

PAPER DETAILS

TITLE: NEOLIBERALLESME DÖNEMİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN MERKEZİLESME

SÜRECİ: 1980'LI YILLARDA YÖNETSEL MERKEZİLESMENİN ARAÇLARI

AUTHORS: Recep AYDIN

PAGES: 267-295

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1127818>

NEOLİBERALLEŞME DÖNEMİNDE TÜRK KAMU YÖNETİMİNİN MERKEZİLEŞME SÜRECİ: 1980'Lİ YILLARDA YÖNETSEL MERKEZİLEŞMENİN ARAÇLARI*

Recep AYDIN**

Öz

Pek çok ülkeyi kökten etkileyecek bir dönüşüm yaratan neoliberalizmin kuruluşunda, hükümetler devlet güç ve imkanlarından etkin bir biçimde yararlanmışlardır. Diğer deyişle neoliberalizm, gerekli toplumsal ve ekonomik ilişkilerin kuruluşunda devlete kimi yeni işlevler yüklemiştir. Devletin bu yeni işlevlerinin kamu yönetiminde de etkileri söz konusudur. Dönüşüm süreci, Türkiye’de neoliberal politikaların başlangıcı olarak ele alınabilecek olan 24 Ocak Kararları başlamıştır. Neoliberalleşme sürecinde Türkiye’de de hükümetler devlet güç ve imkânları etkin bir biçimde kullanmışlardır. Bu süreçte kamu yönetimi neoliberalizmin inşasına uygun hale getirilerek Başbakanlık odağında yeniden teşkilatlandırılmıştır. Çalışma, neoliberalleşme sürecini yönetmek üzere merkezleştirilmiş bir idari yapının oluşumunu analiz etme amacını gütmektedir. Bu analizde kamu yönetiminin temel bilgi kaynakları olarak mevzuattan, kamu yönetimi literatüründen ve Türk siyasal hayatına dair kaynaklardan yararlanılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde merkezileşme sürecini siyasal bir bağlamda ele alan yazın üzerinde durulacaktır. İkinci bölümde neoliberalizm, devletin neoliberalizmin inşasındaki rolü ve Türk kamu yönetimi arasındaki ilişki incelenecektir. Son bölümde ise Türkiye’de gerçekleşen başbakanlık odaklı merkezileşme sürecini mümkün kılan araçlara yoğunlaşılacaktır. Kanun hükmünde kararname, bütçe dışı fonlar, ekonomi yönetiminin merkezileşmesi ve bürokrat tipolojisinin dönüşümü başlıklarıyla merkezileşmenin araçları analiz edilecektir.

Anahtar Kelimeler: Merkezileşme, Başbakanlık, Türk kamu yönetimi, Neoliberalizm, 1980’li yıllar.

THE CENTRALISATION PROCESS OF THE TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION IN NEOLIBERALIZATION PERIOD: MEANS OF THE ADMINISTRATIVE CENTRALIZATION IN THE 1980S

Abstract

The governments establishing the neo-liberal social regimes, which caused a radical change that influenced most of the countries, widely wielded from the state

* Bu çalışma Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı’nda Prof. Dr. Ahmet Alpay DİKMEN danışmanlığında Recep AYDIN tarafından “1980’li Yıllarda Türkiye’de Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi” ismiyle tamamlanarak 03.04.2017 tarihinde savunulan doktora tezinden türetilmiştir.

** Dr. Öğr. Üyesi, Hitit Üniversitesi İİBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü. recepaydin@hitit.edu.tr, <http://orcid.org/0000-0002-7700-2501>.

power. Neo-liberalism, in other words, imposed new functions on the states in order to construct required social and economic relations. The new functions of the state also influenced the public administration. A transformation process began with the decisions of the Cabinet published on 25th January 1980 which can also be considered as the starting point of the implementation of neoliberal policies in Turkey. During the neo-liberalization process, similar to many other examples, the governments actively used the state power. In this process, in order to establish the neoliberalism, the administrative apparatus was adjusted, re-organized and centralized in the organization of Prime Ministry. This study aims to analyze the shaping of the centralized administration to direct the neo-liberalization process in Turkey. In this respect, the study made use of the main sources in the field of public administration which are legislation and regulations, the administration literature, as well as the field of Turkish political history. The first part gives a brief of the literature that analyzing the centralization process within a political frame and contributes to defining the administrative and political centralization within this context. The second part deals with the relations between neoliberalism, the role of the state power in establishing the neoliberal relations, and public administration. The last part focuses on the main means of the centralization process that the Prime Ministry was in the focal point. It analyzes the centralization mechanisms, namely, legislative decrees, extra-budgetary funds, the centralization of the decision-making process for economic policies, and transformation of bureaucrat typologies, in the neo-liberalization process.

Keywords: Centralization, Prime Ministry, Turkish Public Administration, Neo-liberalism, the 1980s.

Giriş

1980’li yıllar tüm dünyada neoliberal reformların gerçekleştirildiği bir dönemdir. Bu dönemde ekonomik, siyasal, ideolojik, kültürel pek çok alanda köklü dönüşümler yaşanmıştır. Neoliberalleşme süreci devletin kimi faaliyetlerinde de değişikliklere neden olmuştur. Devlet, neoliberalizme geçiş aşamasında pek çok ülkede etkin bir araç olarak kullanılmış, toplumsal anlamda sancılı olan bu geçişte devlet yeni işlevler üstlenmiştir. Devletin üstlendiği yeni işlevler şüphesiz kamu örgütlenmesinde de dönüşümü beraberinde getirmiştir. Türkiye’deki süreç de devletin yeni işlevler üstlenmesi ve idarenin dönüşümüne şahitlik etmiştir. Yeni dönemde, 1980 öncesinin idari örgütlenmesinin biçimi ve mantığı da dönüşmüş, başbakan ve Başbakanlık örgütlenmesinin görece daha etkili bir biçimde merkezde yer aldığı idari bir sistem inşa edilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti tarihinde kuruluşundan itibaren güçlü bir kurum olan Başbakanlık, çok partili hayatın doğuşundan günümüze kadar, farklı düzeylerde de olsa, idari ve siyasi sistemde merkezi bir rol aldığı görülecektir. Başbakanın merkezdeki konumu kimi zaman koalisyon hükümetleriyle sarsılacak ve Başbakan güç kaybedecek olsa da sürecektir. 1980 sonrasında kurulan siyasal sistem ve yönetsel yapıyla, Başbakanlık kesin bir biçimde merkeze yerleştirilmiş, yeni yapıda, istikrarsızlığın sebebi olarak görülen koalisyonların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Ufak kesintilerle de olsa, 1980’li yıllardan 2007’ye kadar, başbakanlar, Türk

siyasal sisteminin ve yönetsel yapısının merkezinde konumlanmıştır. Çalışma, bu merkezileşme sürecinin ortaya çıkışını, 1980'li yıllardan bugünlere kadar etkileri farklı düzeylerde süren merkezileşme sürecinin kuruluşunu incelemek arzusundadır. Çalışmanın konusunu, merkezileşme eğilimini odakta tutacak biçimde, 1980'li yıllara hâkim olan, başbakan Turgut Özal ve Başbakanlık etrafındaki merkezileşme sürecinde kullanılan yönetsel araçlar oluşturmaktadır.

Çalışmada 24 Ocak 1980 sonrası da hesaba katarak Turgut Özal hükümetleri süresince gerçekleşen yönetsel ve siyasal merkezileşme sürecinin izleri ve araçları takip edilecektir. Yönetsel ve siyasal merkezileşme tartışması, siyaset bilimi, sosyoloji, tarih gibi farklı bilim dallarında yürütülmekte olsa da, yönetsel ve siyasal merkezileşmenin somut araçları açısından çalışılmasının Türk kamu yönetimi çalışmalarına katkı sunacağı görüşündeyiz. Dahası, alanın mevzuata ve kurumlara dayanan analiz yöntemine ekonomik ve siyasal boyutları da dahil ederek, daha kapsamlı bir analiz geliştirerek alana katkı sağama niyetindeyiz. Bu minvalde özellikle idarenin dönüşümünün, Türk siyasal hayatındaki dönüşümün, merkezileşmenin ve neoliberalleşme sürecinin iktisadi ve siyasal açıdan eleştirel analizlerini yapan yaklaşımlardan yararlanacağız.

Neoliberalleşme sürecinde devletin etkin bir rol üstlenmesi demek devletin idari kısmı olarak görebileceğimiz kamu yönetiminde de dönüşüm anlamına gelmektedir. Bu nedenle neoliberalleşme ve devlet arasındaki ilişkiye odaklanarak, ilişkinin iktisadi ve siyasal boyutlarına, kamu yönetiminin etkilendiği toplumsal koşulları incelemek üzere değineceğiz. Bu bağlamda çalışmanın ilk kısmı dünyada ve Türkiye'deki dönüşüme odaklanmakta olup, sonrasında Türkiye'deki merkezileşme sürecinin yönetsel analizi yapılacaktır.

Bu amaçlarla, önce merkezileşme sürecini kamu yönetimi alanından ele alan yazın kısaca incelenecek ve yönetsel ve siyasal merkezileşmeye dair kısa bir tartışma yürütülecektir. İkinci bölüm neoliberalizm ve onun Türkiye'deki kuruluşunu kamu yönetimi/devlet açısından ele alacaktır. Neoliberalizmin inşasında devlet iktidarının kullanılışı ve kamu yönetiminin bu süreçteki yeri tartışılacaktır. Son kısımda ise 1980'li yıllarla birlikte inşa edilen Başbakan etrafındaki merkezileşme sürecinin kuruluşundaki yönetsel mekanizmalar analiz edilecektir.

1. TÜRKİYE'DE MERKEZİLEŞME VE 1980'Lİ YILLAR

Türkiye kamu yönetimi tartışmaları içerisinde merkezileşmeye dair dar da olsa bir yazının varlığından söz etmek gerekir. Merkezileşme tartışmaları genellikle Osmanlı son döneminde gündeme gelmiş olan “merkeziyetçilik-ademi merkeziyetçilik” bağlamıyla ele alınmaktadır. Tarihçilerin de eğildiği bu konu Türkiye'de idari yapılanma ve daha çok mülki idare ile ilgilidir.¹ Günümüze kadar uzanan bu tartışmalar, yerel

¹ Türk idare tarihi ve merkezileşmeyle ilgili olarak bkz. (Çakan, 2006; Reyhan, 2007; Keskin, 2009).

yönetimler reformlarıyla veya yerelleşme politikalarıyla birlikte işlenmektedir. Türkiye’ye dair tartışmalarda merkezileşme yine diğer tartışmaya paralel olarak ademi merkezileşme veya mülki idare ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımıyla ilişkili olarak ele alınmakta, siyasal yerinden yönetim konusu da meseleye eklenmektedir.² Son yıllarda yazılan tezler açısından da durum böyledir. 2000 sonrasında yazılan tezlerde, başlığında merkezileşme geçen farklı alanlardan 11 tezin 7’si yerel yönetimler veya kent yönetimiyle ilgilidir.³ Keza ULAKBİM tarafından taranan dergilerde yayımlanan, merkezileşme konusunu içeren çalışmalar da yerelleşme ve bölgeselleşme tartışmalarıyla birlikte yürütülmektedir.⁴ Özetle Kamu Yönetimi yazını açısından tarandığında, merkezileşme kavramının genellikle karşıtıyla birlikte incelendiği söylenebilir. Önemli olmakla beraber çalışmaların temel odağı görüldüğü üzere mülki idare ve yerelleşme süreci ile sınırlı kalmaktadır.

Bu çalışmalar dışında merkezileşme sürecini, neoliberalizm ve toplumsal dinamiklerle ilişkilendirerek dönem dönem inceleyen ve işin yönetsel boyutunu dikkate alan çalışma sayısı sınırlıdır. Bu kapsamda merkezileşme sürecine özel bir yer ayıran önemli isimlerden biri B. A. Güler’dir (2000, 2005a, 2005b). Yeni Sağ ideolojiyi ve neoliberal iktisadi dönüşümü ele alan temel isimlerden biri olan Güler, 1980’li yıllarda merkezileşme meselesini, 24 Ocak kararları sürecine odaklanarak incelemektedir. 2000’li yıllardan itibaren merkezileşme-yerelleşme bağlamında da konuyu ele alan Güler, yeni dönemin ademi merkezileşmecî yönüne vurgu yapmaktadır. Güler’in vurgusu, uluslararası sermaye kuruluşlarının, yönetimdeki yapısal uyarlanma sürecine etkisine yoğunlaşmaktadır. Buna rağmen Türkiye içindeki toplumsal kesimleri ve bunlar arasındaki ilişkileri analizinde derinlemesine kullanmamakta, asıl odağını uluslararası kuruluşların etkin birer özne oluşuna kaydırmaktadır.

Merkezileşme süreçlerini iktisadi ve siyasal boyutlarıyla inceleyen bir diğer çalışma, yönetim tartışmalarını merkezde tutmaktadır. Yönetişim tartışmalarını bir tür siyasal merkezileşme olarak gören ve bu merkezileşmeyi sermayenin merkezileşip yoğunlaşması süreci olarak neoliberalizmle birlikte analiz eden Bayramoğlu, özellikle 2000’li yıllar sonrasıyla ilgilenmektedir (Bayramoğlu, 2005; Bayramoğlu-Özügürlü, 2009). Merkezileşme sürecini bakanlıklar üzerinden Türkiye tarihi boyunca takip eden bir başka çalışma olarak E. Dik’in çalışması örnek gösterilebilir (Dik, 2017). Dik, doğrudan kurumsal dönüşümü ele alarak 1950 ve sonrasını bir bürokratik elitin elinde güç yoğunlaşması olarak nitelemekte, 1980 sonrasını ise bakanlıkların sadeleştirilmesi sürecini, idarenin standardizasyonu bağlamıyla başbakanlık merkezinde bir güç yoğunlaşması olarak tespit etmektedir. Bunlardan başka kimi dönemlerde, 2011 yılındaki

² Bu açılardan merkezileşmeyle ilgilenen birkaç çalışma için bkz. (Güler, 2000; Karasu, 2009; Çiner, Karakaya, 2013; Övgün, 2016).

³ <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp>. (E: 05.11.2019).

⁴ <http://dergipark.org.tr/tr/search?q=MERKEZ%C4%B0LE%C5%9EME§ion=articles>, (E: 05.11.2019).

Kanun Hükümünde Kararname (KHK) dalgası veya 2012'de yayımlanan Büyükşehir Belediyeleriyle ilgili 6360 sayılı yasada olduğu gibi, merkezileşmeye dair önemli kırılmalar da kamu yönetimi yazınında kendine yer bulabilmiştir.⁵

Konumuzla ilgilenen başka çalışmalar olabileceği açıktır. Ancak siyasal ve yönetsel dönüşümü, ilgilendiğimiz bağlama yakın bir biçimde inceleyen bu kaynakları anmanın yeterli olduğu kanaatindeyiz. Çalışma, bu kaynaklardan farklı olarak 1980'li yıllarda kamu yönetiminin dönüşümünü, uluslararası eğilimler (yani neoliberalizm ve post-fordist üretim ilişkilerinin gelişimi, uluslararası sermaye kuruluşlarının etkisi) ve ülke içindeki toplumsal dinamikler (iktidar bloğu ve onun çıkarlarının siyaset sahnesine taşınmasında Özal iktidarlarının rolü, bu iktidarların uluslararası sermaye kuruluşlarıyla olan ilişkisi) bağlamında kalarak yeniden açıklamak niyetindedir.⁶ Bu yöntemle geliştirilecek bir bakış açısı, bugünkü dönüşümü bir merkezileşme sürecinin tekemmül edişi ve nihai hali olarak ele alabilmeye de katkı sağlayacaktır.

Tespit ettiğimiz Başbakanlık odağında merkezileşme sürecinin kuruluşu, askeri darbe sonrasında olağan rejimin inşasına geçişin izlerini taşımaktadır. 1982 Anayasası ile kurulan sistemde parlamentonun etkisi eskiye nazaran zayıflatılmış ve yürütme hem Başbakanlık hem de Cumhurbaşkanlığı kanatlarıyla birlikte fiili ve de hukuksal olarak güçlendirilmiştir. Darbenin yöneticisi konumundaki Kenan Evren'in siyasete müdahil bir Cumhurbaşkanı oluşu, idari yapı içinde yürütmenin Cumhurbaşkanlığı kanadını güçlü kılan etkenlerden yalnızca biridir. Dönemin siyasal dengelerine bakıldığında yüksek tutulan yeni seçim barajı ve eski dönemin liderlerinin siyasal yasaklarının sürmesi, parlamentoya giren siyasal partilerin daha güçlü olmalarını beraberinde getirmiştir. Yasal sınırlardan başka milletvekili adaylarının belirlenmesi sürecine bizzat Kenan Evren'in işlettiği "aday vetosu" sistemi gibi başka fiili etkiler de rejim içi partileri güçlendirmiştir.⁷ Bunlara ilaveten işçi ve emek örgütlerinin, derneklerin, sağ ve sol pek çok siyasetin tasfiyesi, siyasal merkezileşmeyi mümkün kılmıştır. Bu süreçle parlamentoya girebilen, siyasal araçları etkin olarak kullanabilecek olan birkaç siyasal partiden başkası sistemde tutunamamıştır. Yeni siyasal sistemde koalisyonların önüne geçilmesi çabası, kabinede başbakanın güçlenmesini beraberinde getirmiştir. Kolaylaştırıcı bu gibi etkenler sayesinde Turgut Özal liderliğinde kurulan ANAP hükümetleri, devlet gücünü rahatlıkla ve neredeyse tek başına uzunca bir müddet kullanabilmişlerdir. Siyasal merkezileşme ANAP hükümetlerinin yönetsel kabiliyetini de arttırmıştır. Sıkça kullanılan kanun hükmünde

⁵ Örnek olarak, bkz. (Demirelli, 2013; Taşcier, 2018).

⁶ Uluslararası sermaye kuruluşları ile ülke içindeki toplumsal sınıflar ve siyasal iktidarlar arasındaki ilişkinin ayrıntılı analizi bu çalışmanın kapsamını aşacak olup belki de ayrı bir çalışma olarak planlanması gereken genişliktedir. Yine de bu konunun genellikle örtük olarak ele alındığını, ayrıntılı tartışılmadığını, kamu yönetiminde dönüşüme neden olan çelişkilerin ve bu dönüşümü gerçekleştiren öznelerin karşılıklı ilişkilerinin kapsamlı olarak analiz edilmediğini belirtebiliriz.

⁷ "Aday vetosu" ve dönemin siyasal koşulları hakkında bkz. (Tanör, 2000: 51 vd.).

kararnameler, bütçe dışı fonlar, ekonomi politikalarının doğrudan Başbakanlıkça belirlenmesi, yeni idari aygıt ve o yeni dönemin ruhuna uygun mantıkla çalışan bürokratlar/uzmanlar, Başbakanın etrafında gelişen bir yönetsel merkezileşme sürecinin araçları olmuştur. Siyasal ve yönetsel merkezileşmeden başka uluslararası ilişkileri, ekonomiyi, popüler kültürü, ideolojiyi ve başka pek çok alanı da bu merkezileşme boyutuyla takip etmek mümkündür.

2. NEOLİBERALİZM, DEVLET GÜCÜNÜN NEOLİBERALİZMİN İNŞASINDA KULLANILMASI VE TÜRK KAMU YÖNETİMİ

Türkiye için de 1980’li yıllar iktisadi bir krizle birlikte gelişen büyük bir kriz döneminin sonu ve aynı zamanda yeni bir kriz sürecinin de başlangıcı olarak görülebilir. Konumuz açısından bu dönemi, (1) neoliberal iktisadın inşası ve yeni yeni siyasal ilişkiler ile (2) neoliberalizme geçiş aşamasında kullanılan devlet gücü (*state power*) olmak üzere iki eksen halinde inceleyebiliriz.

Neoliberal iktisadi paradigma ve politikalar demeti, dünya genelinde ortaya çıkan bir kopuş niteliğindedir. Neoliberalizmin doğumunu gerçekleştiren, Keynesyen iktisadi paradigmanın çöküşü ve refah devletine son veren iktisadi krizdir. Bu dönüşümü küresel ölçekte örgütlenen bir ekonomik faaliyetler bütünü vasıtasıyla, Fordizmin⁸ içsel çelişkilerinin aşılması (Dikmen, 2000: 292 vd.) üzerinden okumak da mümkündür. 1960’lı yılların sonlarında başlayan ama asıl 1970’li yıllarda patlak veren iktisadi bunalımla birlikte, Fordizmin kendi çelişkilerini de aşmak üzere kimi yeniliklere gidilmiştir. Entegre üretimden vazgeçmek ve artık daha fazla düşürülemeyen üretim maliyetlerini düşürmek üzere yeni üretim modelleri denemek, hem de farklı taleplere cevap vermeyi mümkün kılacak yeni örgütlenmeye gitmek bir çıkış yolu olarak düşünülmüş olmalıdır (Yentürk, 1993: 47).

Fordizmin içsel çelişkilerini aşmak üzere geliştirilen kimi teknik ve teknolojiler, refah devleti uygulamalarıyla (veyahut ülkemizdeki gibi sosyal devlet politikalarıyla) ve ithal ikameci iktisadi mantığın üzerinde oturduğu yapıyla çelişmiştir.⁹ Fordizmin aksine, üretimin parçalara ayrılması ve entegre üretimden vazgeçilmesi, iletişim ve ulaştırma teknolojilerindeki yenilikler, kitlesel ve dayanıklı üretimden görece daha dayanıksız ama sürekli değişen tasarım ve donanımlara sahip ürün yelpazesine kayma gibi yeni yöntem ve gelişmeler, Fordizmin dayandığı toplumsal ve siyasal kurumlarda dönüşümü zorlamıştır.¹⁰ Yeni tekniğe dayalı üretim

⁸ Fordizm, yüksek ücrete dayanan, entegre üretim yapan ve kitlesel üretimden kaynaklı üretkenlik artışına dayanan bir üretim tekniğidir. Bu üretim tekniği, 1929 krizini aşmaya dönük olarak, tüketim talebini arttırma politikalarıyla, ama özellikle de 2. Dünya Savaşı’ndan sonra, devletin ekonomiye daha etkin biçimde müdahil olduğu bir emek ve istihdam rejimiyle eş zamanlı gelişmiştir. Bunun sonucunda refah devleti olarak tanımlanan devlet biçimi ortaya çıkmıştır.

⁹ 1970’li yıllar boyunca iktisadi ve siyasal alanda yaşanan dönüşüm şu kaynaklardan yararlanılarak anlatılmıştır: (Beaud, 2015; Dowd, 2013; Harvey, 2006; Hobsbawm, 2011).

¹⁰ Konuyla ilgili “moda ekonomileri” kavramı ve ilgili tartışmalar için bkz. (Dikmen, 2000).

mekanizmaları, eskinin örgütlenmiş ve politize işgücü, yüksek ücretler ve ona dayanan tüketim kalıpları, emek rejimi, istihdam biçimleri, büyük oranda ulus ölçeğine dayanan üretim ve devlet müdahalesi, kültürel ve ideolojik motifler gibi üstyapısal sınırlarla uyumlu hale getirilememiştir. Bu çelişkiler ise post-fordist üretim tekniklerine dayanan ekonomik faaliyetlere uygun, toplumsal, siyasal ve yönetsel kurumların doğmasını koşullamıştır. Bu bağlamda küreselleşme, yeni sağ, neoliberal iktisadi ve siyasal paradigmalar, post-fordist üretim teknikleriyle ilişkili olarak kavranıp analiz edilebilir (bkz. Harvey, 2006). Bu yeni üretim teknolojisi ve ona denk düşen toplumsal ve siyasal kurumlar, gelişmiş ve azgelişmiş kapitalist ülkelerde farklı biçimlerde doğmuştur. Buna rağmen neoliberal kopuş olarak nitelenebilecek bu dönüşüm, pek çok ülkede benzer politikalarla hayata geçmiştir. Farklı ülkelerdeki ortak taraflardan biri de devlet gücünün farklı düzey ve araçlarla da olsa yoğun olarak kullanılmasıdır.

İlgilendiğimiz anlamıyla merkezileşme kavramından toplumsal krizin ve dönüşümün idaresinde, devlet iktidarının, belli bir siyasal ve yönetsel odakta yoğunlaşması ve bu odağın devlet iktidarını geçmişe nazaran daha yoğun ve aktif bir biçimde kullanmasını anlamaktayız. Neoliberal iktisadın yaygınlaştığı döneme işte bu merkezileşme süreci eşlik etmiştir. Bunun sebebi 1970'li yılların krizinden çıkışta kurulacak olan toplumsal sınıflar arası yeni dengeye uygun bir siyasal ve yönetsel ortam yaratmaktır. Türkiye örneğinden hareket edersek, 1980 öncesinde sanayiye dayanan ve ithal ikameci kalkınma modeli 1980 sonrasında yerini ticaret ile finansa ağırlık verilen bir ihracata dayalı büyüme modeline bırakmıştır. Yeni dönemde sanayi altyapısından bu döneme özgü ideolojik motiflerin yaratılmasına kadar pek çok düzeyde, devlet gücü kullanılmıştır.

Neoliberal politikaların uygulanmaya çalışıldığı ilk yer Şili olmuş, bu nedenle ülke, “neoliberal laboratuvar” nitelmesini de kazanmıştır (bkz. Candan, 2014). Darbe sonrası dönemde, Chicago Üniversitesi'nde liberal iktisat eğitimi alan 30 kadar öğrenci, ekonomi yönetiminin yüksek kadrolarına ve bakanlıklara getirilmişlerdir (Bahçe, 2008: 1067–68). Dönüşüm, askeri baskı altında gerçekleşmiş ve sol muhalefetin ortadan kaldırıldığı bir ortamda uygulamıştır. İktisadi ve toplumsal dönüşüm politikası temel beş unsura dayandırılmıştır: “‘Serbest Piyasa’ hegemonyası, sosyal hizmetler için yapılan harcamalarda kesinti veya bunların ortadan kaldırılması, kuralsızlaştırma (deregulation), özelleştirme ve ‘kamu malı’ kategorisinin yok edilmesi” (Bahçe, 2008: 1068). Bu model, birkaç yıl sonra başka ülkelerde farklı miktarlarda olsa da siyasal gücün baskı biçimindeki yardımıyla denenecektir. Bizim açımızdan önemli olan tam da bu ilişkidir. Neoliberalizme geçişin zorla uygulandığı ilk örnek Şili'dir. Benzer politikalar ABD ve Birleşik Krallık'ta, Yeni Zelanda, Meksika gibi pek çok ülkenin yanı sıra Türkiye'de de geliştirilecektir.

Neoliberal politikalar Thatcher ve Reagan iktidarlarında da uygulanacaktır. Her iki siyasetçi de, Şili örneğindeki gibi olmasa da, baskı araçlarını ve devlet iktidarını, kendi toplumsal formasyonlarındaki dengeler

hesaba katıldığında, mümkün olan en etkin haliyle kullanmıştır denebilir. Thatcher, refah devleti dönemini belirleyen politikalara siyasal ve ideolojik bir baskı kurmaya çalışmış ve başarılı da olmuştur. Hedefinde sendikalar, kamu teşebbüsleri, işgücü piyasasının “esnekliği”ni bozan tüm kolektif davranış biçimleri olan Thatcher, devletin iktisadi ve sosyal alandaki faaliyetlerini ortadan kaldırmaya çalışmıştır. Reagan da benzer biçimde sendikalarla mücadele etmiş ve dünya genelinde finansallaşmanın yollarını inşa etmeye çalışmıştır (Harvey, 2015: 30–37). Meksika’ya bakıldığında da benzer manzarayla karşılaşmaktadır. İktidarın teknokratik bir başkan tarafından kullanılması sonucu pek çok reform uygulanmış ve Meksika örneğinde de iktidarlar demokratik kuruluşların etki alanından hızla uzaklaşmıştır. Meksika’nın neoliberalleşme serüveni 1983’ten itibaren uygulanan yapısal uyarlanma politikalarıyla biçimlenmiş, toplumsal hareketler ve emek hareketleri bastırılmış veya kimi iktidar yanlısı sendikalar tarafından kontrol altına alınmıştır. Devlet, yabancı sermaye hareketlerini teşvik, sosyal harcamaları başka alanlara yönlendirme, vergilendirmeyi sermaye lehine düzenleme gibi pek çok yapısal uyarlanma reformunun uygulanmasında aktif olarak rol almıştır (Laurell, 2015: 250–51). Yeni Zelanda ise neoliberal politikaların demokratik yollarla gelen bir iktidar tarafından uygulandığı ilk örneklerdendir. (Curtis, 2016).

Harvey de Munck de neoliberalizmin teorik haliyle pratikteki halini birbirinden ayırmaktadır (Harvey, 2015: 72; Munck, 2014: 107) Neoliberal devlet “güçlü bireysel özel mülkiyet haklarından, hukukun üstünlüğünden, özgürce işleyen piyasa ve serbest ticaret kurumlarından yana olmalıdır” (Harvey, 2015: 72). Pratikte ise bu geçişin sağlanmasında devlet iktidarı aktif olarak kullanılmış, devletin ekonomiye müdahalesi kabul edilebilir hatta istenir bir unsur olarak tasarlanmıştır. “(N)eoliberalizm, piyasalar karşısında sönmölen devlet tahayyülüne inat, güçlü bir devleti ima etmektedir” (Bahçe, 2008: 1069). Bu güçlü devlet ve müdahale, müdahaleyi icra etmeye uygun bir idari yapının inşasını da gerektirmiştir.

Devlet kavramıyla kamu yönetimini genellikle birbirinden ayrı düşünölebiliyor olsa da çalışma kapsamında bahsettiğimiz devletin müdahalesinin kamu yönetimi vasıtasıyla gerçekleştirildiğı açıktır. Diğer deyişle, devletin güvenlik ve zorla ilgili uzuvlarını ihmal edersek, neoliberalizmin inşasında kullanılan asıl idari aygıtın kamu yönetimi olduğunu söyleyebiliriz. Hükümetler, kendi tabanlarının çıkarlarını korumak ve gerçekleştirmek için bu idari aygıtı, (yani devletin, kamu hizmetlerinin icrasını üstlenen kısmını) kullanmaktadırlar. Öyleyse kamu yönetimi, hükümetlerin etkin olarak kullanmak zorunda oldukları, kullanamamaları durumunda ise iktidarlarını kaybedecekleri bir mekanizmadır diyebiliriz. Neoliberalizme geçişte tam da bu nedenle idari aygıtta birtakım dönüşömler gerçekleşmiştir. Diğer deyişle neoliberalizmin inşasında eski idari aygıtın işlevsiz kaldığı durumlarda, eski yapı değiştirilmiş ve yeni dönemin gereklerine, neoliberalizmin inşasında kullanılabilmesi için, uyarlanmak

zorunda kalınmıştır. Bu uyarılma süreci siyasal ve yönetsel bir merkezileşmeyle mümkün olmuştur.

Neoliberalizme geçişte pek çok ülkede, muhalefet, olağan yollarla veya olağanüstü biçimlerde etkisizleştirilmiş, siyasal iktidar tek bir partinin veya güçlü hükümetlerin elinde toplanmıştır.¹¹ Toplumsal muhalefet güçsüzleşmiş veya bir biçimde bastırılmıştır.¹² Göreve gelen hükümetler de değişimi yönetmek üzere yine kendilerinin aktif olarak kullanabilecekleri, olası bir dirençle karşılaşmayacakları bir idari mekanizma inşa etmişler, kimi ise bu mekanizmanın inşası için uluslararası sermaye kuruluşları tarafından teşvik edilmiş veyahut zorlanmışlardır. Yeni kurulan iktidar bloğunun çıkarlarının icrasını sağlayacak olan bu idari mekanizma açıkça kamu yönetimidir ve devlet iktidarının kullanılışının en somut mekanizması olarak kavranmalıdır. Bu iki sürecin bir aradalığı siyasal ve yönetsel merkezileşmeyi aynı sürecin iki farklı yüzü olarak görmemizi mümkün kılmaktadır.

Yeni dönemin gereklerine uygun bir idarenin inşası şüphesiz tek taraflı veya edilgen bir biçimde olmayacaktır. İdarenin uygun hale getirilişi, birtakım dirençle karşılaşacaktır. Türkiye örneğine bakıldığında, 24 Ocak kararları ve takip eden aylarda özellikle ekonominin yönetiminde birtakım değişiklikler gerçekleşmiş, bu dönüşüm askeri darbenin de etkisiyle bir başarı kazanabilmiştir. Özal'ın tasarlanmasında öncülük ettiği program, böylelikle daha başarılı bir şekilde icra edilebilmiştir.¹³ 24 Ocak kararları ve 12 Eylül darbesinin sermayenin, yeni iktisadi rejimde yerini alabilmesinin önündeki engelleri aşmasında etkili olduğu söylenebilir. Hatta kimi yorumlar 24 Ocak ve takip eden darbeyi, devletin, sermayenin çıkarlarını kollama ve 1980 öncesinin devlet yapısını dönüştürme süreci olarak analiz etmektedir.¹⁴ Bu süreçte idari yapının dönüşümü, veyahut Birgül Ayman Güler'in (bkz. 2005b) diğer reformlardan ayırmak üzere kullandığı terimle "yapısal uyarılma" süreci, ancak bu yolla ve hem uluslararası yeni iktisadi konjonktür hem de ülkedeki sermaye sınıfının çıkarlarına paralel olarak ortaya çıkabilmiştir. Neoliberal döneme uyumda devletin aktif olarak kullanılışının mekanizması işte bu süreçte gerçekleşecektir. Çalışmada incelenen dönem bu sürecin özellikle başlangıç yıllarıdır.

24 Ocak Kararları olarak bilinen kararlar, Türkiye'de neoliberalizme geçişin ilk ciddi adımıdır. Döviz kıtlığı, enflasyon ve üretimin azalmasıyla karakterize olan krize çözüm olarak sunulan reçete, 25 Ocak 1980 günü, bakanların karşı çıkmalarına rağmen (Çölaşan, 1983: 132–35)

¹¹ Farklı ülkelerin neoliberalizasyonuna dair eleştirel analizler barındıran bir kaynak için bkz. (Saad-Filho ve Johnston, 2014).

¹² İngiltere ve ABD örnekleri için bkz. (Harvey, 2015).

¹³ 24 Ocak sürecini en yüksek bürokrati olduğunu belirten Turgut Özal (Özal, 1993: 9) da 24 Ocak kararları ile 12 Eylül darbesi arasında iktisadi politikalar açısından bir ilişki kurmaktadır: "... ağırlaşan ekonomik bunalımın çözümü, maalesef yüksek dozlu ve acı bir reçetenin tatbikatını mecbur kılmıştır... 12 Eylül harekâtıyla anarşinin aşağı çekilmesi sağlanmış, iş barışında büyük mesafe alınmış, devletin gelirleri normale getirilmiş, bunun sonucunda da program çok daha başarılı bir şekilde tatbik edilebilmiştir." (Özal, 1993: 61).

¹⁴ Benzer yorumlar için bkz. (Savran, 1987: 153 vd.; Özçelik, 2011: 80 vd.; Kazgan, 2013: 107).

yayımlanmıştır. 1970’li yıllar boyunca egemen olan toplumsal dengeleri de değiştirecek olan kararlar, geçmişten bir kopuşu temsil etmektedir. Kararlar alınmadan önce kararların askerle paylaşılması da yeni bir geçişin izlerini taşır. Bu kararların, rejimin olağan sınırları içinde uygulanışı mümkün olmamış görünmektedir. Olağanüstü koşullarda gerçekleşen bu dönüşümde dikkat çeken, 24 Ocak kararlarını alan bürokrat ekibin yöneticisi olan Özal’ın darbe sonrasında ekonominin başına getirilmesi ve böylelikle, uygulanmaya başlayan neoliberal programın sürekliliğinin sağlanmasıdır. Harvey ve Munck’un bahsettiği müdahale, her ne kadar rejimin olağan sınırlarına atıf yapsa da Türkiye’de bu durum öncelikle askeri bir müdahaleyle gerçekleşmiş ve takip eden ANAP hükümetlerinde devlet gücü, yine aktif olarak kullanılmıştır.

ANAP iktidarının siyasal sistem içindeki dayanağını oluşturan toplumsal kesimler de konumuz açısından önemlidir. Turgut Özal’ın önderlik ettiği 24 Ocak kararlarının alınması sürecinden itibaren 1980’li yılların ortalarına kadar Türkiye’deki temel sermaye gruplarının Özal’a desteklerini beyan ettiğini baştan söylemek gerekir. 1970’li yılların sonundaki siyasal ve iktisadi krizden çıkış için sermaye grupları tarafından talep edilen dönüşüm şüphesiz Özal ve uzmanlarının önerileriyle örtüşmektedir. Daha 24 Ocak kararları süresince, alınan iktisadi tedbirlerin sermaye kuruluşları tarafından desteklenmesi, sonrasında yetersiz bulunsa bile bunun göstergesidir (bkz. Ozan, 2012: 92 vd.) Yetersiz kısımlarının telafisi ise 12 Eylül darbesi sonrasına kalacaktır. Turgut Özal’ın gerek Dünya Bankası’ndaki gerekse yerel sermaye kuruluşlarındaki uzmanlığı veya danışmanlığı, sermaye sınıfıyla güçlü bağları olduğunu da göstermektedir. Uluslararası kuruluşların uzmanlarının da Özal’ın geliştirdiği politikalara paralel önerilerde bulundukları veya en azından anlaştıkları görülmektedir (bkz. Çölaşan, 1983; Boratav, 2005a). Böylelikle uluslararası sermaye kuruluşları, ulusal sermayenin temsilcileri ve hükümetin ekonomik kurmayları arasında bir anlaşmanın söz konusu olduğu ve Özal’ın bu üç kümenin keşişimini oluşturduğu görülmektedir. 24 Ocak kararları bu anlamda 1980’li yıllardan itibaren kurulacak olan yeni iktidar dengesinin ilk işaretlerini vermektedir.

Bu ilişkiler içinde çıkarı en çok etkilenecek kesimlerden biri emekçi kitleler olacaktır. Dönemin örgütlü işçi profili ve grevlerle birlikte siyasal konjonktürü darbe sonrasına kadar, özellikle ücretlerin belirlenmesi gibi konularda, neoliberalleşmenin önünde bir engel olarak görülebilir. 12 Eylül Darbesi ise yeni iktidar bloğunun siyasal alanda temsilini mümkün kılan rejim dışı şiddet ve baskı aracı olmuştur. 1980’li yıllardan itibaren sermayenin tüm fraksiyonları, Anadolu ve İstanbul burjuvazisi kollarıyla birlikte neoliberalizme geçiş politikalarından fayda sağlamıştır diyebiliriz. Ücretli kesim, devlet memurları, köylüler gibi toplumsal kesimlere nazaran sanayici ve tüccarlar yeni politikalar ve yapısal uyarlanma süreçlerinden daha çok yararlanmışlardır denebilir (Boratav, 2005: 149-150). Daha çok yararlanan bu kesimin talepleri ise mevcut ekonomik mantık ve eldeki idari

yapıyla icra edilemeyecek olduğundan, bu kapsamda çalışmanın konusunu oluşturan, merkezileştirilmiş idari yapının inşası sürecine girilmiştir. Süreç 24 Ocak kararlarıyla birlikte başlamakla beraber 12 Eylül sonrası askerlerin idaresinde ve Özal'ı iktidara taşıyan 1983 seçimleri sonrasında da sürmüştür. Aşağıda bu idari mekanizmanın kuruluşunda kullanılan araçlar üzerinde durulacaktır.

3. BAŞBAKANLIK ODAĞINDA MERKEZİLEŞMENİN ARAÇLARI

Neoliberalizme geçiş süreci, dönemin iktisat politikası açısından en önde gelen ismi olan Özal'ın ekibince yönetilmiştir. 24 Ocak kararlarının alınmasında, darbe sürecinde ve sonrasındaki “sivil” dönemde ekonomiyi Turgut Özal'ın başında bulunduğu dar bir ekip yönetmiştir. Dönemin iç dengeleri gereği, tek başına muktedir olmadığını söylesek de Özal bu dönüşümü gerçekleştiren en önemli figürdür.¹⁵ Dönüşümü gerçekleştirebilmesini mümkün kılan şey ise, konjonktürü de iyi kullanarak tüm karar mekanizmasını mümkün olduğunca kendi çevresinde tutmasıdır. Gücün ve idarenin Özal (ve kurumsal olarak da Başbakanlık) odağında merkezileşmesinin temel dört unsuru olduğu tespit edilebilir. Bu dört unsur da sistem içinde yer alan mekanizmaların dışına çıkma ve eskilerini etkisizleştirme işlevini üstlenmektedir. Aşağıda Başbakanlık odağında merkezileşmeyi mümkün kulan bu dört araç incelenecektir.

3.1. Kanun Hükmünde Kararnameler: Başbakan(lık)'ın “Yasama İşlevi”yle Donatılması

Kanun hükmünde kararnameler yürütmenin, sınırları parlamento tarafından çizilmiş süre zarfında, yine belirlenmiş konularda kimi düzenlemeler yapması amacıyla oluşturulmuş yönetsel metinlerdir.¹⁶ Yönetimsel ve tarihsel açıdan bakıldığında Türkiye’de ortaya çıkışı parlamentonun yetkilerini hükümet lehine sınırlandırma ve kimi durumlarda daha hızlı karar alma gerekçeleriyle ortaya çıkmıştır. KHK’ların ortaya çıkışını ve işlevini açıklayan pek çok çalışmada temel gerekçe, sosyal devletin ve dönemin şartlarının yürütmenin hızlı karar alması yönünde bir

¹⁵ Buraya kadarki analizden Özal'ın dönüşümü gerçekleştiren tek kişi olduğuna dair bir izlenim doğmasını istemeyiz. Özal'ın buna muktedir olmasını mümkün kılan şey konjonktür yani sınıf çelişkilerinin somut halidir. Bu çalışma kapsamında bu tartışmayı ayrıntılandırmaya imkân bulunmamaktadır. Buna rağmen sermaye sınıfının çökmekte olan bir ekonomiden çıkış yolu olarak gördüğü asıl kişi, askerden sonra Özal olmuştur. Vehbi Koç'un askere Özal'ı savunması ve ekonominin idaresini ona çekinmeden teslim etmelerine dair yazdığı mektubu buna iyi bir örnektir. Darbe sol siyaseti ezdiği için, emekçi kitlelerin taleplerinin temsili mümkün olmamıştır. Özal'ın tüm siyasetleri bünyesinde birleştirdiğine dair iddia bu nedenle gerçek dışıdır. Yeni konjonktürde sermaye kesimlerinin çıkarlarının savunulması, emekçi kesimlerin çıkarları savunulmadığından daha kolay olmuştur. Ayrıca devlet imkânları sermayedarlar lehine sıkça kullanılmış, teşvikler ve başka kolaylıklar sağlanmıştır. Özal'ın sermayedarlarla beraber yaptığı yurtdışı seyahatleri bunun en net ve popüler örneği olabilir (bkz. Çölaşan, 1983; Birand vd., 2000; Boratav, 2005b; Ozan, 2012).

¹⁶ KHK’ların hukuksal niteliği bu çalışma kapsamında tartışılmayacak daha çok yönetsel boyutlarına odaklanılacaktır. Konuyla ilgili şu kaynaklardan ayrıntılı bilgiye erişilebilir: (Karahanoğulları, 1997; Tan, 1995; Gözler, 2000).

gereklilik ve parlamentonun kimi nedenlerle daha yavaş işlemesi olarak gösterilmektedir (Karahanoğulları, 1997: 45). Türkiye örneğinde ise KHK'ların kullanılması genellikle parlamentonun saf dışı bırakılmasına veya askerin yönetim üzerinde ağırlığının hissedilmesine, diğer deyişle rejimin olağan sınırlarının aşıldığı dönemlere denk düşmektedir.

Belirtmek gerekir ki, parlamento yetki yasasıyla birlikte hükümete bir yetki vermiş olmakla beraber, yetki yasasının asıl yönlendiricisi ve politikaların asıl planlayıcısı Başbakan olmaktadır. Özal dönemine baktığımızda, dönemin siyasal şartları ve çelişkileri bağlamında asıl gücün Başbakan'ın elinde toplandığını, öyleyse burada verilen yetki yasasının hükümete ama asıl olarak Başbakan'a verildiğini iddia edebiliriz.

KHK'lar, Turgut Özal başkanlığından önce kurulan hükümetlerce de kullanılmıştır. Turgut Özal da hükümet programını okurken, "17 adet kanun hükmünde kararname ile, bakanlık teşkilâtları ve bağlı kuruluşları, kısaca idarenin büyük bir kısmı[nı] yeniden" düzenlediklerini ifade edecektir (TBMM, Meclis Tutanakları, 19.12.1983: 69). Daha program sunulmadan önce bu KHK'ların hazırlandığı anlaşılmaktadır. Turgut Özal, Bakanlar Kurulu listesini 12 Aralık 1983'te sunmuştur. Kenan Evren ise Cumhurbaşkanı unvanıyla bakanları ertesi gün atamıştır (Resmi Gazete: 13.12.1983/18250-mükerrer-). 14 Aralık 1983 günü ise, tüm bakanlıkların örgütlenmesini ve başka konuları da içeren KHK'lar Başbakan Özal'ın da imzasıyla yayımlanmıştır (Resmi Gazete: 14.12.1983/18251). Turgut Özal'ın Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) hükümet programını okuması ise 19 Aralık 1983 gününü bekleyecektir (TBMM, Meclis Tutanakları, 19.12.1983). Demek ki göreve gelir gelmez ve henüz programı okunmadan önce kimi KHK'ların çıkarılması gerekmiştir.¹⁷

Bahsettiğimiz bu ilk düzenlemeler idareye dair önemli kurallar içermekte, bakanlık örgütlenmesini standartlaştırmaya çalışmaktadır. Günümüzden birkaç yıl öncesine kadar yürürlükte kalmış olan 3046 ve 3056 sayılı, bakanlıkları ve Başbakanlık örgütlenmesini düzenleyen yasaların temeli bu KHK'lar dizisinde yatmaktadır. İlâveten kadro ihdaslarına dair 190 sayılı KHK ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığını düzenleyen KHK da bu paket içerisinde. İdareyle ilgili KHK'lar şöyle gösterilebilir (Resmi Gazete: 14.12.1983/18251):

- Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK
- Adalet Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Dışişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Sağlık Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

¹⁷Bu aciliyete ilâveten vurgulanması gereken bir diğer husus, çıkan KHK'lara dair çalışmaların ve yetki kanununun önceki hükümetten kalmasıdır. Bu durum, 1982 Anayasasıyla ortaya çıkmış, bir hükümet son bulsa dahi yeni kurulacak hükümet, yetki yasasının öngördüğü süre devam ediyorsa yetkisini o yasadan alabilmektedir.

- Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Kültür ve Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında KHK
- Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK

Özal iktidarı boyunca, pek çok kez daha KHK'lara başvurulmuştur. Bu anlamda Bakanlar Kurulu, yasama faaliyetlerine benzeyecek biçimde pek çok kez yetki kullanmıştır. Fiili olarak ise aslında Bakanlar Kurulu'nun neredeyse tek hâkimi Turgut Özal, parlamentoyu da aşarak bir tür yasama yetkisi kullanmış olmaktadır. Bu durumun bir kanıtı yetki yasalarıdır. Kanunla düzenlenebilecek pek çok konu, herhangi bir ivedilik olmasa dahi yetki yasaları verilerek KHK'larla düzenlenmiştir. Turgut Özal hükümetinin göreve geldiğinde yararlandığı yetki yasasına ilaveten, iktidarı boyunca yedi ayrı yetki yasası daha çıkarılmıştır. Bu yasaların bir kısmı, eski bir yetki yasasının hükümete verdiği yetki süresini uzatmaktadır. İlgili yasaların sayı, başlık, konu, yayım bilgileri ile verdikleri süre sınırına aşağıdaki tablodan erişilebilir:

Tablo 1. Özal Başbakanlığı dönemindeki yetki yasaları

Yasa No.	Yetki Yasası	Yasanın Amacı	Verilen Yetkinin Süresi	Resmi Gazete
2680	Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu ¹⁸	"Kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için..."	1, 5 yıl	19.06.1982/17729
2977	İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu	"Kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için..."	1,5 yıl	08.02.1984/18306
2999	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri ile İlgili Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Yetki Kanunu	"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak ve mali ve sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak üzere..."	Mali yıl sonuna kadar.	01.05.1984/18388
3207	2977 Sayılı İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanununun Süresinin Uzatılması Hakkında Kanun	"2977 sayılı Kanunun yetki süresi bir yıl uzatılmıştır."	1 yıl	04.06.1985/18774
3268	Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki	"Memurların ve diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında müessiriyeti artırmak ve kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, verimli ve ekonomik	2 yıl	19.03.1986/19052

¹⁸ Bu yetki yasası Ulusu hükümeti döneminde çıkmıştır.

	Kanunu	bir şekilde yürütülmesini temin etmek maksadıyla idari, mali, sosyal haklarında iyileştirmeler yapmak üzere...”		
3296	2977 Sayılı İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanununun Süresinin Uzatılması Hakkında Kanun	“2.2.1984 tarihli ve 2977 sayılı Kanunun 30.5.1985 tarihli ve 3207 sayılı Kanunla uzatılan süresi iki yıl daha uzatılmıştır.”	2 yıl	07.06.1986/19130
3378	Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu	Doğal gazın (sıvılaştırılmış hali dâhil) düzenli, süratli, verimli ve ekonomik bir şekilde ithali, satışı, satış fiyatının tespiti ve dağıtımı ile bu konularda yetkili kılınacak kuruluşu belirlemek, ilgili kanunlarda düzenlemeler yapmak amacıyla...”	5 yıl	17.06.1987/19490
3481	İdari Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu	“Kamu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için...”	2 yıl	21.10.1988/19970

Kaynak: www.tbmm.gov.tr, (E: 05.11.2019).

Toplamda, çıkarılan KHK’ların sayısına dair yapılacak bir inceleme de KHK’ların yoğun olarak kullanıldığını gösterecektir. Özal imzasıyla çıkarılan ilk KHK 174 numaralıdır. Cumhurbaşkanı olmadan önce çıkan son Özal imzalı KHK ise 396 numaralıdır. Ancak Yıldırım Akbulut imzalı 392 sayılı bir KHK bulunmaktadır. Hazırlanan KHK’ların bu numaralar üzerinden hesaplanabileceğini düşünürsek toplamda 221 adet KHK çıkarılmış olmalıdır. Özal’ın Başbakan olduğu dönemde 617 tane de kanun çıkarılmıştır. Oran olarak çıkarılan yasaların neredeyse üçte biri kadar KHK yayımlandığı görülmektedir.¹⁹

Hükümetin aciliyeti olmayan veya yasayla düzenlenebilecek pek çok konuda KHK kullanma yoluna gittiğini de KHK’lerin ve yetki yasalarının başlıklarından çıkarabiliriz. KHK’ların yoğun olarak kullanılmasından başka kimi KHK’ların Anayasa’da öngörülen haliyle TBMM’de görüşülüp yasalaşmadan, uzunca süre yürürlükte kaldığı da vakidir. Dikkat çekilmesi gereken ilginç bir nokta da yetki yasalarının geçerlik süreleridir. İdarenin etkin bir biçimde işlemesi için hükümete düzenleme yapma yetkisi veren 2977 sayılı yetki yasasında öngörülen süre iki kez ikişer yıl uzatılmıştır. Toplamda idarenin işleyişinin düzenlenmesi için 5 buçuk yıl boyunca hükümete yetki verilmiş olmaktadır. Oysa aynı hükümet TBMM’de büyük bir çoğunluğa sahiptir.

¹⁹Çıkarılan bu sayılar TBMM’nin internet sayfasındaki verilere dayanmakta ve yasa numaralarını esas almaktadır. Özal’ın başbakanlığının ilk yasası 04.01.1984’te kabul edilen 2970 sayılı yasadır. Özal’ın başbakan olduğu kesitin son yasası ise 3857 sayılı yasadır ki 08.11.1989 günü kabul edilmiştir. Yasaların bir kısmının kadük olma olasılığına ilaveten bir kısmının da KHK’ların TBMM’de kabul edilmesiyle doğduğu akılda tutulmalıdır.

Anlaşılabacağı üzere KHK'lar sadece parlamentonun yasama faaliyetlerini hükümet lehine sınırlamakla kalmamış aynı zamanda Anayasa'da öngörülen şartlara dahi uyulmadığı zamanlar olmuştur. Bu durum da KHK'ların yoğun olarak ve parlamenter işleyişe bir alternatif veya olağan yolların dışında kaçamak bir yol olarak kullanıldığını iddia etmeyi kolaylaştırmaktadır. KHK'lar, parlamentoda uzunca görüşülecek yasaları ve uzun tartışmaları aşmanın ve bu yolla idarenin hızla dönüştürülmesinin aracı olarak kullanılmıştır. Böylelikle Özal, dönemin temel çelişkilerini hükümet yoluyla aşmaya yönelmiş, böylelikle kendisinin üstlendiği neoliberal programın uygulayıcılığı rolünü, idareye de yansıtacak biçimde, etkin bir biçimde kullanmıştır. Kendi tabanının ve farklı toplumsal kesimlerin çıkarlarını, KHK'lar yoluyla biçimlendirdiği idari aygıtla siyaset sahnesine taşımış ve kurguladığı politikaları icra edebilmiştir. Ekonominin yönetimine dair konuların büyük oranda KHK'lar yoluyla düzenlenmesi bunun göstergesidir.

3.2. Bütçe Dışı Fonlar: Başbakanlık'ın Parlamentonun Mali Kontrolünü "Aşması"

1980'li yıllarda Türkiye iktisadi yapısını nitilemek üzere kullanılan kavramlardan biri "fon ekonomisi"dir. Kamu özel fonları veya hesapları olarak anılan bu mekanizma "belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı veya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel" hesaplar olarak tanımlanmaktadır (Oyan ve Aydın, 1991: 113).

Fon uygulaması 1980'li yılların öncesine uzanmaktaysa da fonların kullanımı 1980'li yıllarda yoğunlaşmıştır. 1984 sonrası, fonlarla ilgili olarak yapılan ve Resmi Gazete'de yayımlanan düzenleme sayısı "her iki buçuk günde bir" gibi bir orana sahiptir (Oyan vd., 1991: 22). Fon gelirlerinin Gayri Safi Milli Hasılaya (GSMH) oranına bakıldığında benzer yoğunlaşma dikkat çekmektedir. 1981 yılında "toplam fon gelirlerinin (tüm fonlar)" gayri safi milli hasıla içindeki payı %1,3 iken, 1990'da bu oran %11'e yükselmiştir. Bu payın on kat büyümesine ilaveten fonların kamu gelirlerine oranı da yükselmiş, aynı yıl aralığında fon gelirlerinin kamu gelirleri içindeki payı %5'ten %32,4'e çıkmıştır (Erken, 1993: 40). Dönemin en önemli fonları Başbakanlık'a bağlı Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi (TKKOİ) tarafından yönetilmektedir. Bugün hâlâ önemli bir kurum olan Toplu Konut İdaresi'nin ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın ortak atası olan bu yapı, Başbakanlık'ın bütçenin dışında ve parlamentonun denetimi olmadan kullanabileceği bir mali kaynak olarak inşa edilmiştir. Zira bu kuruluşun denetiminin Başbakanlık Denetim Kurulu tarafından yapılacağı öngörülmüş ve Kurum kimi mali ve idari denetimlerden muaf tutulmuştur. Başbakanlık tarafından yönetilen fonların büyüklüklerine bakıldığında asıl ağırlığın bu idarede olduğu görülecektir. TKKOİ'ye ilaveten, Özal'ın öncülüğünde kurulmuş olan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı da fonların

büyük bir kısmının idaresinde görevlidir. Aşağıdaki tablo Başbakanlık tarafından yönetilen fonların, tüm fonlara oranını göstermektedir.

Tablo 2. Başbakanlık Tarafından Yönetilen Fonların Tamamına Oranı

İlgili Kurum	1987 (%)	1988 (%)	1989 (%)
1. Doğrudan Başbakanlık Yönetimindeki Fonlar	4.6	3.0	1.4
2. Başbakanlık'a Bağlı Kurumlar Yönetimindeki Fonlar	60.4	65.5	71.9
<i>Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi</i>	25.2	41.4	51.3
<i>*Gizli Fonlar Eklendiğinde TKKOİ</i>	30	51	71
DPT	4.4	2.6	1.8
<i>Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı</i>	30.1	21.3	18.7
Çevre Müsteşarlığı	0.0	0.0	0.0
Vakıflar Genel Müdürlüğü	0.4	0.2	0.1
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	0.3	0.0	0.0
3. TOPLAM BAŞBAKANLIK	65.0	68.5	73.3
<i>*Gizli fonlarla Toplam Başbakanlık</i>	70	78.5	93

Kaynak: Oyan vd., 1991, s. 24, Tablo 6.

Tablodan da görüleceği üzere 1980'li yılların sonlarına doğru toplam fonların Başbakanlık tarafından yönetilen kısmı % 73'lere yükselmiştir. Yazarların ifadesiyle başka kaynakların da fonlara yönlendirildiği de düşünülürse bu oran % 93'ü bulmaktadır. Bu fonların büyük kısmı TKKOİ tarafından yönetilmektedir. TKKOİ, fonları inceleyen yazarlarca gizli bir "fon bakanlığı" olarak nitelenmiştir (Oyan vd., 1991: 25).

Fon sistemi, yürütmenin TBMM'nin bütçe yapma yetkisine paralel, mali bir araçla donatılması anlamına gelmektedir. TKKOİ örneğinde olduğu gibi, fonların kullanılması Başbakanlık teşkilatının takdirindedir. Fonların kullanılabilmesi alanlar belirli olsa da, nasıl kullanıldıklarına dair denetim mekanizması esnekleştirilmiştir. Başbakanlık'la ilişkilendirilen TKKOİ'nin denetimi yine Başbakanlık tarafından yapılmış, dahası İdare kimi mali denetimlerden muaf tutulmuştur. GSMH'nin onda birinden daha fazla bir kaynağa denk düşen fon gelirlerinin yönetiminin Başbakanlık'ın takdirine verilmesi, Başbakanlık elinde parlamentonun denetimi dışında kalan bir mali kaynak anlamına gelmektedir. 1970'li yıllarla kıyaslandığında, o yıllarda Başbakanlık'ın parlamentonun dışında bir mali kaynağa sahip olmadığı da düşünülürse, bu fonlar 1980'li yılların mali yönetimini niteleyen, maliyenin yönetiminde de başbakanın güçlendirildiği bir yapı olarak görülmelidir.

3.3. Yeni Birimlerin Oluşturulması: Ekonomi Yönetiminin Başbakanlık'a Geçişi

1980'li yıllarla beraber Başbakanlık'ın, mali yönetime ilaveten ekonominin yönetiminde de önemli yetkilerle donatıldığı görülecektir. 1970'li yılların kurumlar arasındaki çelişkilerle geçmesi ve Başbakanların kurumlara söz geçiremez duruma düşmeleri 1980'li yıllardan itibaren inşa edilen idari sistemi derinden etkilemiştir. 1980'li yıllarda Başbakan'ın merkezde olduğu bir idari yapı kurulmaya çalışılmış, özellikle ekonominin

yönetiminin parçalı yapısı Başbakan'ın merkezde olduğu bir düzenlemeyle giderilmeye çalışılmıştır. E. Dik'in de vurguladığı gibi (2017: 149 vd., 157 vd.), bu süreç 24 Ocak kararlarında "bürokratik merkezileşme"yle başlamış sonrasında bu yapı siyasilerin merkezde ve bürokratların bu yapının dışına itildiği bir "siyasal merkezileşme" biçiminde bir kurumsallaşmaya evrilmiştir. Bu sürece ilaveten yeni kurulacak Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı da bu merkezileşme sürecinin önemli bir aracı olacaktır.

Ekonomi yönetiminin merkezileşme süreci aslında 1979'da, Demirel hükümetinin, IMF ile yapılacak görüşmeleri ve serbestleşme politikalarını yönetecek bir çekirdek ekip kurmasıyla başlayacaktır diyebiliriz. Bu ekip Başbakanlık Müsteşarı ve Devlet Planlama Teşkilatına da (DPT) vekaleten müsteşar olan Özal'ın liderliğinde çalışmaktadır. Kimi durumlarda Başbakanlık binasında kimi zamansa Özal'ın evinde yürütülen çalışmalar sonucunda 24 Ocak kararlarıyla beraber (Yabancı Sermaye Dairesi, Teşvik ve Uygulamalar Dairesi, Para ve Kredi Kurulu ile Koordinasyon Kurulu olmak üzere) dört yeni birim kurulacaktır.²⁰

Yabancı Sermaye Dairesinin (YSD), kuruluş gerekçesi olarak "(h)izmetin daha rasyonel bir şekilde yürütülmesi ve işlemlere çabukluk kazandırılması amacıyla, çeşitli Bakanlık ve kuruluşlara dağıtılmış bulunan görev ve yetkilerin bir merkezden yürütülmesinin daha yararlı olacağı" düşünülmüştür (Resmi Gazete, 25.01.1980/16880). Daire'ye, Maliye, Ticaret, Sanayi ve Teknoloji bakanlıklarının kimi yetki ve görevleri aktarılmıştır. Teşvik ve Uygulamalar Dairesi de yine farklı bakanlıkların birimlerinin Başbakanlık altında birleştirilmesiyle kurulmuştur. Kuruluş gerekçesi olarak, "Teşvik tedbirlerini bir merkezden yürütmek, gerekli koordinasyonu ve çabukluğu sağlamak" sunulmaktadır (Resmi Gazete, 25.01.1980/16880). Böylelikle Ticaret ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları bünyelerinde bulunan Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlükleri, bütün görev ve yetkileriyle birlikte Teşvik ve Uygulama Dairesine bağlanmıştır (Resmi Gazete, 25.01.1980/16880). Bu iki yeni birimin kuruluşuyla kimi önemli bakanlıkların bazı görevleri ile (aslında sistemdeki ağırlığı önemli olan) DPT'nin kimi yetkileri Başbakanlık'ta yoğunlaştırılmıştır. İktisadi kriz nedeniyle, krizden çıkmanın yolu olarak sermayenin teşvikine dair idari mekanizmaların Başbakanlık bünyesinde toplanması amaçlanmış olmalıdır. Bu kurumsal dönüşüm, hem bakanlıkların aleyhine ama Başbakanlık lehine bir düzenleme hem de ekonominin yönetiminin Başbakanlık merkezinde yoğunlaşmasının başlangıcı olarak görülebilir.

Para ve Kredi Kurulu ile Koordinasyon Kurullarının başında Başbakanlık Müsteşarı (yani o dönemde Turgut Özal) bulunmaktadır. Kurul ayrıca ekonomiyle ilgili bakanlıkların müsteşarları ile Merkez Bankası Başkanı ve kimi önemli genel müdürler gibi yüksek bürokratlardan oluşmaktadır. Burada dikkat çeken husus, yüksek kurulların bakanlıkların da

²⁰ İlgili dönemdeki çalışmaları DPT içinden takip eden ve belgelerle birlikte inceleyen önemli bir kaynak için (bkz. Çölaşan, 1983).

üzerinde bir yetkiyle donatılması ve idari sistemde ekonominin yönetimi açısından ayrıcalıklı bir karar mekanizması olmasıdır. İlgili kararlarda, anılan kurulların da başında bulunan Başbakanlık Müsteşarının, Bakanlar Kurulu'nun kararını gerektirmeyen durumlarda "ilgili bakanlıklarca uygulanmak üzere gerekli kararları" alabileceği veya alınmasını sağlayacağı da düzenlenmiştir. (Resmi Gazete, 25.01.1980/16880; bkz. "Koordinasyon Kurulu Teşkiline Dair Karar" m. 4 ve "Para ve Kredi Kurulu Teşkiline Dair Karar", m. 4).

Bu kurulların Başbakanlık Müsteşarı tarafından yönetildiğini belirtmiştik. 12 Eylül darbesi sonrasında, varlıklarını o dönemde de koruyacak olan bu kurullarla ilgili önemli bir değişiklik yapılacaktır. 23 Eylül 1980'de, 8/1648 sayılı "Bakanlar Kurulu Kararı" ile, Koordinasyon Kurulu ile Para ve Kredi Kurulu'nun başkanlığı, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Özal'a verilecektir. Fark edileceği üzere ekonominin yönetimi Darbe'ye rağmen hala Turgut Özal'ın elinde yoğunlaşmıştır. Koordinasyon Kurulu, 8/2257 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile, 1981 yılında Ekonomik İşler Yüksek Kurulu'na dönüştürülecektir, Kurul'un bürokratlardan oluşan yapısı değiştirilecek ve siyasal merkezileşmenin bir boyutu olarak bakanların Kurul üyesi olduğu siyasetçi ağırlıklı bir yapı kurulacaktır (Resmi Gazete: 9.2.1981/17246). Yurt içi ve yurt dışı ekonomik konularda, birden fazla bakanlığı ilgilendiren kararlarda süratli bir karar ve icra süreci yürütmek anlamına gelen bu düzenleme, ekonominin idaresinin Başbakan(lık) merkezinde yoğunlaşmasının bir diğer boyutudur.

Ekonomik kararların alınıp uygulanmasında, merkezileşme sürecine, 1960 ve 1970'li yıllarda egemen olan iktisadi yapının önemli kurumlarında da dönüşümler eşlik etmiştir. DPT bu kurumların belki de en önemlisidir. 1980'li yıllar DPT'nin yeni iktisadi mantıkla uyumlu yeni işlevlerle donatıldığı bir kurum haline dönüştürülmüştür. DPT'de 1970'li yıllarda başlamış olan bu dönüşümü, mevcut bürokraside statüsü daha yüksek kurumların kuruluşu izlemiştir. Bunlar için en bilineni Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'dır. Yukarıda andığımız, Özal'ın başbakan olmasından hemen sonra yayımlanan KHK'lardan biriyle kurulan Müsteşarlık, Sanayi ve Ticaret bakanlıkları gibi kimi bakanlıkların ve DPT'nin yetkili olduğu pek çok alandan görev devşirilmesiyle oluşturulmuştur. Sürecin genel eğilimine koşut olarak Başbakanlık bünyesinde örgütlendirilmiştir. Bu müsteşarlığa pek çok birimden de görev, yetki ve sorumluluk verilmiştir (bkz. 196 sayılı KHK, Resmi Gazete: 14.12.1983/18251-Mükerrer).

DPT'ye dönük değişiklikler bununla kalmamıştır. Kurumun ekonomideki belirleyici rolü ortadan kaldırılmaktan başka, sistem içinde siyasilerle olan ilişkisi de tamamen değiştirilmiştir. DPT'nin, kuruluşundan itibaren "hükümete yardımcı olmak" biçiminde tarif edilen rolü yeni dönemde hükümete müşavirlik yapmak biçiminde değiştirilmiş, politika yapma yetkisi daraltılmış, örgütsel yapısı genişletilmiş ve nihayet Yüksek Planlama Kurulu'na (YPK) müdahale edilmiştir. YPK, bürokratlarla siyasiler denk bir sayıyla toplantılara katıldıkları bir yapıyken, DPT

Müsteşarı dışındaki bürokratlar YPK'den çıkarılmış (Sezen, 1999: 104–12), Dik'in andığımız ifadesiyle (2017: 157) “siyasi merkezileşme”ye tabi tutulmuştur. Yine KHK'larla yapılan bu değişiklikler sonucunda YPK bir “iç kabine”ye veya “planlama kurulu”ndan bir ekonomik kurul’a dönüştürülmüştür (Sezen, 1999: 111).

Tüm bu sürece bakıldığında, önce bakanlık bürokrasisinin dışında örgütlenen kurul yapılarıyla “ikili bürokrasi”nin yaratıldığı (Güler, 2005b: 109 ve devamı) sonrasında ise bu bürokratik yapının siyasal nitelik kazanarak en azından iktisadi konularda bir tür iç kabineye dönüştüğü görülmektedir. Siyasal açıdan ise, ekonominin yönetiminin tek elde toplanmasının Turgut Özal'ın ekonomik kararları tek başına alabilir hale gelmesini ve siyasal yasaklar sona erdiğinde ve iktidarı bundan etkilendiğinde bile ekonominin denetimi elinde tutabilmesini mümkün kılmıştır.

3.4. Yeni Bürokratlar ve Bürokrasi: DPT Örneği

DPT'nin kuruluş çalışmaları 1950'li yılların sonuna kadar uzanmakta olsa da kurum 1961 Anayasası'nın yayımlanmasından önce kurulmuş sonra Anayasa'da da yer almış ve anayasal bir kurum olma niteliği kazanmıştır. Toplumsal işlevi itibariyle bakıldığında, yükselmekte olan sanayi burjuvazisinin çıkarlarını da temsil edecek olan kurum, dönemin şartları gereği az gelişmiş bir ülkenin kalkınması hususunda halkçı bir pozisyon almaya çalışacak idari kadrolarla kurulacaktır. İktisadi açıdan ise sanayiye dayalı ithal ikameci iktisadi anlayışın ve merkezi planlamaya dayanan bir büyümenin icrasında önemli bir idari birim olacaktır. 1980'li yıllar ise bu ithal ikameci paradigmaya son vermeye çalışıldığı ve merkezi planlamadan vazgeçildiği, serbest piyasaya dayanan neoliberal iktisadi politikalar demetinin uygulanmak istendiği bir dönemdir. Bu yapıda planlama biçim değiştirecek, planlamada DPT işlevsizleşecektir. Zira ekonomik karar alma süreci DPT'nin de dışında gerçekleşecektir (Uçar, 2016: 11). Bu nedenle özellikle ekonominin yönetiminde eski haliyle DPT işlevsiz kalmaktadır (Akçay, 2007: 175-178). DPT'ye bakıldığında 1980'li yıllarla beraber dönüşümünde öncelikle idari yapıda gerileyen itibarı ve konumundan söz etmek gerekecektir. Merkezi planlamanın gözden düşmesi, merkezi planlamayı yönetip yürüten kurumun gözden düşmesini beraberinde getirmiştir. Planlamadan vazgeçilmesiyle mali araçların çeşitlendirilmesi ve mali sektörün yönetiminin ön plana çıkması, idari yapı içinde DPT yerine Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı veya Merkez Bankası gibi başka kurumları görece güçlendirmiştir. Merkezi planlama döneminin itibarlı kurumu olan DPT, ihracata dayalı büyüme döneminde yerini ihracatla ilgili kurumlara kaptırmış, kendisi de teşvik ve ihracatla ilgili görevler ile kamu iktisadi teşebbüsleriyle ilgili kimi işlevler kazanmıştır.

Bu görelî güç kaybına ilaveten, yabancı sermayenin teşviki ve diğer teşvikler gibi konularda DPT icracı özellikler kazanmıştır. Teşvik ve Uygulama Daireleri ile Yabancı Sermaye Dairesine ilaveten, bunlardan daha

sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişkilerde kimi görevler üstlenen Avrupa Ekonomik Topluluğu Dairesi ismiyle bir daire daha kurulacaktır. Bu durum da siyasilere beraber planlama yapmak üzere tasarlanmış olan kurumun işlevinin dönüşümü anlamına gelmektedir. Böylece DPT'nin karar süreçlerine dahil, görece zayıflamış, DPT hem personel ve birimler itibariyle büyümüş hem de teşviklerin dağıtıldığı bir örgüt haline gelmiştir (Aslan, 1998: 10-11).

DPT'nin yaşadığı güç kaybının personel boyutu da ilginçtir. DPT personelinin, kuruluşundan itibaren yüksek eğitilmiş, dil bilen ve dar bir kadro halinde istihdam edildiği, bu anlamda bürokrasi içinde bir tür elit ekip olarak algılandıkları bilinmektedir.²¹ Oysa bu durum zamanla aşınmış ve daha 1960'lı yıllar tamamlanmadan bu istihdam yapısına pek çok siyasal müdahale gelmiştir. İlgilendiğimiz dönemde de, ilgili yıllardaki hemen her hükümet değişikliğinde meydana geldiği gibi,²² hemen 24 Ocak kararları öncesinde, DPT'nin iç çelişkiler ve hizipler barındıran personel yapısına müdahale edilmiştir. Bu müdahale sadece sağ ve sol görüşlü bürokratlar arasındaki ayrıma göre de yapılmış gibi görünmemektedir. Sezen'e göre, DPT'nin personeline yapılan müdahalede, DPT'den uzaklaştırılan bürokratların arasında Demirel'e muhalif olmayanlar ve sağ partilere yakın olanlar da bulunmaktadır. Buradaki espri, uygulanmaya başlanacak olan politikalara karşı direnci azaltmak gibi görünmektedir (1999: 103). Bu doğrultuda, 24 Ocak kararlarının arifesinde DPT'de büyük bir kadro değişimi yapılmıştır. Bu değişimle, açılan bir sınavla DPT'ye tek seferde 183 yeni plancının (mevcut plancıların %51'i) alınmıştır (Şaylan'dan akt. Akçay, 2007: 162). Ayrıca bu dönemde pek çok plancının da çıkarıldığı anlaşılmaktadır.

Sezen'e (1999: 102) göre, 24 Ocak kararları öncesinde üç aşamalı bir personel tasfiyesi uygulanmıştır. Önce DPT'nin üst yöneticileri değiştirilmiştir. Sonrasında DPT içinde görevlendirmeye gelmiş personel kurumlarına geri gönderilmişlerdir. Son olarak ise sözleşmeli kimi personelin kadroya geçirilmesi önerilmiş, kabul etmeyenlerin sözleşmelerinin yenilenmeyeceği bildirilmiştir. DPT'nin sözleşmeli personeline özlük hakları itibariyle gerilemeye neden olacak olan bu dönüşüm idari yargıya taşınmış ama dava süreci 1980 darbesiyle yavaşlamış, dava süreci çok uzadığından pek çok personel kurumdan ayrılmıştır.

Oktar Türel, konuyla ilgili olarak Turgut Özal'la görüşüğünü, plancıların farklı görüşlerden olmakla beraber liyakatlerinin tam olduğunu söylediğini ancak buna rağmen DPT'nin o zamanki insan gücü kadar uzman yardımcısının göreve alındığı nakletmektedir. Türel'e göre Özal böylece "1978-1979'da etkili olmuş ya da planlama faaliyetlerine katılmış ne kadar teknokrat varsa hepsini yerle bir etmiştir." (Türel'le görüşmesinden

²¹ DPT'nin kuruluş süreci ve bürokrasideki yerine dair haturat ve gözlemlere dayanan, hem döneme şahitliklerinde hem dönemin analizinde mahir iki eserden, eserlere denk gelmemiş okuyucuyu haberdar etmek yerinde olacaktır, bkz. (Kansu, 2004; Akçay, 2007 ve Ekleri, Türkcan, 2010).

²² Söz konusu dönemde bürokratların siyasileşmesi, sıklıkla değişimleri ve yozlaşma hususları, sıklıkla kamu yönetimi literatürüne de yansımıştır (Aydın ve Demirelli, 2018: 127-129).

aktaran Akçay, 2007: 155). Kuruma kitlesel olarak personel almanın bir boyutu da işe giren uzman sayılarından anlaşılabilir. Normal şartlar altında 6-7 personel için ilana çıkılırken bu süreçte 70 kişiyi bulan kitlesel alımlar söz konusu olmuştur (Sezen, 1999: 103). Bu durumu, Şaylan da Sezen gibi “siyasal iktidar, radikal bir biçimde yeni ekonomi politikasını izlerken buna DPT’den karşı çıkılmasını, bir direnişin söz konusu olmasını kesinlikle istememektedir” biçiminde açıklamaktadır (Şaylan’dan akt. Akçay, 2007: 162).

Kitlesel personel alımından başka, kimi başka değişiklikler de gerçekleşmiştir. Kadrolar büyük oranda değiştirilmiş, yeni kadroların kurumsal tedrisatları yeni düzene göre biçimlendirilmiştir. DPT, uzmanları genellikle yabancı dil bilen adaylardan seçerken yeni dönemde personele yurt içinde dil kursları verilmiş, sonra da yurtdışına dil eğitimine gönderilmiştir (Sezen, 1999: 103). 1981’de yapılan “Kalkınma Planlaması Desteği” anlaşmasıyla Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP), plancılarına uzun vadeli kurs, seminer, toplantı, eğitim ve gezi gibi eğitim faaliyetleri verilecektir (bkz. Resmi Gazete 15.04.1985/18726).

Eğitimi üstlenen Dünya Bankası’nın, Özal’ın iktisadi fikirlerinin geliştiricisi olmasından başka, ekonomi bürokrasisinin eğitimini üstlenmesi önemlidir.²³ Yeni dönem, sadece DPT’de değil diğer merkezi kurumlarda da yeni bürokrat tipolojisinin ortaya çıkışının işaretlerini böylelikle verecektir. Bir süre sonra yeni döneme uygun bürokratlar yurtdışından getirilmeye başlayacaktır. Popüler ismiyle “Özal’ın prensleri” olarak anılacak bu kesim, Merkez Bankası veya kamu bankaları gibi kurumların başına getirileceklerdir. İdari açıdan bakıldığında bu durumun, yeni dönemin ideolojisine uygun bürokrat veya yöneticilerin yaratılmasıyla ilişkili olarak incelenmesi gerekmektedir. Önceki dönemin bürokrasinin yeni iktisadi teori ve pratikteki işlevi ANAP iktidarının ve yeni iktidar bloğunun çıkarlarını icra etmede yetersiz kalmış bu nedenle yeni döneme uygun bürokratlar yaratılmaya çalışılmıştır. Özellikle ekonomiyle ilgili kurumlarda, serbest piyasa anlayışını bilen ve onu özümsemiş insanlar bulunmuştur (Birand ve Yalçın, 2012: 305).

1980’li yıllar bürokratlar açısından bir geçiş dönemi özelliğindedir. “geleneksel bürokrat” ile yeni bürokrat tipolojisi arasında bir ayrışma söz konusudur. Bu iki tip bürokrat arasındaki gerilim, 1980’li yıllarda kurumlar arasındaki ilişkilere de yansıyor ve özellikle iktisadi alanda devletin ve bürokratların işlevleri açısından, kimi sert “muharebelere” dönüşecektir (Boratav, 2005a: 96–97). 1980’li yıllar boyunca geleneksel bürokratların sistem içinde etkisizleştirildiği, yeni bürokrat tipolojisinin ise güçlendirildiği söylenebilir. Dönemin şartları gereği bu yeni bürokrat yabancı dil bilen, uluslararası kuruluşlarla müzakere yürütebilecek, yurtdışı yaşam koşullarını tanyan, yabancı uzmanlarla dışarı çıkabilecek ve onların desteğini

²³ Bu eğilim 2000’li yıllara kadar etkilidir diyebiliriz. Ahmet Alpay Dikmen, 2004-2005 yıllarında yürüttüğü araştırmasında Hazine Müsteşarlığı bürokrasisinin yüzde 70’e yakınının yurtdışına yüksek lisans ve doktora programlarına gönderildiğini tespit ettiklerini belirtmektedir (Dikmen, 2013: 298).

sağlayabilecek nitelikte, özetle yeni görevlerine uygun olmak durumundadır. Başta yurtdışından getirilen bu bürokratlar yeterli olmayınca, bürokratlar yurtdışına gönderilmeye başlanmıştır. Yurtdışına eğitime giden bürokratların çoğu işletme alanında yüksek lisansa (MBA) gönderilmiştir (Dikmen, 2013: 296–98). Özetle bürokrat tipolojisinde bir dönüşüm gerçekleşecek ve devletin neoliberal ilişkilerdeki yerine dair görevlerde yeni bir bürokrat tipolojisi politika inşa ve icra eden görevler üstlenecektir.

Sonuç

1980’li yıllar tüm dünyada yaşanan bir dönüşümle nitelenebilir. Neoliberalleşme süreci bu dönüşümde temel başlangıç yıllarına denk düşmektedir. Şili’de başlayıp pek çok ülkede gerçekleşen neoliberalleşme süreci serbest piyasanın yeniden inşasına dayanmaktadır. Yeni bir iktisadi yapının inşası, ona uygun yasal çerçevenin hazırlanması, gerekli altyapıların kurulması gibi serbest piyasanın inşasında gerekli olan değişiklikler, bu yıllardaki iktidarlar tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu değişikliklerin hayata geçirilmesinde devlet gücü etkin bir biçimde kullanılmak durumundadır. Neoliberal politikalar, teorik tartışmaların aksine pratikte devlet müdahalesini çağırmıştır. Şili örneğinde olduğu gibi askeri darbe biçimindeki olağanüstü bir müdahaleyle başlayan neoliberalleşme sürecini pek çok ülke kendine has örnekleriyle takip etmiştir.

Kimi ülkelerde olağan rejim içinde gerçekleşen dönüşüm, başarısız denemeler bulunsun da, temel olarak 24 Ocak kararları ile 1980 yılında başlamıştır. Ancak asıl dönüşüm, Türkiye’nin, siyasal ve yönetsel geleneği, toplumsal ve kurumsal güç ilişkileri gibi kendine has özellikleriyle bir askeri darbe sonrasında yaşanmıştır. Neoliberalleşme süreci toplumsal, siyasal, iktisadi alandaki pek çok dönüşüme şahitlik etmiştir. Diğer ülkelerdeki gibi devlet, neoliberalizmin inşasında roller üstlenmiş, ihracatın teşviki, serbest piyasanın düzenlenmesi, serbestleşme açılımları, kimi teşvik ve desteklerin yeniden düzenlenmesi, devletin iktisadi alandan çekilmesinin gerçekleştirilmesi, kimi altyapı hizmetleri gibi yeni işlevlerle donatılmıştır. Devletin dönüşen işlevleri kamu yönetimini de etkilemiştir. Dönüşümün temel niteliği, önceki dönemle kıyaslandığında daha net olarak görülecek olan merkezileşmedir. Bu merkezileşme, darbe sonrasında ortamında, siyasetin belli siyasal partilerden başkasına yer bırakmaması itibarıyla siyasal bir boyut içermektedir. İlaveten, yeni politikaların oluşturulup icrasını mümkün kılacak yeni bir teşkilatın oluşturulma tarzı da yönetsel bir merkezileşmeyi beraberinde getirmektedir.

Türkiye örneğine bakıldığında 24 Ocak kararlarının ortaya çıkış sürecinden itibaren ekonominin merkeziyetçi yönetimine, tek elden karar almaya, dönüşümü tek merkezden yönetmeye dönük bir eğilim veya çaba saptanabilir. 1980’li yılları önceleyen büyük iktisadi krizin aşılmasına dönük çözüm yolları ve neoliberal politikalara da denk düşecek araçlar, 1978-79 yıllarından ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu süreçte ekonominin yönetiminin merkezileştirilmesi ve geleneksel olarak ekonominin yönetiminde güçlü olan

kurumlar dışında yeni yapılar kurulması yoluna gidilmiştir. Bu dönüşüm, 12 Eylül darbesi sonrasında da sürmüştür. Burada dikkat çeken husus 24 Ocak kararlarından itibaren başta ekonominin yönetimi olmak üzere, merkezileşmenin Başbakanlık örgütü merkezde olacak biçimde gerçekleşmeye başlamasıdır. Yukarıda geniş olarak tartışıldığı üzere bu dönüşümün icrasında temel dört araç kullanılmıştır. KHK'lar ile özellikle idari alandaki dönüşümün gerçekleştirilmesinde hızlıca karar alıp uygulamanın yolu açılmış, bu yapılırken parlamento kısmen saf dışına itilmiş ve yasama yetkisine bir tür müdahalede bulunulmuştur. Benzer işleve sahip mali araç ise bütçe dışı fonlar olmuştur. Fonlar sayesinde özellikle Başbakanlık tarafından büyükçe bir mali kaynak serbestçe kullanılabilmiştir. Kurumsal olarak bakıldığında bakanlıkların ve önemli kurumların etkileri azaltılmış ve ekonominin yönetimi Başbakanlık merkezinde yoğunlaştırılmıştır. Son olarak yeni kurulan idari mekanizmanın çalışmasını mümkün kılacak bürokratlar bulunmuş, bunun yetmediği durumda ise yeni ideolojiye sahip (çıkacak) bürokratik elit yaratılmıştır. Merkezileşmenin bu araçları sonucunda kurulan idari yapı, yeni dönemin yeni toplumsal ilişkilerine dayanan politikalarını kurgulayıp icra edecektir. Anlaşılacağı üzere bu süreçte geliştirilen araçlar ve politikalar, yalnızca yönetsel değil toplumsal, siyasal ve iktisadi boyutlar barındırmakta ve ulusal ve küresel ölçekteki dönüşümlerden etkilenmektedir. Bu boyutların ve ölçeklerin analize dahil edilmesi, dönüşümün daha büyük bir çerçeveye içinden görülebilmesini sağlayacağı kanaatindeyiz.

Kaynakça

- Akçay, Ü. (2007). *Kapitalizmi Planlamak: Türkiye'de Planlama ve DPT'nin Dönüşümü*. İstanbul: SAV Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Aslan, O. E. (1998). Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(1). ss.103–123.
- Aydın, R. (2017). 1980'li Yıllarda Türkiye'de Siyasal İktidar ve Bürokrasi İlişkisi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Aydın, R., ve Demirelli, L. (2018). Türk Siyasal Hayatındaki Tarihsel Kırılmaların Bürokrasi Yazınına Yansıması. İçinde V. Erat, C. Ekiz, ve İ. Arap (Ed.), *Quo Vadis: Kamu Yönetimi* (ss. 103–135). Ankara: Nika.
- Bahçe, S. (2008). Şikago Oğlanları. İçinde F. Başkaya ve A. Ördek (Ed.), *Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü: Eleştirel Bir Giriş* (ss. 1065–1075). İstanbul: Özgür Üniversite.
- Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti: Türkiye'de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*. İstanbul: İletişim.
- Bayramoğlu-Özuğurlu, S. (2009). Türkiye'de Devletin Dönüşümü:

Parlamentar Popülizmden Piyasa Despotizmine. İçinde N. Mütevellioğlu ve S. Sönmez (Ed.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm* (ss. 261–302). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Beaud, M. (2015). *Kapitalizmin Tarihi: 1500-2010*. İstanbul: Yordam.

Birand, M. A., ve Yalçın, S. (2012). *The Özal: Bir Davanın Öyküsü*. İstanbul: Doğan Kitap.

Birand, M. A., Yalçın, S., ve Akinan, S. (2000). *Özallı Yıllar Belgeseli*.

Boratav, K. (2005a). *1980’li Yıllarda Türkiye’de Sosyal Sınıflar ve Bölüşüm*. Ankara: İmge.

Boratav, K. (2005b). *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2005*. Ankara: İmge.

Candan, T. K. (2014). *Neoliberal Laboratuvar Şili: Türkiye ile Benzerlikler, Farklar, Kıyaslar*. Ankara: NotaBene.

Curtis, B. (2016). Class, Neoliberalism and New Zealand. *Social Space*, 2016–1(11). ss.1–23.

Çakan, I. (2006). Erken Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Modernleşmesi: Merkezileşme. *Amme İdaresi Dergisi*, 39(4). ss.45–73.

Çiner, C. U., ve Karakaya, O. (2013). Merkez–Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *SBF Dergisi*, 68(2). ss.63–93.

Çölaşan, E. (1983). *24 Ocak: Bir Dönemin Perde Arkası*. İstanbul: Milliyet Yayınları.

Demirelli, L. (Ed.). (2013). *Kanun Hükmünde Kararnameler İle Yönetim Çalıştayı*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF KAYAUM.

Dik, E. (2017). *Türkiye’de Bakanlık Sisteminin Geleceği*. Ankara: İmge.

Dikmen, A. A. (2000). Küresel Üretim, Moda Ekonomileri ve Yeni Dünya Hiyerarşisi. *Toplum ve Bilim*, 86(Güz). ss.281–303.

Dikmen, A. A. (2013). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*. Ankara: Pratika.

Dowd, D. (2013). *Kapitalizm ve Kapitalizmin İktisadı: Eleştirel Bir Tarih*. İstanbul: Yordam.

Erken, T. (1993). Türkiye’de Bütçe Dışı Fonlar. *Maliye Dergisi*, (114 (Temmuz-Eylül). ss.37–61.

Gözler, K. (2000). *Kanun Hükmünde Kararnamelerin Hukukî Rejimi*. Bursa:

Ekin.

- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), ss.14–29.
- Güler, B. A. (2005a). *Devlette Reform Yazıları: Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*. Ankara: Paragraf.
- Güler, B. A. (2005b). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları 1980-1995*. Ankara: İmge.
- Harvey, D. (2006). *Postmodernliğin Durumu*. İstanbul: Metis.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. İstanbul: Sel.
- Hobsbawm, E. (2011). *Kısa 20. Yüzyıl 1914-1991: Aşırılıklar Çağı*. İstanbul: Everest Yayınları.
- Kansu, G. (2004). *Planlı Yıllar: Anılarla DPT’nin Öyküsü*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Karahanoğulları, O. (1997). Kanun Hükmünde Kararname Çıkarma Yetkisi. *SBF Dergisi*, 52(1), ss.387–433.
- Karasu, K. (2009). Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları. *Memleket Mevzuat*, (Nisan), ss. 24–33.
- Kazgan, G. (2013). *Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Keskin, N. E. (2009). *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Ankara: Tan.
- Laurell, A. C. (2015). Three decades of neoliberalism in Mexico: The destruction of society. *International Journal of Health Services*, 45(2), ss.246–264.
- Munck, R. (2014). Neoliberalizm ve Siyaset, Neoliberalizmin Siyaseti. İçinde A. Saad-Filho ve D. Johnston (Ed.), *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (ss. 106–122). İstanbul: Yordam.
- Oyan, O., ve Aydın, A. R. (1991). *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları*. Ankara: Adam.
- Oyan, O., Aydın, A. R., ve Konukman, A. (1991). *Türkiye’de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri*. Ankara: TOBB.

- Ozan, E. D. (2012). *Gülme Sırası Bizde: 12 Eylül'e Giderken Sermaye Sınıfı Kriz ve Devlet*. İstanbul: Metis.
- Övgün, B. (2016). Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi? *Mülkiye Dergisi*, 40(3). ss.159–180.
- Özal, T. (1993). Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Turgut Özal'ın II. İzmir İktisat Kongresi Açılış Oturumu Konuşmaları (2-7 Kasım 1981). İçinde: T. Özal, *Değişim "Belgeleri"* (ss. 47-62). İstanbul: Kazancı Matbaacılık.
- Özal, T. (1993). *Değişim "Belgeleri"*. İstanbul: Kazancı Matbaacılık.
- Özçelik, P. K. (2011), 12 Eylül'ü Anlamak. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 66 (1). ss. 74–93.
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare: Merkeziyetçilik-Adem-i Merkeziyetçilik*. İmge Kitabevi.
- Saad-Filho, A., ve Johnston, D. (2014). *Neoliberalizm: Muhalif Bir Seçki* (Ed. T. Öncel). 2. Baskı. İstanbul: Yordam.
- Savran, S. (1987). 1960, 1971, 1980: Toplumsal Mücadeleler, Askeri Müdahaleler. *11. Tez*, (6). ss.132–168.
- Sezen, S. (1999). *Türkiye'de Planlama: Devletçilikten Özelleştirmeye*. Ankara: TODAİE.
- Tan, T. (1995). Türk Hukukunda Kanun Hükmünde Kararname Uygulaması ve Sorunları. *SBF Dergisi*, 50(1). ss.335–353.
- Tanör, B. (2000). Siyasal Tarih (1980-1995). İçinde *Türkiye Tarihi 5: Bugünkü Türkiye 1980-1995* (ss. 23–155).
- Taşcıer, A. M. (2018). Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(14). ss.650–662.
- TBMM Tutanak Dergisi* (1983). 17. Dönem, 1. Yasama Yılı, 10. Birleşim (19 Aralık).
- Türkcan, E. (2010). *Türkiye'de Planlamanın Yükselişi ve Çöküşü (1960-1980): Attila Sönmez'e Armağan*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Yentürk, N. (1993). Post-Fordist Gelişmeler ve Dünya İktisadî İşbölümünün Geleceği. *Toplum ve Bilim*, (56–61). ss. 42–56.
- Yılmaz, Uçar A. (2016). Türkiye'de Stratejik Planlamanın Kuruluş Süreci

Üzerinden Planlamada Dönüşümün Çözümlemesi. *Mülkiye Dergisi*, 40(2). ss.5–42.

www.mevzuat.gov.tr.

www.resmigazete.gov.tr.

www.tbmm.gov.tr.

<https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/giris.jsp>. (E: 05.11.2019).

<http://dergipark.org.tr/tr/search?q=MERKEZ%C4%B0LE%C5%9EME§ion=articles>, (E: 05.11.2019).

Extended Abstract

Neo-liberalism has been a key concept in most branches of social sciences since the 1980s. It, therefore, has gained several meanings. In the context of this study, it will be used as a set of policies that changed the national Keynesian social welfare state and administrative logic corresponding to that form.

In contrast to the slogans of “laissez-faire” or minimizing the state, the governments took essential roles in establishing of neoliberalism by the intervention of the governments in many countries. In Turkey, the neo-liberalization followed the military coup in 1980, which eliminated the significant social actors who were capable of resisting to the process. Therefore, it can be said that Turkey experienced an extraordinary form of state intervention in the neo-liberalization period.

After the rule of the junta to the 1990s, the cadres loyal to Turgut Özal, the leader of the Motherland Party (ANAP), had managed the economic, fiscal and administrative parts of the state and had widely wielded from a series of administrative reforms (or, structural adjustment regulations, in other words) to keep the political power and administrative capacity for carrying out the neoliberal reforms. Throughout this process, the reforms gradually authorized the Prime Ministry or directly the Prime Minister, Turgut Özal. Then, it can be claimed that the neo-liberalization process in Turkey was an attempt of state intervention led by the Prime Minister. In this process, a series of administrative reforms carried out to empower the Prime Ministry with new capabilities to manage the process. In addition to its administrative capacity, the Prime Minister had gained political power to manage the neo-liberalization thanks to the lack of powerful opposition parties in a semi-democratic political regime. As a result, the power to manage the neo-liberalization, centralized in the hands of the Prime Minister in the 1980s. This study aims to analyze the new tools designed to empower the Prime Minister/Ministry in order to lead the transformation.

There were four main instruments exerted in order to delegate authority to the Prime Minister. The first instrument was the decree-laws,

which authorizes the cabinet at first view but, de facto, the Prime Minister in order to regulate a certain subject in a certain time described in the law. This instrument was frequently used to regulate critical issues without the control of the parliamentary just after the formation of Özal's Cabinet. During the Cabinets of Özal, 221 decree-law was legislated among 617 laws enacted. It means that the Cabinet had regulated nearly one fourth in comparison with the sum of the regulations. Hence, it is possible to claim that the Cabinet, or even the Prime Minister, worked as a legislative organ. Furthermore, the usage of this instrument has become widespread in the administrative tradition of Turkey after the 1980s.

The second instrument was the extra-budgeting funds, which enable Prime Minister to use some public funds without permission or control of the parliamentary. During some periods of Özal's rule, the amount of the resources de-facto controlled by the Prime Minister reached to 10% of the GDP.

The third instrument, centralization of decision-making in the economic policies, was based on the establishment of new administrative bodies other than the traditional administrative structure. Özal, when formed the Cabinet, inherited some institutions leading the Turkish economy in the Prime Ministry organization. Nevertheless, not surprisingly, it was Özal who had established them, as the undersecretary of Prime Minister, after the decrees published on the 24 January 1980. He had formed some institutions like "Incentive and Implementation Directorate" or "Foreign Capital Office", in January of 1980, eight months before the military coup. Besides some other units created to rule neo-liberal economic policies like "Undersecretary for Treasury and Foreign Trade", after 1983, the constitution of the first Cabinet of T. Özal. Besides, new institutions such as "Undersecretary for Treasury and Foreign Trade" were created in order to manage neo-liberal economic policies after 1983.

The last instrument was the transformation of the bureaucrats into new typologies, which means creating new cadres to implement the new policies without any resistance. Especially in some institutions like State Planning Organization, which were ruling the economic policies, bureaucrats could resist to the policies by using their specialized knowledge and curtaining their political and ideological positions. In order to transform the administrative body and form an apparatus to direct the neo-liberal policies, Özal eliminated the cadres opposing neo-liberalism and policies like deregulation or privatization. With the newly formed units and changes in the employment procedure, most of the upper-level bureaucrats had gone abroad for education corresponding to new theories and ideology of the new era, as a result of this a new type of public personnel had been created.

We used the main sources of public administration field like the literature of Turkish public administration, regulations, and official gazette to analyze the centralization process and instruments used during the establishment period of neo-liberalism. Also, the literature of political

science, Turkish political and economic history are wielded. In conclusion, we can easily detect that radical transformations of the public administrations or bodies are influenced by social, political and economic changes in given periods and societies. Observing the transformation of the public administration with its social, political, and economic dynamics in given moments and conjunctures will give us a more detailed analysis of the transformation.