birliği Bakanlığı (RG:17.08.2011, 28028) ile üst kuruluşlar bakanlığın ilişkili kuruluşu haline getirilmiş; finans piyasasına yönelik düzenlemeler siyasi iktidarın yönlendirmelerine kaymıştır. Üst kurullar 2000'li yıllarda uluslararası örgütlerin yapısal reform politikaları doğrultusunda şekillenmiş, bu yapılar yönetsel özerklikleri ile piyasanın düzenlenmesi görevini üstlenmişlerdir. Ancak söz konusu değişim ekonomi yönetiminden siyasi iktidarın memnun olmadığını göstermektedir. Yine 2011 yılında Ekonomi Bakanlığı'nı kuran KHK (RG: 8.06.2011, 27958) ile siyasi iktidar Dış İlişkiler Ekonomik Konseyi (DEİK) gibi özel sektör destekli yapıları devletin kontrolü altına alarak ticaret politikalarına yön vermeye başlamıştır.

3.3.2. Kamu Yönetiminde Torba Kanun Uygulaması

"Bazı kanunlarda değişiklik yapılmasına..." ifadesiyle başlayan yasal düzenlemeler torba kanun şeklinde adlandırılmaktadır. Bu yöntemle kanun içeriği itibariyle madde sayısı fazlaşmakta ve birbirinden farklı alanlarda düzenleme yapılabilmektedir. Meclis içtüzüğünde düzenlenen bu durum daha sonra birtakım problemlere neden olsa da torba kanunlar temel kanun çıkarma şekline bürünmüştür (İba, 2011).

2002-2007 yılları arasında çıkarılan temel kanun 29 adet iken; bunlar toplamda 1589 maddeden oluşmuştur. Ancak bu dönemde çıkarılan tüm kanunların sayısı 851'dir. Siyasi iktidarın çiraklık olarak dile getirilen ilk dönemi çok sayıda olan ancak madde sayısı az olan kanunlar ile dikkat çekmektedir. Kalfalık olarak ifade edilen dönemde ise TBMM'den toplamda 545 kanun ve 12 adet KHK çıkmıştır. 2007-2011 yılları arasında 45 adet temel kanun yasalarken; bu kanunlar toplamda 4823 maddeden oluşmuştur. 2011-2015 yılları arasında siyasi iktidarın ustalık döneminde ise çıkarılan toplam kanun sayısı 415'e gerilmiş 23 adet de KHK çıkarılmıştır. Başka bir ifadeyle siyasi iktidarın 2002-2015 yılları arasında çıkardığı kanunun sayısı azalmakta ancak içerik olarak daha fazla maddeden oluşmaktadır. Bu durum KHK ve torba kanun uygulamalarına daha sık başvurulduğunu göstermektedir. 2002-2014 yılları arasında 150 kez torba kanun yöntemine başvurulmuştur. Torba kanun uygulamalarına birkaç örnek vermek gerekirse;

-2005 yılında çıkarılan kanun (RG: 27.04.2005, 25798) 36 maddeden oluşurken elli üç kanun veya KHK'de yüz altmış üç değişiklik yapmıştır.

-2011 yılında çıkarılan kanun (RG: 25.02.2011, 27857) ile 234 madde ve 66 ayrı kanun ve 7 KHK'de olmak üzere rekor düzeyde değişiklik yapılmıştır. Torba kanunun komisyon raporu ile bir kanun tasarısıyla elli dokuz kanun teklifi birleştirilmiş ve başlığı üç sayfaya çıkmıştır. Söz konusu tasarının ilk hali, 120 madde iken; 234 maddeye çıkartılmıştır. Aslında bu düzenlemenin kanunun tekniğine uygun olarak yetmiş üç ayrı kanun tasarısı olarak sunulması gerektiği ifade edilmektedir (İba, 2011: 200-201).

-6552 sayılı torba kanun (RG: 11.09.2014, 29116) ile Kamu İhale Kanunu'nun istisnaları genişletilmiştir. 146 maddeden oluşan torba kanun birçok alanda düzenleme getirmiştir. Bu düzenleme ile vatandaşların borçları kurumların ise alacakları (belediye borçları, vergi borçları, SGK prim borçları vb.) yeniden yapılandırılmıştır.

4. SONUÇ

Kamu yönetimi reformlarının ekonomik krizler etrafında şekillendiğini söylemek mümkündür. Dünya Bankası'nın Türkiye ile yaptığı işbirliği strateji belgesinde kamu yönetimi reformları sıralanırken; aynı zamanda Türkiye'ye giren yabancı sermaye ve doğrudan yabancı yatırım miktarlarına yer verilmektedir. Kamu yönetimi neo-liberal politikaların yansıması olan ekonomik düzenlemeler etrafında kendine yeni aygıtlar üretmektedir. Ancak Türkiye'de bu olgu siyaset yönetim ayrışması tartışmalarını üst kurullarda olduğu gibi yönetsel olanın siyasi olana tabi olması noktasında belirginleştirmiştir.

Merkezi idarenin üst kurulların karar verme sürecine engel olduğu düşüncesi ekonomi yönetimini güçlendirmek için merkezi idareyi bu anlamda düzenlemeler yapma yoluna itmiştir. Bu doğrultuda KHK'lerin kamu yönetimini reforma sokma düşüncesini hızlandırdığı; torba kanun uygulamasının ise siyasi partilerin seçimlerde rahatlaması amacıyla kullanıldığı ifade edilebilir. Diğer yandan kanun yapımının hızlı bir şekilde yapılması kamu politikalarının hızlı bir şekilde uygulamaya geçirildiğini göstermesi bakımından da önemli görülmektedir.

Torba kanunların hızlı bir şekilde yapılması yanlış yapma riskini de beraberinde getirmektedir. Ayrıca değişen hükümlerin sadece madde numarası üzerinden verilmesi de düzenlemelerin takip edilmesini güçleştirmektedir. Kanun yapım tekniğinin toplumu rahatlatacak uygulamalardan oluştuğu ifade edilse de tek bir kişi veya kuruluş üzerinden değişikliğe gitmek toplumun tüm kesimleri adına birtakım sorunlara yol açabilir. Bu bağlamda kanun yapım sürecinde toplumsal uzlaşının da aranması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- Ankara Barosu (2013), Kanun Yapım Tekniği ve Torba Kanun Uygulaması Çalıştayı, (Haz: Ozan Ergül), 3 Ekim, Ankara.
- Asrav, Emine Çiğdem (2015), "AKP'nin KHK'leri", <http://www.yarinlar.net/sayi-35-mart-2012/akp-nin-khk-leri.html>, (10.01.2015).
- Çiçek, Cuma (2015), "Merkezileşme, Dekonsantrasyon, Desantralizasyon (III)", <http://www.birikimdergisi.com/haftalik/merkezilesme-dekonsantrasyon-desantralizasyon-iii>, (03.04.2015).
- Çiner, Can Umut (2010), *Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme: Türkiye'ye Karşılaştırmalı Bir Bakış*, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Derviş Kemal-Sherman Robinson (1978), *The Foreign Exchange Gap, Growth and Industrial Strategy in Turkey: 1973-1983*, World Bank, USA.
- Gözübüyük, Şeref (1989), *Yönetim Hukuku*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- Güler, Birgül Ayman (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi Adem-i Merkeziyetçilik mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:2, s.14-29.
- Güler, Birgül Ayman (2004), "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine", <http://birgulaymanguler.net/files/pdf/Hukuk1.pdf>, (11.09.2016).

- Güran, Sait (2012), “İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. Burhan Aykaç vd., 2. Baskı Nobel Yayınevi, Ankara.
- IFC (2008), Çok Taraflı Yatırım Garanti Kurumu’nun Türkiye Cumhuriyeti İle 2008 – 2011 Mali Yıl Dönemi İçin Ülke İşbirliği Stratejisi Rapor No. 42026-TR, World Bank.
- İba, Şeref (2011), Ülkemizde “Torba Kanun” ve “Temel Kanun” Uygulamaları, *Ankara Barosu Dergisi*, 2011, (1), 197-202.
- Fedai, Recep (2015), “Kamunun Yönetiminde Artan Merkez Etkisi”, içinde AKP Nasıl Yönetti (Der: Barış Övgün), Nika Yayınevi, Ankara, s.163-203.
- Karahanoğulları, Onur (1998), “Kanun Hükmünde Kararnamenin Niteliği, (Bir Öneri: Birlikte Yasama)”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 31, Sayı: 2, Ankara, 1998.
- Kayıkçı, Sabrina (2004), “Dünya Bankası’nın Yeni Kredi Verme Yöntemi: Ülke Destek Stratejisi Ve Türkiye Uygulaması” *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*,
- Özer, Sultan – Doğan, Şükran (2015) “Bütün hükümetler KHK’ci”, <http://www.evrensel.net/haber/20788/butun-hukumetler-khkci>, (10.01.2015).
- Özüğurlu, Sonay Bayramoğlu (2012), *Kanun Hükmünde Kararnameler İle Yönetmek Çalıştayı* (Der: Levent Demirelli), Ankara Üniversitesi KAYAUM No:9, 19-20 Mayıs, Ankara.
- Resmi Gazete, 71 sayılı Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmüne Dair Kararname, Tarih: 04.10.1983, Sayı: 18181.
- Resmi Gazete, Gelir Vergisi Kanunu, Vergi Usul Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu ile 4306, 4481 ve 4562 Sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Tarih: 09.01.2003, Sayı: 24988.
- Resmi Gazete, Bazı Kanun ve Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tarih: 27.04.2005, Sayı: 25798.
- Resmi Gazete, Mevzuat Hazırlama Usul Ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Tarih: 17.02.2006, Sayı: 26083.
- Resmi Gazete, Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Tarih: 25.02.2011, Sayı: 27857.
- Resmi Gazete, 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Bakanlar Kurulu’na Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetki Kanunu, Tarih: 06.04.2011, Sayı: 27923.
- Resmi Gazete, 637 sayılı KHK ile Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih: 08.06.2011, Sayı: 27958.
- Resmi Gazete, 649 sayılı KHK Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, Tarih:17.08.2011, Sayı: 28028.

- Resmi Gazete, İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, Tarih: 11.09.2014, Sayı: 29116.
- Şengül, Ramazan (2007), “Fransa’da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru”, içinde Kamu Yönetimi Yazıları Teoride Değişim Yeniden Yapılanma Sorunlar ve Tartışmalar, (Ed: Bilal Eryılmaz vd.), Nobel Yayınları, Ankara.
- Tank, Mehmet (2011), “Meclisin Kanun Yapma Usulü ve Düzenleyici Etki Analizi”, *TAAD*, Cilt: 1, Yıl: 2, Sayı: 6, s.141-180.
- TBMM, Yasama El Kitabı, (Ed: İrfan Neziroğlu vd.) TBMM Basımevi, Ankara.
- T.C. Ekonomi Bakanlığı (2015), Uluslararası Doğrudan Yatırımlar 2014 Yılı Raporu.
- TYDTA (2016), “Türkiye’de Doğrudan Yabancı Yatırım”, <http://www.invest.gov.tr/tr-TR/investmentguide/investorsguide/Pages/FDIinTurkey.aspx>, (01.12.2016).
- Yavan Nuri-Kara, Hamdi (2003), “Türkiye’de Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları ve Bölgesel Dağılışı”, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, 1 (1), s.19-42.
- YASADER (2009), Sivil Toplum İçin Yasama Sürecine Katılım El Kitabı, Yasama Derneği Yayınları, Ankara.
- World Bank (2002), Sosyal Adaletle Daha İyi Bir Türkiye.
- World Bank (2015), Dünya Bankası Grubu – Türkiye İşbirliği: Ülke Programının Görünümü.
- <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf>, (12.12.2016).