

DOSYA/DERLEME

KANUN HÜKMÜNDE KARARNAMELER: KAMU HİZMETLERİNDE 'ATROFİ'

Özet*Ziynet ÖZÇELİK*, Birkan KARADUMAN***

6223 sayılı Yetki Yasası'na dayanılarak 2011 Haziran-Kasım ayları arasında Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan toplam 34 adet Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye'nin yönetim sisteminde önemli değişiklikler yapılmıştır. Yazımızda bu değişiklikler belli başlıklar halinde eleştirel bir yaklaşımla değerlendirilmiştir.

Kamu kurumları tarafından yürütülen bazı hizmetlerin doğrudan özel şirketler tarafından yürütülmesi, hizmetin satın alma yolu ile verilmesi, sağlık ve eğitim başta olmak üzere kamu özel ortaklığı yönteminin bütün alanlara yaygınlaştırılması gibi yöntemlerle sermayeye yeni kaynak transferini sağlayıcı düzenlemeler önemli bir başlığı oluşturmaktadır. Kamu kuruluşlarının yönetilmesi ve politikalarının belirlenmesinde yetkili kılınan kurul ve komisyonlar ile üst kurullarda sermayeye doğrudan temsil olanağının verilmesi de bu başlık içinde yer almıştır.

Düzenlemelerin ortak özelliklerinden bir diğeri ise üniversiteler ve meslek örgütlerinin işlevsizleştirilmesi, kimi yetkilerinin ortadan kaldırılması ile bazı yetkilerinin yürütme organlarına devrine ilişkindir. Kamu personeli alanında, merkezi bürokrasinin önemli ölçüde tasfiyesi, yetkilerinin sınırlandırılması, önemli görevlerin sözleşmeli personele devredilmesi, iş güvencesinin ortadan kaldırılması söz konusudur. Bakanlıklar, ilgili ve bağlı kuruluşların taşra örgütlerinin ilişkilerine yönelik düzenlemelerde Valiliklerin genel gözetim ve denetim yetkisinin gözetim yönünde geriletildiği, denetim sisteminde ise teftiş kurulları yerine yöneticiye bağlı iç denetim ve yabancı-yerli özel şirketlerin para karşılığında yaptıkları "bağımsız" dış denetim sisteminin benimsendiği söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Kanun Hükmünde Kararname, Kaynak Transferi, Yönetim Yapısında Dönüşüm

*Av. Türk Tabipleri Birliği Hukuk Bürosu

**Av. Özçelik Avukatlık Bürosu

Abstract

The council of ministers has been significant changes in Turkey's administration system by legislating 34 decree laws based on Authorization Act of 6223 in June-November 2011. In this article these amendments evaluated from a critical approach.

Regulations to provide transfer of new resources for the private sector, methods, such as promoting the public-private partnership system in all public services, particularly in health and education, some public services being conducted directly by private companies, providing service by purchasing service are the most important titles of these alterations. Enabling the private sector to delegate directly in boards, committees and supreme councils commissioned to administer public institutions and determine politics is amongst these titles.

To be rendered dysfunctional of universities and professional organizations, some of their authorities being terminated and some others to be delegated to the executive authorities are common features of these changes. In the civil servants side, significantly discharge or limitation of authority of central bureaucracy, being transferred authority the important positions to contract personnel and job security being terminated are some of the issues. In the matter of regulations of relations to provincial organizations of ministries and their related and subsidiary institutions; instead of public review committee in public audit system based on the internal management audit and national-international private companies "independent" audit. By doing so the authority of audit of those mentioned public institutions authority is being declined to the supervision status.

Key words: decree law, resource transfer, transformation in the management structure

I- GİRİŞ

Türkiye'de geride bıraktığımız bir buçuk yıl içinde yargıda ve yürütmede yapısal değişiklikler yapıldı. Bu değişikliklerin bazıları yasama organı tarafından çıkarılan yasalar sonucu oldu. Örneğin Anayasa'da yapılan değişiklikler gibi¹. Ancak önemli bir kısmı Bakanlar Kurulu'na verilen Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi kullanılarak yapıldı. Böylece yürütme organının belirleyici olduğu dönüştürme sürecinde yasama organı fiilen devreden çıkarıldı².

6223 sayılı Yetki Yasası ile hükümete verilen Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisinin kapsamını; kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında dağıtımı, kimi bakanlıkların, bağlı ve ilgili kuruluşların kapatılması, birleştirilmesi, yenilerinin kurulması ve kamu personeli ile ilgili sınırı çizilmiş düzenlemelerin yapılması şeklinde özetleyebiliriz. Bu yetkiyi Bakanlar Kurulu, ilki 633 sayılı, sonuncusu ise 666 sayılı KHK olmak üzere alt ay içinde tam 34 kez kullandı. Bu KHK'lerin bazıları birbirini yürürlükten kaldıran ve değiştiren kararnameler olmakla birlikte, asıl olarak sayıları yüzlerle ifade edilen Yasalar ve Kanun

Hükmünde Kararnameler de açık ya da örtülü olarak değişiklikler yapıldı. Pek çok Yasa ve KHK yürürlükten kaldırıldı.

7 Mayıs 2010 tarihinde 5982 sayılı Anayasa değişikliklerine ilişkin Yasa'nın kabulü ile başlayıp 2 Kasım 2011 tarihinde 666 sayılı KHK'ye uzanan yaklaşık bir buçuk yıllık dönemde olup bitenler, Anayasanın "Başlangıç"ının dördüncü paragrafında belirtilen 'kuvvetler ayrılığı Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli bir devlet yetkisinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı bir işbölümü ve işbirliğidir.' vurgusunun çok ötesinde, bir yeniden yapılanmayı ortaya koymaktadır. Bir taraftan bakanlıkların ana hizmet alanlarındaki önemli kamusal hizmetler, üst kurulların yanı sıra bağlı ve ilgili kuruluş yapılanmalarına devredilmiştir. Diğer taraftan ise kamu görevlisi güvencesine sahip bürokrasi de büyük oranda tasfiye edilerek, yetkiler siyasi temsilci olan Bakan ile Bakan'ın kamu ve özel sektör ayrımı olmaksızın atadığı sözleşmeli yöneticiler ve kurul üyelerinde toplanmıştır.

8 Haziran 2011 ile 2 Kasım 2011 tarihleri arasındaki altı aylık sürede KHK'ler ile bakanlıkların kuruluş ve görevlerine ilişkin yapılan değişikliklerin Türkiye'nin yönetim yapısına yaptığı müdahalenin niteliği ve sonuçları bu yazının boyutlarını çok aşmaktadır. Umuyoruz çok gecikmeden önümüzdeki dönemde alanyazını tarafından değerlendirilecektir. Bu yazıda yalnızca KHK ile oluşturulan yapılandırmanın bakanlıkların yetki ve işleyişine, sermayeye, üniversitelere, mesleklere ve meslek örgütlerine, kamu personeline ve denetim sistemine yönelik etkileri ortaya konulmaya çalışılacaktır.

II- KHK'LER İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN ORTAKLAŞTIĞI ALANLAR

a) Sermayeye kaynak transferine ve sermayenin doğrudan temsiline yönelik düzenlemeler:

KHK'lerde oluşturulan yapılanma ile 1980'lerden bu yana devam eden neoliberal dönüşüm sürecinin bir başka evresine geçildiği söylenebilir. Kararnamelerde sermayeye kaynak transferine yönelik düzenlemelerin yanı sıra ülkemizde 90'lı yılların sonlarına doğru üst kurullarda görüldüğü üzere Devleti oluşturan Bakanlıklara, ilgili veya bağlı kuruluşlara sermayenin beklentilerini karşılamaya yönelik görevler verilmektedir. Sermayenin temsilcilerinin doğrudan iktidarı paylaşmasına yönelik üst kurullarda görülen düzenlemelerin bu kez Bakanlıkların merkez yapılanmalarında biraz daha örtülü bir biçimde ortaya çıktığı da göze çarpmaktadır (**Bayramoğlu, 2005**). Eş zamanlı olarak ise meslek örgütlerinin, üniversitelerin sınırlı da olsa sahip oldukları yetkiler ya bütünüyle ortadan kaldırılmakta ya da içi boşaltılarak etkisizleştirilmektedir. Yazımızın devamında bu saptamalara olanak veren düzenlemelere değinilecektir.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde açığa çıkan sorunların çözümü için evrensel bir model olarak önerilen kamu-özel ortaklığı modeli esas olarak piyasa disiplininin devletin işlevlerine ve kamu hizmeti anlayışına içselleştirilmesinin bir aracı ve sonucudur. Sermaye için bu projelerin önemi proje sürecinde karşılaşılabilecek risklerin kamusallaştırılması ve devletlerce garantilenmiş ödemelerin sözleşme süresince şirketlere akmaya devam edecek olmasında gizli olduğu belirtilmektedir (**Güzelsarı, 2009**).

663 Sayılı Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve 3359 sayılı Sağlık Hizmetleri Temel Kanunu ile sağlık hizmetleri alanında düzenlenen kamu özel ortaklığı yöntemi, Millî Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK ile eğitim alanında da karşımıza çıkmaktadır. Bu KHK kapsamında kurulan İnşaat ve Emlak Grup Başkanlığı adlı bakanlık hizmet birimi, eğitim öğretim tesislerini, kendisine veya Hazineye ait taşınmazlar üzerinde, ihale ile belirlenecek gerçek veya özel hukuk tüzel kişilerine 49 yıla kadar kira karşılığı yaptırabilecektir³.

Özel sektörün yerli ve yabancı temsilcilerini, firmalarını kamusal hizmet alanlarına güçlü bir şekilde sokan bu değişikliklerin uygulama yöntemi ise 644 sayılı KHK ile 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanunu'nda yapılan değişiklikte kendini göstermektedir. Nitekim KHK kapsamında işlevleri belirlenen "Kamu-Özel Sektör İşbirliği Daire Başkanlığı"nın görevleri arasında "Kamu-özel sektör işbirliği faaliyetlerine etkinlik kazandırmak amacıyla gerekli politikaların oluşturulmasına yönelik olarak ilgili merciler nezdinde girişimde bulunmak"ta yer almaktadır. Bu düzenlemeden kolayca anlaşıldığı gibi kamu özel ortaklığının herhangi bir Bakanlığın hizmet alanında uygulanmasına olanak verilmektedir.

Diğer yandan özel sektörün kamusal hizmet alanındaki müdahalesi için bu yöntemle de yetinilmemiştir. Nitekim bakanlıkların hizmet verdiği alanda yer alan özel sektörle olan ilişkisi, özel sektör temsilcilerinin bazı kurullara üyeliği, yönetici kadrolara atanması gibi düzenlemeler de yapılarak daha sıkı ve görünür hale gelmiş, özel sektörün kamu kurumlarının hizmet işleyişine doğrudan ve önceden müdahale etme olanağı artmıştır.

663 sayılı Sağlık Bakanlığının Kuruluş ve Görevlerine ilişkin KHK ile kurulan "Sağlık Politikaları Kurulu" sermayenin temsilcilerini doğrudan içerecek nitelikteki düzenlenmiştir. Kararnamenin 6. maddesi ile 13 üyeli "Sağlık Politikaları Kurulu" sağlık sistemini yönetmek ve politika belirlemek üzere kurulmuştur. Müsteşar ve müsteşar yardımcısı dışında kalan 11 üye Bakan tarafından dört yıllık yüksek okul mezunu ve sekiz yıllık iş tecrübesine sahip kişiler arasından seçilecektir. Kurul üyesi olabilmek için kamu görevlisi olmak gerekli değildir. Böylece Bakan, Kurul'a yerli ya da yabancı herhangi bir şirketin kısaca sermayenin temsilcilerini seçebilecektir.

Üye sayısı daha düşük olmakla birlikte paralel bir düzenleme 658 sayılı Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de yer almaktadır. Kararnamede "Enstitünün politika, hedef ve stratejileri ile çalışma ilkelerini belirlemekle" görevli 15 üyeli Yönlendirme komitesinin iki üyesinin "sivil toplum" kuruluşlarından seçileceği belirtilmektedir.

Bu duruma bir başka örnek 661 Sayılı KHK ile 5902 sayılı Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da yapılan değişikliktir⁴. Değişiklikle, Başkan, Başkan Yardımcısı, Daire Başkanı ve I. Hukuk Müşaviri kadrolarına atanabilme koşulları için özel sektörde atanacağı görev alanıyla ilgili en az beş yıllık iş tecrübesine sahip olmak yeterli görülmüştür⁵.

648 sayılı KHK ile 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanunu'nda değişikliğe gidilmiş ve ajans başkanının özel sektörde beş yıllık deneyimi bulunanlar arasından seçilmesine de olanak tanınmıştır⁶.

662 sayılı KHK ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda yapılan değişikliklerle Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapma, Nükleer Enerji Proje Uygulama Dairesi Başkanlığının görevleri arasında "Nükleer güç santralleri projelerinin gerçekleştirilmesi için bakanlıklar, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum ve özel sektör kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak" görevi verilmiştir. 663 sayılı Sağlık Bakanlığı ile ilgili Kararnamede "özel sağlık kuruluşlarının yaygınlaştırılması, serbest sağlık bölgelerinin kurulması" "sağlık turizminin geliştirilmesi" yönündeki sermayenin çıkarlarının korunmasına hükümler Sağlık Bakanlığı'nın merkez teşkilatının görevleri içindedir.

652 sayılı KHK'da Milli Eğitim Bakanlığı'nın görev alanına giren konularla ilgili olarak çalışmalarda bulunmak üzere "geçici çalışma grupları" oluşturabileceği bu gruplarda özel sektör temsilcilerinin de yer alacağı düzenlenmektedir. İşlevi belirsiz olan ve özel sektörün bir şekilde kamuda temsiline olanak tanıyan bu geçici çalışma grupları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na dair 644 sayılı KHK'da da aynı şekilde düzenlenmiştir⁷.

662 sayılı KHK ile 132 sayılı Türk Standardları Enstitüsü Kuruluş Kanunu'nda yapılan değişiklikle Enstitünün, standardizasyon görevleri dışında kalan ana faaliyetlerinin tamamını veya bir kısmını kuracağı, iştirak edeceği veya işbirliğinde bulunacağı yerli ve yabancı şirketler eliyle yürütebilmesine olanak tanınmıştır⁸.

Düzenlenen alanlar ve düzenleniş biçimi gözetildiğinde KHK'ların yerli ve yabancı sermayenin bu yöndeki istemlerine doğrudan ve görünür bir uyumu bulunduğu görülmektedir.

b) Üniversitelerin, Meslek Örgütlerinin etkisizleştirilmesine yönelik düzenlemeler:

Kararnamelerde bir diğer dikkat çeken özellik ise yükseköğretime dayalı pek çok mesleğin biçimlendirilmesinde, denetiminde Üniversiteler ve Meslek Örgütlerinin etkisizleştirilmesidir.

Tabiplik, diş hekimliği, hemşirelik, ebelik, eczacılık, veterinerlik, mühendislik ve mimarlık meslekleri ile en az lisans düzeyinde öğrenimi gerektiren ve mesleğe giriş şartları kanunla düzenlenmiş olan meslekler dışındaki bütün mesleklerin mesleki standartlarını, yeterlilik esaslarını belirlemek 5544 sayılı Kanuna göre Mesleki Yeterlilik Kurumunun görevleri arasındadır.

Kararnameler ile Mesleki Yeterlilik Kurumunun görev alanı dışında kalan mesleklere ilişkin yetkiler, bu mesleklerin görev aldığı hizmetlerden sorumlu olan bakanlıklara verilmiştir.

644 Sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede "Bakanlığın görev alanı ile ilgili mesleki hizmetlerin norm ve standartlarını hazırlamak, geliştirmek, uygulanmasını sağlamak ve ilgililerin kayıtlarını tutmak" görevler arasında sayılmıştır. Devamında Bakanlığın görev alanında çalışan mimar ve mühendislerin, görev, yetki ve sorumluluklarını belirlemek mesleki yeterliklerini değerlendirmek, meslek kuruluşlarının mevzuatını düzenlemek de Bakanlık yetkileri içinde sayılmıştır.

Öğretmenlerin nitelikleri ve yeterliklerinin belirlenmesi ve geliştirilmesine yönelik politikaları oluşturmak görevi de, 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Öğretmen Yetiştirme ve Geliştirme Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir.

663 Sayılı Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bakanlığa verilen yetkiler daha da kapsamlıdır. Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğünün görev ve yetkileri içinde;

"Tıpta uzmanlık eğitimi ile ilgili iş ve işlemleri yürütmek"

"Sağlık meslek mensuplarının uyum, hizmet içi eğitim, sertifikalı eğitim, görevde yükselme ve unvan değişikliği eğitimleri ve benzeri eğitimleri ile ilgili düzenlemeleri yapmak, koordine etmek, kredilendirme, izleme ve denetimini sağlamak"

"sağlık mesleklerinin standartlarını belirlemek, eğitim müfredatlarının kanıta dayalı olarak güncellenmesini ve geliştirilmesini sağlamak, sağlık meslek mensuplarının sertifikasyonu ile ilgili işleri yapmak veya yaptırmak" bulunmaktadır.

Bakanlık bünyesinde sürekli kurul olarak oluşturulan ve üyelerinin karar alma çoğunluğunu doğrudan Bakan atadığı Sağlık Meslekleri Kurulu ise; sağlık mesleklerinin etik ilkelerini belirlemek, meslek mensuplarının meslekî yeterlilik ve etik eğitimi ile hasta hakları eğitimine tabi tutulmasına ve eğitimlerin süresine ve müfredatına karar vermek, geçici ya da sürekli olarak mesleğin icrasının yasaklanmasına karar vermekle yetkili kılınmıştır.

Aynı Kararname ile 6023 sayılı Türk Tabipleri Birliği Kanunu'nun 1 inci maddesinde bulunan "tabipliğin kamu ve kişi yararına uygulanıp geliştirilmesini sağlamak" ibaresi, yürürlükten kaldırılmıştır.

Bu düzenlemelerden çıkarılabilecek sonuçlardan birincisi üniversitelerin toplumun ihtiyacı olan iş gücünü yetiştirmede mevcut görece özerkliğinin örtülü olarak ortadan kaldırılmasıdır. Üniversiteler, sermayenin istemleri doğrultusunda yeniden örgütlenen bakanlık, bağlı kuruluşlar ve üst kuruluşların belirlediği çerçeveye uygun meslek mensuplarını yetiştirecek yüksekokullara dönüştürülmektedir.

İkincisi ise hekimlik, mühendislik, mimarlık gibi mesleklerin mesleki öz denetimini sağlayan, sermayenin değil toplumun gereksinimlerini, çıkarlarını dikkate alarak meslek ilkelerini belirleyen meslek örgütlerinin etkisizleştirilmesidir.

Son olarak da meslek mensuplarının görece bağımsız, toplum yararına değerler sistemine göre değil, kendi alanlarındaki sermayenin ve şirketleşen

devletin çıkarlarına uygun olarak şekillendirilmesine yönelik bir müdahale olduğudur.

c) Personel sistemine yönelik düzenlemeler:

Güvenceli kamu personel istihdamının ortadan kaldırılmasına yönelik düzenlemeler hemen bütün KHK'lerde bulunmaktadır. Paralel bir biçimde sözleşmeli personel istihdamı, hizmetlerin esnek ve güvencesiz bir personel sistemi içerisinde gördürülmesi, bir taraftan da "hizmet satın alınması" yoluyla kamu kurumlarının kamu personeli eliyle yerine getirdikleri hizmetlerin taşeronlaştırılması yolu ile dolaylı bir özelleştirme devam etmektedir. Yanı sıra bürokrasinin tasfiyesi ile birlikte kadrolaşma da sürmektedir.

Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK ile Bakanlığının görev alanı içindeki projelerde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile diğer kanunların sözleşmeli personel çalıştırılmasına dair hükümlerine de bağlı kalınmaksızın, sözleşmeli personel çalıştırılabilmesi olanağı getirilmiştir. Değişiklikle, sözleşmeli personelin seçim usulüne ilişkin bir belirleme de yapılmamış, bu şekilde çalıştırılacak personelin unvanı, sayısı, ücretleri gibi hususlarda Bakanlar Kurulu'nca düzenlenecek maktu bir hizmet sözleşmesinin esas alınacağını belirtmekle yetinilmiştir⁹.

Yine 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'da yapılan KHK değişikliği ile meslek memuru olabilmek için gerekli görülen, tamamı sosyal bilimler disiplini içinde yer alan bölümlerden lisans mezuniyeti koşulu genişletilmiştir. Bu KHK ile Bakanın bazı meslek memurlarını, gruplarındaki asgarî bekleme sürelerini üç yıl kısaltarak üst yönetim grubuna atayabilmesine olanak tanınmış, KHK ile bakanlık danışmanlarının, bakanlık Komisyonunca uygun görülecek unvanları alabilmeleri için özel yeterlik sınavında başarılı olmaları koşulu ile birlikte hizmet yılı gözetilmeksizin konsolosluk ve ihtisas memuru statüsüne geçebilmeleri olanağı da tanınmıştır¹⁰.

Bir başka örnek 648 sayılı KHK ile 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'dadır. Yasaya eklenen madde ile "Özel Temsilci" adı altında Başbakan tarafından özel bir görev ifa etmekle görevlendirilen ve müşterek kararla Büyükelçi unvanı da verilebilecek bir kadro düzenlenmiştir.

KHK'lar teşkilat yapısının yanı sıra bakanlıkların personel kadrosunda da değişiklik getirmiştir. Nitekim Bakanlıkların neredeyse tamamında eski kadrolar iptal edilmiş, yeni kadrolar ihdas edilmiş, kadrosu iptal edilen personel başta "araştırmacı" kadrosu olmak üzere kariyer ve liyakat sistemine aykırı kadrolara atanmış sayılmış, yeni kadrolara atanacak personelle ilgili de bir belirsizlik yaratılmıştır¹¹.

Örneğin 644 sayılı KHK ile eski adıyla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nda görevli Müsteşar, Müsteşar Yardımcısı, Genel Müdür, Genel Müdür Yardımcısı, Teftiş Kurulu Başkanı, Hukuk Müşaviri, KHK çıkmadan önceki bağlı kurulların başkan ve üyeleri, Dairesi Başkanları, İl Müdürü, İl Müdürü Yardımcısı gibi bakanlığın yönetim kadrosunda bulunanların görevi KHK ile sona ermiş, bu personel, kadroları "araştırmacı" ve "Bakanlık Müşaviri" kadrolarında olacak şekilde atanmış sayılmışlardır¹².

KHK'ların emeğe, emeğin ucuzlatılmasına, esnek ve güvencesiz çalışmaya, hizmet sunumunda kamuyu özel sektöre bağlı/bağımlı kılan yöntemlere öncelik verilmesine ilişkin hükümlerinin de bu kapsam içinde değerlendirilmesi uygun düşecektir.

İdari teşkilatta gerek hizmet birimlerinde gerekse personel kadrosunda gerçekleştirilen bu değişikliklerin kamusal hizmetin daha fazla ticari hedef ve yönelimleri gözeterek verilebilmesine dair seçenekleri arttırdığı da açıktır. Bu durum özellikle, bağlı kuruluşların kamunun özel sektörle ilişkisini kuran iribat büroları, hizmetin ticari kurallara uygun olarak yeniden üretimini garantileyen, piyasadaki mevcut ve olası engelleri aşmaya yönelik birimler haline getirilmesini işaret eden değişikliklerde göze çarpmaktadır.

d) Taşra Teşkilatı

Türkiye'de "il genel yönetimi-valilik" ve "ilçe genel yönetimi -kaymakamlık" kademelerinden oluşan mülki yönetim sistemi KHK'lar ile önemli oranda değiştirilmiştir.

Mülki sistemdeki değişim, şimdiye kadar valiliklerin emrinde yetki genişliği esasına göre, merkez adına yönetilen işlerin, bundan böyle özerklik esasına göre çalışan ve merkezi yönetim adına değil, doğrudan kendi tüzel kişiliği adına hareket eden yerel/bölgesel yönetimlerce yürütülmesi anlamına gelmektedir. Doktrinde daha önce saptandığı üzere, süreç mülki sistemin genel

yönetim görevinden genel gözetim görevine geriletilmesi yönünde ilerlemiştir (Ertürk Keskin, 2009).

KHK'larda ortaklaşan bir başka husus Bakanlıkların merkez ve taşra teşkilatları ile bağlı kuruluşların hizmet birimleri ve personel yapısıyla yer yer ad değişikliği altında yer yer de yeni birimler kurularak değiştirilmesidir. Baskın görünüm, bağlı kuruluşlar da dahil tüm hizmet birimlerinin Bakan'ın daha da genişletilen görev ve yetki alanının altında toplanmasıdır.

665 Sayılı KHK ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'da, Bakanlığın görevlerini Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatları aracılığıyla yürüteceği, Bakanlık hizmet birimlerinin bu görevlerin yürütülmesi için bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatına doğrudan talimat verebileceği şeklinde bir düzenleme yapılmıştır¹³.

663 Sayılı Sağlık Bakanlığı Ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile bakanlığın ana hizmetlerini üstlenen bağlı kuruluşlar olan Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu, Türkiye Halk Sağlığı Kurumunun ayrı taşra teşkilatı oluşturulmuş, Sağlık Bakanlığının taşra teşkilatı olan İl Sağlık Müdürlüklerinin ise acil hizmetler dışında kalan sağlı hizmetleri üzerinde yönetim değil genel bir gözetim yetkisinin bulunduğu belirtilmiştir.

e) Denetim hizmetlerine yönelik düzenlemeler:

Kanun Hükmünde Kararnelerde bulunan bir diğer ortak özellik kamu kurum ve kuruluşlarının denetim sisteminde yapılan değişikliklerdir.

Örneğin 663 sayılı KHK'nin 7 nci maddesi ile doğrudan Sağlık Bakanına bağlı olarak Bakanın emri ve onayı üzerine Bakan adına görev yapan Teftiş Kurulu Başkanlığı kaldırmıştır. Bakanlık hizmet birimleri içinde ve müsteşar yardımcısına bağlı olarak görev yapmak üzere, 5018 sayılı Kanunun öngördüğü "iç denetim" başkanlığı ile eşdeğer Denetim Hizmetleri Başkanlığı kurulmuştur. Müfettişler, sağlık denetçisi yapılmış, mesleki unvanları kaldırılmış, denetim, teftiş ve soruşturma görevlerinin, idari hiyerarşik kademeler içinde müsteşar yardımcısı ile bağlı kuruluşların genel müdür/ başkan yardımcısına bağlı olarak, düzenli değil gerektiğinde yürütecekleri belirtilmiştir. Bakanlığa bağlı kuruluşlardan Türkiye Kamu

Hastaneleri Kurumuna bağlı hastanelerin sınıflandırılmasında özel şirketlere ait dış denetim kuruluşlarının yaptıkları denetim sonuçları kullanılacaktır.

Getirilen bu sistem, Kıta Avrupası sisteminin kamusal nitelikli denetim birimleri olan teftiş kurulları yerine yöneticiye bağlı iç denetim ve yabancı-yerli özel şirketlerin paraya bağlı olarak yaptıkları "bağımsız" dış denetim temelinde kurulmakta olan Anglo-Sakson denetim sistemi ile benzerlik göstermektedir. Başta ABD olmak üzere uygulandığı ülkelerde yolsuzluk ve usulsüzlükleri engellemekte başarılı olamadığı için 1978 yılında terk edilmiş bir denetim sistemi olduğu belirtilmektedir (**Karatepe, 2009**).

III-SONUÇ

Genel seçimler öncesi, yürütmenin talebi üzerine parlamentodan geçirilen 6223 sayılı Yasa ile Hükümete verilen KHK çıkarma yetkisi, Türkiye'nin yönetim yapısını önemli ölçüde değiştirecek kapsam ve genişlikte kullanılmıştır. 34 KHK ile yüzlerce yasa ve yasa düzeyindeki normda değişiklik yapacak bir kapsamın plan ve hazırlıklarının ne zaman başladığı bilinmemektedir. Bununla birlikte KHK'larda ulusal ve uluslararası sermaye örgütlerinin talepleri ile örtüşen bütünlüklü çerçeve bize hazırlıkların yetki yasasının TBMM'inde kabul edildiği Nisan 2011 tarihinden çok önce başladığını söyleme olanağı vermektedir.

KHK'larda;

- Sermayeye kaynak transferine ve sermayenin kamu kurumlarında doğrudan temsiline,

- Hekimlik, hemşirelik, mimarlık, mühendislik, öğretmenlik gibi mesleklerin oluşturulması ve biçimlendirilmesinde görelî özerk yetkileri olan üniversitelerin, bu yetkilerinin yürütme organlarına devredilmesine,

- Yine hekimlik, dış hekimliği, eczacılık, mühendislik, mimarlık gibi mesleklerin mesleki öz denetimini yapan, meslek ilkelerini belirleyen, belirli ölçüde mesleki gelişimini sağlayan meslek örgütlerinin etkisizleştirilmesine,

- Güvenceli kamu personel istihdamının ortadan kaldırılmasına, paralel bir biçimde sözleşmeli personel istihdamı, hizmetlerin esnek ve güvencesiz bir personel sistemi içerisinde gördürülmesine,

bürokrasinin tasfiyesi ile birlikte kadrolaşmanın sürdürülmesine,

- İllerde merkezi yönetim adına valiliklerin yetkisi altındaki bakanlık ve ilgili kuruluşların taşra örgütlerinin kendi adlarına hareket etmesine,

- Denetim birimlerinin kamusal nitelikli denetim birimleri olan teftiş kurulları yerine yöneticiye bağlı iç denetim ve yabancı-yerli özel şirketlerin paraya bağlı olarak yaptıkları "bağımsız" dış denetime dönüştürülmesine yönelik düzenlemeler tekil örnekler olarak kalmamıştır. Aksine ortak bir amacın sistemli ayakları olarak bütünlüklü bir biçimde yönetim yapısını biçimlendirmektedir.

Yargıda "reform" adı verilen düzenlemelerle yargısal denetimin zayıflatılması nedeniyle Anayasal denetim sürecinin hızla işletebilmesi bir yana etkili bir denetim sisteminin işlemeyeceği de öngörülebilir.

Kısa sürede ard arda çok sayıda Kanun Hükmünde Kararname çıkaran Hükümet; her alanda ayrı ayrı örgütlenmiş çalışanların bu düzenlemelere toplu ve bir ağızdan süratle karşı koymasına, etkili bir karşı-argüman üretmesine olanak vermemiştir. Bununla birlikte sermayenin dışında kalan bütün bir toplumun bu "dönüşüme" etkili bir itiraz üretme yolunu bulamayacağını da düşünemeyiz.

DİPNOTLAR

1. 7/5/2010 tarihli ve 5982 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişiklikleri 12/9/2010 tarihinde Halkoyuna sunulmuş, buna ilişkin 22/9/2010 tarihli ve 846 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı 23/9/2010 tarihli ve 27708 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

2. 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin Ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev Ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu -3 Mayıs 2011 gün ve 27923 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

3. 652 sayılı Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 14 Eylül 2011 gün ve 28054 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

4. 661 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK. KHK 2 Kasım 2011 gün ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

5. 661 sayılı KHK ile değişik 5902 sayılı Afet Ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun.

6. 648 sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. 17 Ağustos 2011 gün ve 28028 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

7. 644 sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. 4 Temmuz 2011 gün ve 27984 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

8 662 sayılı Aile Ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 132 sayılı Türk Standartları Enstitüsü Kuruluş Kanunu. KHK 2 Kasım 2011 gün ve 28103 (Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

9. 644 sayılı KHK.

10. 662 sayılı KHK'nın ile değişik 6004 sayılı Dışişleri Bakanlığının Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun.

11. 644 sayılı KHK ile değişik 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.

12. 644 sayılı KHK. Aynı yönde;

- 648 sayılı KHK ile Bilim, Sanayi Ve Teknoloji Bakanlığında,

- 652 sayılı KHK'da,

- 662 sayılı KHK ile; 4848 sayılı Kültür Ve Turizm Bakanlığın Kültür Ve Turizm Bakanlığın Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun'da,

- 662 sayılı KHK ile 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'de,

- 662 sayılı KHK ile 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu'nda,

- 662 sayılı KHK ile 132 sayılı Kanun'da,

- 662 sayılı KHK ile 6200 sayılı Devlet Su İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun'da,

- 662 sayılı KHK ile 4059 sayılı Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'da,

- 662 sayılı KHK ile 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunu'nda,

- 665 sayılı Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK ile 5544 sayılı Meslek Yeterlilik Kurumu Kanunu'nda. KHK 03 Kasım 2011 gün ve 28103 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

- 661 Sayılı "Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında KHK İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK" ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nda yapılan değişiklikler bulunmaktadır.

13. 665 Sayılı KHK ile değişik 3146 sayılı Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun.

KAYNAKLAR

Bayramoğlu, S. (2005), Yönetişim Zihniyeti, Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü, İletişim Yayınları.

Ertürk Keskin, N. (2009), Mülki İdare Sistemi: Genel Yönetimden Esnek Gözetime, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi-Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını, No:242.

Güzelsarı, S. (2009), Kamu Özel Ortaklıkları Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme-Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi-Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını, No:242.

Karatepe, K. (2009), Anglo-Sakson Denetim Sistemi Çökerken Türk Denetim Sisteminin "Anglo-Saksonlaştırılması" Üzerine Bir İnceleme, Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi-Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM) Yayını, No:242.