

Yeni yönetim sisteminde çatlaklar

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

Cumhurbaşkanı merkezli yeni yönetim sisteminin kurumsal yapısı ise, 10 Temmuz 2018'de "Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri" başlığı altında Resmi Gazete'de peşpeşe yayımlanan dört Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yasal dayanağa kavuşturuldu. Büyük kapsama sahip Uyum KHK'sı ile Teşkilatlanma Kararnameleri öylesine hızlı bir biçimde kamu yönetim yapısına giriş yapmıştı ki, ilgili kamuoyunun bile değişiklikleri inceleme, sindirme veya eleştirel yoruma tâbi tutma refleksleri bir miktar körelmişti.

Birçok yorumcuya ortak olan duygu ise, kamu yönetim sistemini baştan aşağıya dönüştürmeye yönelik hazırlıkların pek muhkem olduğu ve bünyesinde hiç çatlak bırakmayacak mükemmellikte biçimlendirildiği idi. Siyasal İslamcı hareketin otokratik karakterde yeni bir rejim kurmaya yönelen adımları, bazılarına hiç bu kadar sistemli olmamış gibi gözüküyordu.

Aslında henüz 10 Temmuz Kararnamesi'nin yönetim şemasının ipuçları 24 Haziran Seçimleri öncesinde medyaya servis edildiği anda bile, kurgulanan Cumhurbaşkanlığı Yönetim Sistemi'nin birçok bakımdan sorunlu bir yapı oluşturacağı hemen fark edilebilirdi. Bu sistem bir kere birçok kurumsal mükerreriği, görev/yetki çatışmasını, bakanlık gibi yerleşik kurumlar ile kurul-ofis gibi eğreti kuruluşlar arasında güç çekişmelerini doğurabilecek kaotik bir yapı hazırlamaktaydı. Biz bu konuya henüz 1 Temmuz 2018 tarihinde BirgünPazar'da değinmiştik.

Daha sonraki gelişmeler bu ilk saptamaların haklılığını vurgular nitelikte oldu. Oluşturulan yapının sanıldığından daha derme-çatma bir yönetim yapısı oluşturduğunun birçok işareti birkaç

ay içinde ortaya çıkıverdi. Bazı öngörülmedik işaretler de daha sonra ortaya çıkacaktı. Gelişmelere yakından bakıldığında şu saptamaları yapabiliyoruz.

Cumhurbaşkanlığı bünyesinde oluşturulan dokuz politika kurulu ile Cumhurbaşkanlığına bağlı dört ofisin yöneticilerinin atanmasındaki gevşeklik bir ilk işareti vermekteydi. Kararnamelerin çıkış hızına kıyasla pek yavaş kalan yönetici atamaları yönetimde boşluklar doğuruyordu; daha kurumsal yapıdaki bakanlıklar bu açığı doldurmakta gecikmeyeceklerdi. Öte yandan atamalarda liyakat yerine politik/ailesel yakınlıkların öne çıkması, Erdoğan'ın kendi etrafında örmek istediği bürokratik zırhı oldukça kırılğan yapıyordu. Kaldı ki, üç üyeden oluşan bir politika kurulunun iyi-kötü yüzlerce uzman barındıran bir bakanlık donanımıyla başetmesi beklenemezdi. Erdoğan'ın takıntılı deyimlerinden olan ve nefret kadar korkularının da dışı vurumunu yansıtmaları çok muhtemel olan "bürokratik oligarşi", eğer devleti tamamen çökertmeyi göze almadıysanız, uyduruk politika kurulları ve ofisler karşısında işlevsiz kalamazdı. Nitekim öyle de oldu.

Hatta, bu kurul ve ofisler dışında Cumhurbaşkanına bağlanan 11 kurum ve kuruluş arasına giren iki yeni başkanlık, "Strateji ve Bütçe Başkanlığı" ile "İletişim Başkanlığı" için de benzer şeyler söylenebilirdi. (Diğerleri, Genelkurmay, Diyanet gibi mevcut sistemin zaten güçlü kurumları olup bakanlık karşılıkları yoktur; RTE'nin doğrudan başkanlığını üstlendiği "Türkiye Varlık Fonu"-TVF ise ayrı bir vakadır). Bu yeni başkanlıklardan "Strateji ve Bütçe Başkanlığı" için de güçlü bir idari yapılanma ve çok kapsamlı görev ve yetkiler öngörülmüştü (Bkz. 13 sayılı, 24 Temmuz 2018 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi). Ancak, orta vadeli program (OVP), orta vadeli mali plan, Cumhurbaşkanlığı yıllık programı ile sektörel plan ve programları (m.2/a) ve merkezi yönetim bütçe kanun teklifi taslağını (m.2/h) Hazine ve Maliye Bakanlığı ile müştereken hazırlamak görevi verilen bu "Başkanlık", başında eski Maliye Bakanı Naci Ağbal bulunmasına karşın, henüz yapılanmasını tamamlayamadığı için şimdilik boyunu aşan bu büyük işleri Hazine ve Maliye Bakanlığı'na devretmekten kaçınamamıştı. Aslında bu büyük işler için Başkanlık bünyesinde bakanlık paralelinde büyük bir bürokratik yapılanma oluşması kaçınılmazdı. Nitekim kuruluş Kararnamesinin öngördüğü de buydu. Bu başkanlığın hizmet birimleri arasında beş genel müdürlük, bir daire başkanlığı, iki müşavirlik, bir özel kalem müdürlüğü bulunmakta, adeta mini bir Hazine ve Maliye Bakanlığı ile eski DPT karması oluşturulmaktaydı!

Ama siyaset boşluk kaldırmayacağı gibi bürokrasi de boşluk kaldırmaz. Damadın başkanlığının sadece Strateji ve Bütçe Başkanlığının görev ve yetki alanının üzerine çöreklenildiği ve bunun geçici bir durum olduğu da sanılmamalıdır. Hazine ve Maliye Bakanlığı şimdiden bakanlıklar üstü bir konuma yerleşme yolundadır.

Bu arada, OVP hazırlama görevini devralan Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bunu, dış telkinlerle uyumlu olarak bir krizle mücadele programına (Yeni Ekonomi Programı'na =YEP'e) dönüştürmesi; YEP kapsamında Bakanlık denetiminde yeni merkezi ekonomi ofisleri (özellikle de "Kamu Maliyesi Dönüşüm ve Değişim Ofisi") oluşturması; tepkiler üzerine kısa sürede vazgeçilse de McKinsey&Company şirketiyle bir danışmanlık/denetim ilişkisinin (adeta IMF'siz bir IMF gözetiminin) kurulması gibi örnekler, Temmuz Kararnamelerinin kısa sürede aşıldığını göstermekteydi. Hazine ve Maliye Bakanlığı bünyesinde kurulan "Dönüşüm ve Değişim Ofisi"nin, sıkı maliye politikasını izleme/yönlendirme/denetleme/raporlama birimi olarak bakanlıklar ve kurullar üstü (onlara talimat aktarma yetkileriyle donatılmış) üst düzey bir sorumluluk üstlenmesinin de kanıtladığı gibi, başlangıçta kurgulanan model kendi içinden çatlatılmıştı.

Burada fiilen yaratılan şeyin, Hazine ve Maliye Bakanı'nın, adeta ilan edilmemiş bir başbakan statüsüyle, kurulan ekonomi yönetiminin (hatta tüm bakanlıklarının mali-ekonomik kararlarının, bu arada TVF'nun) tepesine oturtulmasıydı. Sadece kaçınılmazlığı ortaya çıkmış bir eşgüdüm gereksiniminin sonucu mu? Her durumda, yeni yönetim yapısının yetersizliklerinin ve dağınıklığının bir sonucu olarak, hiç olmazsa kamu mali-ekonomik yönetimini Hazine ve Maliye Bakanlığı üzerinden merkezi bir denetime alma ihtiyacının -özellikle de ekonomik kriz koşulları dayatınca- acilen hissedildiği anlaşılıyor. Ama bunun yalnızca iktidarın aklıyla gerçekleştirilmediğini McKinsey ilişkisi çok öğretici biçimde ortaya çıkarmıştı.

Cumhurbaşkanlığı yönetim sisteminin sürdürülemezliğine dair yeni sorun alanları birikmeye devam etmektedir. Bu, kuşkusuz yeni arayışları gündeme getirebilecektir. Ama bu defa 2017'ye kadar 1982 Anayasasına yapılan yamama değişiklikler gibi düzeltmeler çare olamayacaktır.

haber.sol.org.tr/yazarlar/oguz-oyan/yeni-yonetim-sisteminde-catlaklar-252008