



BÜROKRATİK YAPIDA DEĞİŞİM İŞARETİ; BAKAN YARDIMCILIĞI

Mahmut BOZAN

Bartın Üniversitesi, Bartın

Özet

Bu çalışmanın amacı 3046 sayılı Kanunda yapılan değişikliklerle Bakanlar Kurulunda ve Bakanlık Teşkilatlarının yapısında ortaya çıkan yeni durumu değerlendirmek ve özellikle “Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere görevlendirilecek olan Bakan Yardımcılarının” örgüt içindeki yerini, konumunu, fonksiyonlarını ve müsteşarlık makamı ile etkileşimlerini analiz etmektir. Çalışmada daha önce hazırlanan “Kamu Reformu Yasa Tasarısı” ile ortaya konulan hedefler ve yeni durum birlikte ele alınacak, ayrıca Bakan Yardımcılığı kurumunun bulunduğu bazı ülkelerin bakanlık teşkilat yapıları ve işleyişleri de mukayeseli olarak değerlendirilecektir. Bakanlar Kurulunun yapısında iktidarların farklı tasarruflarının olması alışılmamış bir durum değildir, ancak ilk defa bakanlık teşkilatlarında bakan ile müsteşar arasında bir makam ihdas edilmektedir. Buna gerekçe olarak da bürokrasinin halkla iletişim kurmadaki performans düşüklüğü gösterilmekte, hatta elindeki gücü kaybetmek istemeyen bürokratik bir oligarşiden söz edilmektedir. Yapılan açıklamalardan bakan yardımcısının bir “siyasi müsteşar” hüviyetinde olacağı anlaşılmaktadır. Müsteşarların idari işleri yapması beklenirken, bakan yardımcılarında halkla ve milletvekilleriyle iletişim kurmada hissedilen boşluğu doldurmaları ve bürokratik oligarşiyi kırmaları istenmektedir. Ancak merkezî idarenin aşırı büyüklüğü ve hiyerarşik kademe çokluğu gibi temel sorunlarını çözümümeden sadece bakan yardımcılığının beklenen neticeyi vermesi uzak bir ihtimal olarak görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Bakan Yardımcılığı, Bakanlıklarda Yeniden Yapılanma, Kamu Reformu.

1. GİRİŞ

Bu çalışma Türkiye’de demokrasinin tesisi için aciliyet arz eden dosyalardan sadece birisi olan bürokratik yapıdaki değişimi analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bilindiği üzere “seçilmişlerin, atanmış memurları kontrol etmesi” demokrasinin asgari şartlarından birisi olup, bunun tersi ise demokrasinin vesayet altında olduğunu gösterir. Türkiye’nin kuruluşundan bu güne kadar temel problem de millet iradesinin bir türlü atanmışların vesayetinden tam olarak kurtulamamasıdır.

Bunun delillerini bugün bile çoklukla göstermek mümkündür. En başta Türkiye bir ihtilâl anayasası ile idare olunmaktadır. Atanmış yargı gücü zaman zaman yetki sınırlarını aşarak hem Hükümeti, hem Meclisi bağlayan kararlar alabilmekte, icra protokolünde bürokratlar Hükümet üyelerinin önüne geçebilmektedir.

Son 10 yılda demokrasi açısından ülkede oldukça olumlu gelişmeler yaşanmış olmakla birlikte, yönetimde bürokrasinin milli iradeye müdahaleleri hukuki zeminde tam olarak bertaraf edilebilmiş değildir.

2011 Genel seçimleri sonucu kurulan 61. Hükümet, önceki hükümetlerden farklı olarak iki konuda değişikliğe gitmiştir. Bunlardan birincisi devlet bakanlıklarının kaldırılarak icracı bakanlık sayısının arttırılması, ikincisi ise bakanlıklarda statüsü müsteşarla bakan arasında olan “bakan yardımcılığı” gibi bir makamın ihdas edilmesidir. İcracı bakan sayısının arttırılması ile aşırı şekilde genişleyen Başbakanlık yapısı düzene sokulmuş, bakan yardımcılıklarının ihdası ile de icranın karar alma ve uygulama bağı güçlendirilmek istenilmiştir.

Bazı bakanlıkların merkez teşkilatlarında önemli değişikliklerin yapılmaya başlanması, merkeziyetçiliğin önemli bir boyutunu teşkil eden merkez teşkilatlarındaki aşırı hantallığın ortadan kaldırılmasına yönelik umutları arttırmaktadır.

59. Hükümetçe hazırlanan “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” uygulamaya konulamamış olmakla birlikte, Hükümetin bürokratik yapıya bakış açısını ortaya koyması açısından önemli bir belgedir. Tasarı öncesinde hazırlanan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” isimli kitapta Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerekli kılan dört temel açıktan bahsedilmektedir. Bunlar; stratejik açık, bütçe açığı, performans açığı ve güven açığıdır (Başbakanlık, 2003: 65).

Bu açıkların kapatılabilmesi için kamu yönetiminde reform yapmanın şart olduğu ifade edilmekte ve bu amaçla hazırlanan tasarının 7. Maddesinde merkez teşkilatının görevleri tâdâdi olarak belirtildikten sonra sair hizmetlerin taşra teşkilatlarına ve il özel idarelerine devri öngörülmektedir. Cumhurbaşkanlığı vetosu ile kanunlaşamayan bu tasarı üzerinden geçen yıllar, yönetim sorunlarını hem büyümüş, hem de âciliyetini arttırmıştır.

Türkiye’nin hedefine koyduğu “2023 Vizyonu”na ulaşabilmesi, idari yapıdaki aşırı merkeziyetçiliğin düzeltilmesini mecburi hale getirmektedir. Bunun için merkez teşkilatı organları olan bakanlıkların görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi, yani bakanlıkların temel fonksiyonlarına çekilerek bunun dışında kalan yetki, sorumluluk, kaynak ve uzman kadrolarını taşra teşkilatı ile mahalli idarelere devretmesi gerekmektedir.

2. YÜRÜTME GÜCÜ

Demokratik sistemlerde devleti meydana getiren unsurlardan birisini yürütme gücü teşkil eder. Yürütme gücü aslında milli iradenin icra yetkisi verdiği temel organdır. Bu açıdan yürütme gücü seçimle gelen hükümetlerde temerküz eder. Fakat yürütme yetkisini hükümetler atadıkları bürokratlar ve bürokratik müesseseler aracılığı ile kullanmak mecburiyetindedir. Bürokrasi olmadan hükümetlerin halka hizmet etmesi ve programlarını uygulaması mümkün değildir. Bu bakımdan bürokrasinin vazgeçilmezliği, yani seçilmiş iktidarlar kadar atanmış bürokratların varlığını da zorunlu kılmaktadır.

2.1. Seçilmişler Ve Atanmışlar

Genellikle bütün modern örgütler iki temel unsurdan meydana gelmektedir. Biri temsili mekanizma, diğeri ise hiyerarşik mekanizmadır. Temsili mekanizma üst düzeyde kararlar alan ve hedefler belirleyen organdır. Hiyerarşik mekanizma (bürokrasi) ise alınan kararları yürütmek ve belirlenen amaçları gerçekleştirmek için çalışır (Eryılmaz, 2008: 93). Temsili mekanizmanın seçilmişlerden meydana gelmesi, hiyerarşik mekanizmanın ise atanmışlardan oluşturulması genel bir kuraldır.

Demokrasi ile idare olunan ülkelerde hükümetler, başkanlık sisteminde olduğu gibi ya doğrudan halkın seçmesi ile veya parlamenter sistemlerde olduğu gibi halkın seçtiği meclislerin içerisinde çıkararak kurulmaktadır. Hangi şekilde olursa olsun kurulan hükümetler icraatlarını bürokratik mekanizma aracılığı ile yapmak zorundadırlar. Ancak bu mecburiyet bürokratlara seçilmişlerin üzerinde bir konum bahsetmemekte, tersine seçilmişlerin yani milli iradenin temsilcilerinin emrine amade olma sorumluluğunu yüklemektedir.

Yürütme gücü milli iradeye hesap verme sorumluluğunu taşıyan seçilmişlerin karar alma gücü ile bu kararların uygulanmasında uzmanlığa sahip olması gereken teknokrat ve bürokratların bir arada ve ahenkli bir şekilde çalışmasıyla ancak fonksiyonunu ifa edebilir. Bürokratlar siyasi karar vericilerin emirlerini uygulamakla birlikte, görüş ve önerileri ile karar vericileri bir şekilde etkileme imkânına da sahiptirler.

2.2. Bürokrasi

Bürokrasilerin asli görevi ortak kamu hizmetlerinin görülmesidir. Ancak bürokratlar çoğu kez sadece hizmet ifa etmekle sınırlı kalmazlar. Çeşitli şekillerde iktidarın kullanımına etki etmek isterler. Bürokrasinin elinde bazı güç kaynakları vardır. Bunların başında çalıştıkları alanda bilgi ve uzmanlığa sahip olmaları ile oluşan profesyonellik, hızlı karar alabilme iktidarına sahip olmaları, bazı işlemlerin gizliliği, devamlı olarak aynı görevde bulunmalarının sağladığı statü gelmektedir. Ayrıca oluşturulan kurum ideolojisi, özerk olarak örgütlenme ve danışma kurulları ile plan-bütçe gibi teknik fonksiyonları elde tutma gibi avantajlar bürokratları seçilmişler karşısında güçlü bir konuma getirmektedir (Eryılmaz, 2008: 97-104).

Demokratik rejimlerde siyasi iktidar ile bürokrasinin uyum halinde olması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlar, bürokrasinin siyasi iktidarın otoritesine daha bağımlı kullanması olabileceği gibi, siyasi kurumlar arasında rekabet halinde bir dengenin kurulması şeklinde de olabilir. Otoriter sistemlerin çoğunda ise bürokrasinin büyük ölçüde egemenliği ele geçirdiği gözlenmektedir (Tataroğlu, 2006: 114).

Uygulamalara bakıldığında bürokrasinin tamamen siyasi iktidarın otoritesine bağlı olmadığı görülmektedir. Bürokratlar şu ya da bu şekilde siyasi kararları etkilemektedir. Bunun başlıca sebebi siyasi iktidarların aldığı kararları icra edebilmek için yürütme organına ihtiyaç duymasıdır. Demokratik ülkelerde gelişmiş bürokratik örgütlerin bulunması doğal bir mecburiyettir. Batılı demokrasilerde bürokrasinin siyasi iktidar ile ilişkileri nispeten sağlıklıdır ve bürokrasilerin büyük ve güçlü olmaları bürokratik egemenlik sonucunu doğurmamıştır. Demokratik rejimlerde siyasi iktidar ile bürokrasinin uyum halinde olması için çeşitli mekanizmalar geliştirilmiştir. Bunlar bürokrasinin siyasi iktidarın otoritesine daha bağımlı kullanması olabileceği gibi, siyasi kurumlar arasında rekabet halinde bir dengenin kurulması şeklinde de olabilir. (Tataroğlu, 2006; 98).

Parlamentar rejim incelemelerinde yürütmenin siyasi ve idari olmak üzere iki basit kesimden oluştuğu ayrımı geleneksel olarak kabul görmüştür. Bu tefrik, karar alıcıların siyasiler; kararları uygulayanların da bürokratlar olması esasına dayanır. Bazı açılardan her ikisi de kamu görevlisi olarak kabul edilen seçilmiş siyasilerle atanmış bürokratların davranışlarını yönlendiren saikler farklıdır ve siyasi sistemin elverdiği oranda güç mücadelesine girmeleri görülmeyen bir durum değildir. Bürokrasinin kamuya adanmışlığı sürekli olarak sorgulandığından, seçilmiş siyasilerin kamu çıkarlarını daha iyi temsil etmekte olduğu varsayılır (Tataroğlu, 2006;101). Bunda haklılık payı da vardır. Çünkü milli iradede yönetme sorumluluğu ve müsaadesi alanlar bürokratlar değil, seçilmiş yöneticilerdir.

3. TÜRKİYE'DE BÜROKRASİNİN KONUMU

Türkiye'de bürokrasinin konumunu ve gücünü anlayabilmek için Osmanlı Devleti'nin 19. Yüzyıldaki idari reformları ile Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş dönemindeki bürokratik unsurların durumunu incelemek gerekir.

3.1. Osmanlı Devletinin Son Döneminde Bürokratik Yapı

Osmanlı Devleti'nde mülkiye, seyfiye, ilmiye ve kalemiye olmak üzere dört önemli sınıf bulunuyordu. Bu sınıfların devlet idaresinde ağırlıkları ve konumları farklılık arz ediyordu. Osmanlı Devleti'nde bürokratların yönetime ağırlığını koymaya başlaması, mülkiye sınıfının yerini kalemiye sınıfına bırakması ile başlar. Tanzimat'la birlikte köklü değişikliklere uğrayan bürokratik yapı, zaman içinde padişah otorite ve karar alma yetkisinin bürokrasiye geçmesi ile daha da güçlenmiştir (Eryılmaz, 2009; 242).

Devlet yönetiminde merkezîyetçilik eğilimlerinin artması da Tanzimat döneminde ortaya çıkmıştır. Tanzimat dönemi yöneticileri topluma hâkim olmak ve onu değiştirmek için yetkileri merkezde toplamının gerekliliğine inanmaktaydı. Bu değişimi otoriter bir anlayışla

ve inkılâpçı yöntemlerle sağlamak isteyen yönetimler için merkeziyetçilik genellikle uygun bir yöntem olarak tercih edilmektedir. Tanzimat dönemi aydınları siyaset ve yönetimde yenilik ve ilerlemeyi toplumsal hayatı ve kurumları değiştirmek biçiminde anladıkları için ağırlığı bu noktalara vermişler; bu sebeple mal ve hizmet üretimi, etkinlik ve verimlilik gibi kavramlar geri planda kalmıştır. Sonuçta mahalli yöneticilerin ve halkın yerel hizmetlerin yürütülmesindeki etkisi giderek azalmıştır (Eryılmaz, 2006; 246).

3.2. Cumhuriyetin İlk Yıllarındaki Bürokratik Yapı

Osmanlı Devleti'nin yıkılmasından sonra diğer tüm kurumlarında olduğu gibi bürokratik sistemi de Türkiye Cumhuriyeti'ne geçmiştir. Bürokratik yapının işleyiş tarzında bir değişiklik olmamakla birlikte yüklendiği fonksiyon bakımından önemli bir farklılık olduğu söylenebilir. Cumhuriyet döneminde bürokrasinin temel misyonu batılılaşma programını derinleştirmek amacıyla yapılan devrimlerin yerleşmesi, devamı ve korunması olmuş, bu amaçla tek parti iktidarı ile bürokrasi iç içe girmiştir. Devlet-parti özdeşliği güçlendirilmiş, İçişleri Bakanı parti genel sekreteri ve valiler de partinin il başkanları olmuştur (Eryılmaz, 2009; 242).

Devlet-parti özdeşliğinin bürokratik yapıyı rakipsiz hale getirmesi, kamu hizmetlerinin verilme biçimi ve kalitesiyle ilgili hesap verme boyutunun ihmal edilmesi sonucunu doğurmuştur. Yeni kamu yönetimi sistemi tek partili otoriter bir sistem olduğu için, Cumhuriyetin ilk 20-30 yılında radikal siyasal ya da yönetsel sorunlar yaşanmış, özellikle çok partili siyasal sistemin başladığı tarih olan 1946 yılından sonra, Türkiye sosyal ve siyasal değişim açısından çok hızlı ve olumlu bir gelişmeye tanıklık etmiştir (Aydın, 2009; 204).

Kurucu Meclis'in ilk döneminden sonra Cumhuriyet demokratik bir tabana oturtulamamış ve tek partili otoriter bir yapıya dönüştürülmüştür. Yürütme gücünün milli iradeyi temsil yeteneği alternatifsizleştirildikten sonra seçilmişler ve atanmışlar değerlendirmesi oldukça sembolik bir düzeye inmiş olmaktadır.

Cumhuriyetle birlikte kurulan Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF), bürokrasinin egemen olduğu ve bürokratik felsefeyi savunan bir parti olmuş ve tek-parti dönemi boyunca devlet, rejim ve temel kamu kurumları bürokrasi tarafından şekillendirilmiştir. Bu dönemde bürokrasinin nüfuzu dışında herhangi bir siyasal oluşum yoktur. Tek parti dönemi boyunca Terakkiperver Cumhuriyetçi Fırka ve Serbest Fırka gibi çok partililik denemeleri, bürokrasinin egemenliğini ve ideallerini tehlikeye attığı için başarılı olamamıştır. Tek parti dönemi boyunca bürokrasi siyaset iç içeliği yaşanmıştır (Tataroğlu, 2006: 110).

Tek parti dönemini “bürokrasinin altın yılları” olarak tanımlayan Eryılmaz (2008: 137), o dönemde mülki amirlerin idari görevleri yanında siyasal görevlerinin de olduğunu, böylece devlet yönetiminde idare ile siyasetin iç içe girdiğini, bürokrasi ile siyaset kurumu arasında fonksiyonel bir ayırımın olmadığını, bu sebeple siyasal makamlara aday olmak isteyenlerin mülki yöneticilerin aynı zamanda parti başkanı olmaları sebebiyle siyaseten güçlü kişiler haline geldiklerini ifade etmektedir.

3.3. Çok Partili Dönemdeki Bürokratik Yapı

Demokrat Parti ile başlayan süreci, bürokrasiden demokrasiye, başka bir deyişle memurların iktidarından halkın iktidarına geçiş olarak da tanımlayabiliriz. 14 Mayıs bürokratik diktatörlüğün sonu olmuş, ama ne yazık ki Türkiye’de hâlâ bürokratik tutuculuğun etkisi tam olarak kırılmamıştır. Bürokratik iktidarın “transandantal” (aşkın) devletinin yerini “enstrümantal”(araçsal) devlet almaya başlamış, böylece “kutsal” (kendi kendinin amacı olan) devlet kavramı etrafında örülmüş bulunan bürokratik ideoloji zayıflamaya başlamıştır. Bu ise devlet-ağırlıklı bir yönetim modelinden toplum-ağırlıklı bir siyasete geçiş demektir. Başka bir ifadeyle, demokrat partiyle birlikte toplum ağırlıklı “siyasal sistem” soyut “devlet” aleyhine

genişlemeye başlamış ve böylece “vesayetçi demokrasi” anlayışı temelsiz hale gelmiştir (Erdoğan, 1992: 30).

Türk demokrasisinin doğum tarihi olan 14 Mayıs 1950’den itibaren siyasetin sosyolojik tabanı değişmeye başlarken, değişimin bazı kültürel uzantıları da ortaya çıkmıştır. Böylece, ta Osmanlı döneminden beri bir “seçkin “ kültürü olarak halka yabancılaşmış olan “merkez”in değerler kadrosu ile “çevre”nin kültürü birbirine yakınlaşmaya başlamıştır. Bu yakınlaşmanın Türk siyasal kültürünün iki yönlü olarak demokratikleşmesine katkıda bulunduğu söylenebilir. İlk olarak, siyasal kadroların geleneksel seçkin kültürü halkın değerlerinden etkilenmeye başlamak suretiyle bir bakıma halkla bütünleşmenin yolu açılmış, bu ise siyasal kültürümüzdeki devlet merkezliğin yerini sivil toplum-merkezlige bırakması eğilimini ortaya çıkarmıştır. İkinci yön, halk arasında vatandaşlık ve demokrasi bilincinin gelişmesinde kendini göstermektedir. Siyasete katılmanın kendisi açısından oldukça fonksiyonel olduğunu ve bu katılmada kendi değer ve beklentilerinin, kendi dilinin etkili olduğunu gören halk sisteme yabancılaşmadan kurtulmaya başlamıştır. Bu suretle oluşan yakınlaşma duygusu ve siyasal sistemi benimseme tutumu halkın geleneksel baskıcı ve paternalistik devlet kavrayışını terk etme eğiliminin de başlangıcı olmuştur (Erdoğan, 1992: 31).

Çok partili hayata geçişle birlikte bürokrasi nispeten geri plana itilse de bu uzun sürmemiştir. Günümüze kadar yapılan 1960, 1971, 1980 ve 1997 yıllarındaki askeri darbeler demokrasi üzerindeki bürokratik vesayet ne kadar ağır olduğunu gözler önüne sermiştir. Milli iradeye dayalı olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde oluşması gereken iktidar ve muhalefet travmatik bir zemine oturmuştur. Adeta iktidar muhalefet oluşumu seçilmiş ve atanmışlar arasında 10 yılda bir el değiştirmiş, parlamentonun eksenini demokrasinin dışına kaymıştır.

Çok partili parlamenter yaşam boyunca bürokrasi siyasi kurumlarla ilişkilerinde devamlı olarak güç kaybeden bir süreç içine girmekle birlikte bürokrasi, siyasi iktidar üzerindeki nüfuzundan kolayca vazgeçmemiş ve adeta periyodik olarak yaptığı müdahalelerinde olduğu gibi sık sık siyasi iktidarla baskın karakterli bir ilişki içine girmiştir. Özellikle 1960 müdahalesinin ardından yapılan 1961 Anayasasıyla siyasi iktidarın gücü sınırlandırılmış ve seçilmemişleri de barındıran İkinci Meclis (Senato) ile birlikte siyasi iktidarın kullanılmasına bürokratik kurumlar ortak edilerek zayıf iktidar ve zayıf yürütme gücü sağlanmıştır. Anayasa Mahkemesi gibi kurumların da ilk defa olarak kurulması gibi gözlemlerle birlikte değerlendirildiğinde bürokrasinin siyasi gücünün arttırıldığına hükmetmek mümkündür. Anayasa Mahkemesi’nin yasama üzerindeki kontrolü, hükümetin üzerinde de Danıştay’ın denetimi sağlayacak şekilde güçlendirilmesi demokrasinin ağır bir vesayet altına alınmasını netice vermiştir. İktidara gelen partiler bürokrasinin üst kısmında istediği değişiklikleri yapamamış, kendine uymayan bürokratlarla çalışmak zorunda bırakılmışlardır (Tataroğlu, 2006: 111).

Son 10 yıllık dönemde demokratik yapının güçlendirilmesi ve bürokratik vesayet ortadan kaldırılmasına yönelik önemli adımlar atılmış olmakla birlikte yeni bir anayasa yapılmadan bürokrasinin kendi mecrasına çekilmesi mümkün gözükmemektedir.

4. BAKANLIKLARDA YENİ YAPI

Türkiye’de anayasa gereği bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla belirlenir. Bakanlar kurulunun çalışma esaslarını belirleyen iç tüzük gibi bir düzenleme olmadığından hükümetten hükümete çalışma usullerinde farklılıklar görülebilir.

30 Ekim 1923’te İsmet Paşa’nın (İnönü) Başvekil unvanı ile kurduğu 12 üyeli hükümetten bu güne kadar 61 hükümetin göreve geldiği görülmektedir. 61. Hükümet;

Başbakan, 4 başbakan yardımcısı ve 21 icracı bakanlık olmak üzere 26 üyeden teşekkül ettirilmiştir. 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanuna yapılan bir ek ile icracı bakanlıklarda görev yapmak üzere 21 adet bakan yardımcılığı kadrosu ihdas edilmiştir (Başbakanlık, 2011_b).

61. Hükümet döneminde yeni ve daha icracı bir yapı ile müessir bir şekilde hizmet sunmak amacıyla Başbakanlığa bağlı kuruluşların sayısı azaltılmış, Başbakanlığın asli görevi olan koordinasyon işlevi güçlendirilmiştir. Devlet bakanlıkları kaldırılmış, bazı bakanlıklar yeniden yapılandırılmıştır. Oluşturulan bu yeni yapıyla devlet vatandaşa daha iyi hizmet sunmaya uygun kurumlara kavuşturulmuştur. Bu çerçevede; Kalkınma Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Avrupa Birliği Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Gençlik ve Spor Bakanlığı ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlıkları ihdas edilmiştir (Başbakanlık, 2011_a).

4.1. Bakan Yardımcılığı

Türkiye'nin 61. Hükümetiyle birlikte uygulamaya konulan bakan yardımcılığı makamının incelenmesi faydalı olacaktır. Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana bakanlıkların teşkilat yapılarında bakandan sonra gelen müsteşarların ikinci adamlık konumlarını sona erdiren bu değişiklik bir ilktir. İlk defa istisnai memuriyet pozisyonunu haiz bakan yardımcılarını bakandan sonraki en yetkili kişi olarak bakanlıkları yöneteceklerdir.

Konuyla ilgili 3046 sayılı Kanun ve bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde (KHK) değişiklik yapılmasına dair 643 sayılı KHK'nın 3. Maddesine göre "Bakana (Milli Savunma Bakanı dâhil) bağlı olarak Bakana ve bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan yardımcısı atanabilir. Bakan yardımcısı bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur. Bakan yardımcısı Hükümetin görev süreleriyle sınırlı görev yapar; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir." (Başbakanlık, 2011_a).

İlk defa 61. Hükümette uygulamaya konulan "Bakan Yardımcılığı" kadrosunun 21 icracı bakanlık için tahsisine karar verilmiştir. Her bakanlık çıkaracağı yönerge ile bakan yardımcılarının hangi konularda imza yetkisine sahip olacağını belirleyecek, bakan yardımcılarının imza yetkisi bakanın tasarrufunda olacaktır. Bakan yardımcısı, bağlı oldukları bakanı temsil edecek, vatandaş, milletvekili ve Meclis ile bakanlık arasındaki ilişkilerin koordinasyonunu sağlayacaktır. Bakan yardımcılarının görevi mevcut hükümetin görevden ayrılmasıyla son bulacaktır. Bakan yardımcılarının statüsüne uygun bir düzenleme yapılarak maaşlarının bakandan az, müsteşardan fazla olmasına dikkat edilmiştir. İmza yetkisi olan bakan yardımcılarının aldığı kararların siyasi sorumluluğu bakanda olmakla beraber cezai sorumluluk açısından devlet memurlarına uygulanan kurallara tabi olmaları kararlaştırılmıştır. Bu yeni düzenleme ile bakan, bakan yardımcısı ve müsteşar, icracı bakanlıkların tepe yönetiminde bir "icra kurulu" gibi konumlandırılmışlardır.

Bakan yardımcısı, parti yönetimi, örgüt ve milletvekillerinden gelen taleplerin takip edilmesinde de rol oynayacaklardır. Dışarıdan atanacak bakan yardımcısı, eski milletvekili, eski bürokrat veya özel sektörde görev yapan birisi olabileceği gibi bu kişilerin üniversite mezunu olma zorunluluğu da bulunmayacaktır. Bakan yardımcısına verilen rollerden birisi de parti yönetimi, örgüt ve milletvekillerinden gelen taleplerin takip edilmesidir. Böylece müsteşarlar hiyerarşik yapıya eğildiklerinde bakanlık, hükümet ve meclis ilişkileri de ihmale uğramamış olacaktır.

Bakan yardımcılarının kurum içi ilişkileri ve özellikle müsteşarlarla ilişkileri merak konusu olmaktadır. Bakanlıkların teşkilat yapılarında bakan yardımcılarını için henüz görev tanımlarına rastlanılamamaktadır. Bu sebeple bakanlardan sonra gelen bu iki önemli makam arasında nasıl bir görev dağılımı yapılacağı, rekabet veya dayanışmaya yol açıp açmayacağı, kurum içi müessiriyeti konusunda bir değerlendirme yapılamamaktadır. Her şeye rağmen kamu yönetimi açısından bakan yardımcılığının araştırma ve incelemelere konu olacağını ifade etmek gerekir.

4.2. Bazı Ülkelerde Bakan Yardımcılığı

Bakan yardımcılığı uygulaması dünyada birbirinden farklı rejimlerde, değişik isim ve unvanlar altında yaygın olarak kullanılmaktadır. Bakandan sonra gelen en üst yetkilinin adı, sekreter veya bakan yardımcısı olabileceği gibi, sayıları da farklılıklar göstermektedir.

Bakan yardımcılarını bakanlık ofisi ile kamu hizmeti sistemi arasındaki arayüz gibi değerlendiren Evans'a göre (2011), bakan yardımcılarını kurumsallaşmış devleti seçilmiş yöneticilere bağlayan doku gibidir. Rollerini ise devletin idari yapısında gözlemlenen tüm işlevleri, kararların uygulanmasını seçilmiş yöneticilere bağlı olarak sürdürmektedir. Bakan yardımcılarını genellikle bir ya da iki siyasa alanında kariyer yapmış, gözde ve deneyimli bürokrat kadrolardan seçilmektedir.

Türkiye'de ilk defa uygulamaya konulan bakan yardımcılığı ile ilgili farklı ülkelerdeki uygulama örneklerinin incelenmesi fikir vermek açısından faydalı olacaktır. Mesela İngiltere'de bakandan sonra gelen en yüksek memur Türkiye'deki müsteşar muadili olan daimi sekreterdir. Daimi sekreter memurdur, atamayla gelir ve kâfi miktarda yardımcısı bulunur. Ancak bakanlara yardım eden "genç bakan" (junior minister) denilen bakan yardımcılarını veya alt bakanlar da vardır. Bunlar kabineye girmezler ve bakanla birlikte gelir ve giderler (Roskin, 2009; 80).

Amerika Birleşik Devletlerinde bakanlıkların iç yapılanması birbirinden farklı olmakla birlikte bütün bakanlıklarda bakan (secretary), müsteşar veya bakan yardımcısı (under secretary) ile müsteşar yardımcılarını veya bakan yardımcısı muavinleri bulunur. ABD de bunların hiçbirini seçimle gelmez. Federal Alman hükümet sisteminde bakanlıkların yanı sıra bir de "parlamentar Hükümet Sekreterleri" bulunmaktadır. İkinci derecede bakan statüsünde görev yapan sekreterlikler yine başbakan tarafından görevlendirilir.

Japonya'da bakanlıklar tek tip olarak yapılandırılmıştır. Bakanlıkların başında bakan bulunur. İkinci sırada "Yönetici bakan yardımcısı" yer alır. Bu memur müsteşar statüsünde olup, bütün bakanlıklarda bulunur. Bakan yardımcılığı altında bakanın özel danışmanı ve onun altında da genel sekreterler bulunmaktadır. Japonya'da bakanlığı bakanın altında yer alan ve devlet memuru olan bakan yardımcısı yönetir. İngiltere'deki daimi sekretere tekabül eden bakan yardımcılarını patronlarından daha güçlüdür.

Çin hükümet sisteminde bakanlıkların iç yapılanmaları birbirlerine bezerlik göstermektedir. Bakanlığın tepesinde yer alan bakandan sonra hiyerarşide 1. ve 2. bakan yardımcılarını bulunmaktadır. Bakan 2. yardımcılarının sayısı bakanlıkların yapısına göre farklılıklar göstermekle birlikte 5-12 arasında değişmektedir. Hindistan'da bakanlar başbakan tarafından göreve getirilmekte ve görevden alınmaktadır. Bakanlıklarda bakandan sonra bakan yardımcısı ve bakanlık sekreteri bulunmaktadır (Parlak ve Cantürk, 2009; 82-323).

Tüm bu örnekler bakanlık merkez teşkilatlarında üst yönetimin bakan yardımcılarını ile güçlendirilmesinin tek bir müsteşara bırakılmasından daha isabetli olduğunu göstermektedir. Türkiye'de her ne kadar müsteşar yardımcısı kadroları bulunmakta ise de bu düzenleme müsteşarın tek yetkili konumunu değiştirmemektedir. Statü olarak eşit düzeyde olan

komisyon tipi bir üst yönetimin tek kişi otoritesine tercih edilmesi aynı zamanda yeni kamu yönetimi anlayışına da uygun düşmektedir.

4.3. Bakanlık Merkez Teşkilatlarında Yeniden Yapılanma

61. Hükümetin programına aldığı konulardan birisi de yönetimde aşırı merkeziyetçiliğin ortadan kaldırılması ve yetkilerinin önemli bir kısmının taşra teşkilatlarına devri amacıyla bakanlık teşkilatlarının yeniden yapılandırılmasıdır. Bu amaçla hazırlanan “Kamu Reformu Yasa Tasarısı” 2004 yılında TBMM’den geçmiş olmasına rağmen Cumhurbaşkanı A. Necdet Sezer’in vetosu sebebiyle uygulamaya konulamamıştı.

Dönemin Başbakanlık Müsteşarı olarak yasa tasarısını hazırlayan Ömer Dinçer 61. Hükümette Milli Eğitim Bakanı (MEB) olmuş ve Bakanlığı yeniden yapılandırmak için harekete geçmiştir. Yeni Teşkilat Kanununun 6. Maddesi ile daha önce 35 olan hizmet birimlerinin sayısı 19’a indirilmiş, merkez teşkilatında çalışan personelin hem sayısı azaltılmış, hem de ara kadroların bir kısmı kaldırılmıştır (MEB, 2011).

Benzer şekilde Sağlık Bakanlığı da (2012: 6) merkez teşkilatında yeniden yapılanmaya giderek hem taşra teşkilatına yetki devrini sağlamış, hem de merkez teşkilatını küçültmüş oldu. Bu yeni yapılanmada hizmet birimlerinin sayısı 26’dan 11’e düşürülmüş, Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu ve Türkiye Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ise bağlı kuruluşlar olarak belirlenmiştir. Bu uygulamalar henüz diğer bakanlıklarda görülmemekle birlikte hükümetin kademeli olarak bu uygulamaları yaygınlaştıracığı anlaşılmaktadır.

Türkiye’de idari yapının aşırı merkeziliğini bu uygulamaların ortadan kaldırması iyimser bir yaklaşım olacaktır. Çünkü sorun daha kapsamlıdır ve çözümü için de hem anayasal, hem de yasal değişikliklere ihtiyaç bulunmaktadır.

5. DEMOKRASİNİN VESAYETTEN ARINDIRILMASI

Bilindiği üzere bir ülkede demokrasinin ana göstergesi, kamusal sorunlar hakkındaki temel belirleyici kararları seçilmiş görevlilerin alması ve göreve geli yöntemleri bakımından halkı temsil etmeyen atanmış sivil veya asker kamu görevlilerinin seçilmiş iktidarın denetimi altında olmasıdır. Onun içindir ki bazı demokrasi teorisyenleri “seçilmişlerin atanmışlara üstünlüğünü” demokrasinin ilkeleri arasında sayarlar (Erdoğan, 1997; 56).

Ancak özellikle üst düzey bürokratların güçlü bir politika etkileyici grubu olduğu unutulmamalıdır. Bu etkileme antidemokratik olarak kullanılmaya açıktır. Yerleşik demokrasiler bu ihtimali azaltmak için genel olarak iki metot kullanmaktadır. İlki, her bakanlığın üst düzey idari kadrolarını siyasi atamaya tabi kılmak ve her seçilmiş hükümet değiştiğinde prensip olarak değiştirmektir. İkincisi ise bakanlara alternatif tavsiye ve bilgi verebilecek, parti destekçilerinden oluşan uzmanların her bakanlıkta istihdam edilmesidir. Böylelikle bakan devamlı görevde olan devlet memurlarının tavsiyelerini kontrol etme imkânına sahip olabilecektir (Beetham ve Boyle, 1988: 88).

Demokrasinin bürokratik vesayet altında olması veya vesayet tehdidi genellikle demokratikleşme sürecinin tamamlanmadığı ülkelerde görülmektedir. Türkiye’de bürokratik vesayet hâlen tehdit oluşturduğu ülkelere birisidir. Bürokratik vesayet silahlı bürokratlar başta olmak üzere yüksek yargı ve diğer üst düzey bürokratların koalisyonu ile medya, sermaye çevreleri ve güdümlü sivil toplum yapılarının çekilmesi sonucu ortaya çıkan oligarşik bir güçle oluşturulmaktadır.

Bürokratik vesayet yolunu kapamak için yapılması gereken birinci iş demokrasinin derinleştirilmesidir. Bu kapsamda milli iradeye dayalı bir anayasa yapılarak devlet yapısının ona göre kurulması ve diğer kanuni düzenlemelerin de bu anayasaya göre yapılmasıdır. İkincisi ise başta silahlı kuvvetler olmak üzere diğer vesayet odaklarının milli iradeye itaatini

sağlayacak tedbirlerin alınmasıdır. Demokrasinin hiçbir krizi bürokratlara meşru bir müdahale alanı açamaz.

Demokrasi prensip olarak hükümetin her alanında gizliliğine muhalif olmakla beraber demokratik sürecin kendisini yok etmeye yönelik örgütlenmelere, uluslar arası organize suçlara ve dış tehlikelere karşı toplumu korumak için gizli operasyonlara ihtiyacı olabilir (Beetham ve Boyle, 1988: 94).

6. SONUÇ

Türkiye’de son 10 yılda demokratikleşme, temel hak ve hürriyetlerin garanti altına alınması ve hayat standardının yükseltilmesi gibi alanlarda önemli adımlar atılmış olmakla birlikte henüz yapılması gereken pek çok reform bulunmaktadır. Özellikle kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması ile kurumlar arası yetki ve sorumlulukların rasyonelleşmesine yönelik 9. Kalkınma Planı’ndaki (DPT, 2006: 101) hedeflere ulaşılma oranı henüz tatmin edici düzeyde değildir.

Mevcut idari yapının aşırı merkezîyetçiliği aslında siyasi sistemin merkezîyetçi karakterinin idareye bir yansıması olup, siyasi sistemin demokratikleştirilmesi tamamlanmadan idari yapının iyileştirilmesi mümkün değildir.

Bu sebeple bakanlık merkez teşkilatlarında yapılan düzenlemeler köklü ve esaslı bir iyileştirmeden ziyade manevra kabiliyetini kaybetmiş, aşırı hantallaşmış ve bürokrat deposu konumuna gelmiş olan yapıya işlerlik kazandırmaya yönelik bir düzenleme olarak görülmektedir. Bakan yardımcılığı uygulaması ise şu ana kadar gerek görev tanımları, gerekse yetki ve sorumlulukları itibarıyla tebellür etmediği gibi, mevcut bakan yardımcılarını da bir varlık ortaya koyabilmiş değildir.

Sonuç itibarıyla Türkiye’nin idari yapısına dönük reform beklentileri, diğer pek çok beklenti gibi ümidini yeni anayasanın yapılmasına bağlamış bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Aydın, A. Hamdi (2009). *Türk Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara.

Başbakanlık (2011_a), 3046 Sayılı Kanun ve Bazı KHK Değişiklik Yapılmasına Dair 643 Sayılı KHK, *Resmi Gazete*, 08.06.2011 Tarih ve 27958 Sayılı 1. Mükerrer, <http://www.resmigazete.gov.tr/default.asp>, Erişim: 30.03.2012.

Başbakanlık (2011_b), TC. 61. Hükümet Programı, *Resmi Gazete*. 17.07. 2011, Mükerrer Sayı: 27997, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717.htm>. Erişim:30.03.2012.

Başbakanlık (2003) *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık, Ankara.

Beetham, Davit ve Boyle, Kevin (1988). *Demokrasinin Temelleri (Introducing Democracy)*, Çev. Vahit Bıçak, Liberte yayınları No, 22 Ankara.

DPT (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

Erdoğan, Mustafa (1997). Türkiye’de Siyasal Sistem ve Demokrasi, *Yeni Türkiye*, Sayı 17.

Erdoğan, Mustafa (1992) Türk Demokrasisinin Doğum Tarihi: 14 Mayıs”, *Yeni Forum*, N. 278, S. 26-36.

Eryılmaz, Bilal (2009). *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.

- Eryılmaz, Bilal (2008). *Bürokrasi ve Siyaset; Bürokratik Devletten Etkin Yönetime*, Alfa Yayınları, 3. Baskı, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2006). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, İstanbul.
- Evans, Bryan (2011). Akademi Politik Söyleşileri I, *Söyleşi ve Çeviri: Deniz Yıldırım*, http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=38536 15 Temmuz 2011, Erişim:30.03.2012.
- Gökbunar, Ramazan ve Aylin G. Ünal (1999). Yönetimde Dinozorlaşma Sendromu ve Kamu Yönetiminde Değişim, *İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 3, Sayı: 1
- MEB (2011) MEB Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK, Bakanlar Kurulu Kararı, 25/8/2011-2011/652, *Resmî Gazete*: 14.09.2011/28054.
- Parlak Bekir, Cantürk Caner (2009). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*, Alfa Akademi, Bursa.www.direct.gov.uk
- Roskin, Michael G. (2009). *Çağdaş Devlet Sistemleri Siyaset, Coğrafya, Kültür, Çev.* Bahattin Seçilmişoğlu, Adres Yayınları: 23, Ankara.
- Sağlık Bakanlığı (2012). *Bakanlık Merkez Teşkilatı Bağlı Kuruluşlar Tanıtım Kitapçığı*, Ankara.
- Tataroğlu, Muhittin (2006). Parlamenter ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme, *Yönetim Ve Ekonomi* Cilt:13, Sayı:1, Manisa.