

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BAKAN YARDIMCILIĞI ÜZERİNE FARKLI AÇILARDAN BİR DEĞERLENDİRME

Aykut ACAR*

Fatih KIRIŞIK**

Nazlı ATEŞ***

Öz

Bakan yardımcılığı, Türk kamu yönetimi literatürüne ve uygulamaya 2011 düzenlemeleri sonrasında girmiştir. Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM)'nce çıkarılan ve altı ay boyunca Bakanlar Kurulu'na özellikle kamu yönetimi teşkilâtında yapısal ve hukuki düzenlemeler yapma konusunda yetki veren 6223 Sayılı Kanun'a dayanarak 03.06.2011 Tarih ve 643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile ihdas edilen bakan yardımcılığı pozisyonu, hem akademik çevrelerde, hem de diğer çevrelerde bazı tartışma ve değerlendirmeleri de beraberinde getirmiştir. Bu çalışma; birkaç ana başlıkta süregelen bu tartışmaları ve değerlendirmeleri toparlarken, adı geçen pozisyonun Türk kamu yönetimi teşkilâtı içerisindeki yeri ve gerekliliği konusunu da değerlendirmeyi hedeflemektedir.

Anahtar Kelimeler: Bakan Yardımcısı, Siyasi Müsteşar, Kamu Yönetimi, Reform, Düzenleme

AN EVALUATION ON VICE-MINISTRY IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION FROM DIVERSE PERSPECTIVES

Abstract

The concept of vice-minister made an entry into The Turkish public administration literature and practice after 2011 regulations. Based on the Law numbered 6223, dated 03.06.2011, Turkish Grand National Assembly (TBMM) authorized The Council of Ministers for six months to make structural and legal arrangements especially in public administration and then The Council of Ministers created the position of vice-minister, with the Decree (KHK) numbered 643, which has become the topic of discussions and evaluations for academic and other circles. This article attempts to sum up these discussions and evaluations under a few headings and then to assess the place and value of vice-ministerial status in the establishment of Turkish public administration.

Keywords: Vice-Minister, Deputy Minister, Public Administration, Reform, Regulation

Giriş

Bakan yardımcılığı pozisyonu, Türk kamu yönetimi literatüründe ve uygulamada çok eski bir geçmişe sahip değildir. TBMM'nce 06.04.2011 tarihinde kabul edilen 6223 Sayılı Kanun¹ ile Bakanlar Kurulu'na “...*kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak üzere;*

a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;

* Yrd.Doç.Dr., Dumlupınar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, aykut.acar@dpu.edu.tr

** Yrd.Doç.Dr., Dumlupınar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, fatih.kirisik@dpu.edu.tr

*** Kamu Yönetimi Yüksek Lisans Öğrencisi, Dumlupınar Üniversitesi, nzl_ats_90_@hotmail.com

¹ Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, Kanun No: 6223, Kabul Tarihi: 06.04.2011, Resmi Gazete Tarih: 03.05.2011, Sayı: 27923.



1) Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,

2) Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,

3) Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,

b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına,

ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere...” KHK çıkarma yetkisi verilmiş, altı ay süreli bu yetki çerçevesinde Bakanlar Kurulu, çıkardığı KHK’lar ile Türk kamu yönetimi teşkilâtı için önemli boyutlarda sayılabilecek düzenlemelere gitmiştir.

Bakan Yardımcılığı pozisyonuna temel teşkil eden düzenleme ise 03.06.2011 tarihinde kabul edilen 643 Sayılı KHK²’dir. Söz konusu KHK’nın 3. maddesi aynen şu şekildedir:

“3046 sayılı Kanuna 21 inci maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 21/A maddesi eklenmiştir.

"Bakan Yardımcıları

MADDE 21/A- Bakana (Millî Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere Bakan Yardımcısı atanabilir. Bakan Yardımcıları bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur.

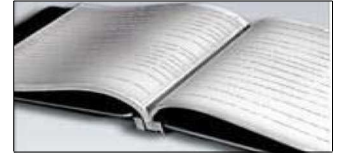
Bakan Yardımcıları Hükümetin görev süresiyle sınırlı olarak görev yapar; Hükümetin görevi sona erdiğinde, Bakan Yardımcılarının görevi de sona erer. Bakan Yardımcıları gerektiğinde Hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilir.

Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüzellisi oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir."

Görüldüğü üzere bu KHK ile, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen 27.09.1984 Tarih ve 3046 Sayılı Kanun³’un 21. maddesine bakan yardımcılığı ile ilgili bir hüküm ilave edilmiş ve müşterek kararname ile bu unvanla atamalar yapılabilmesinin yolu açılmıştır.

² 3046 Sayılı Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, KHK No. 643, Kabul Tarihi: 03.06.2011, Resmi Gazete Tarih: 08.06.2011, Sayı: 27958 1. Mükerrer.

³ Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanun No: 3046, Kabul Tarihi: 27.09.1984, Resmi Gazete Tarih: 09.10.1984, Sayı: 18540.



Takip eden süreçte, eş zamanlı olmamakla birlikte farklı bakanlıklara farklı zamanlarda bakan yardımcısı atamaları yapılmış ve bu pozisyon, uygulamada da yerini almıştır. Bununla birlikte bakan yardımcılığı ile ilgili bazı tartışmalar ve değerlendirmeler ortaya çıkmıştır. Bu tartışmalar ve değerlendirmelerin bir kısmı akademik çalışmalara dönüştürülmüş olsa da bu konudaki literatürün henüz tam anlamıyla zenginleşmemiş olduğu söylenebilir.

Bu çalışmaya konu edilen tartışmalar genellikle şu başlıklar etrafında yoğunlaşmıştır:

- 1) Bakan yardımcılığının 1930'ların siyasi müsteşarlık pozisyonu ile benzeşimi ve karşılaştırılması
- 2) Bakan yardımcılığının süreklilik/geçicilik eksenindeki konumu ve hiyerarşik yapıdaki yeri (bir yönüyle kadrolu memur/istisnai memur eksenini üzerinden yürüten tartışmalar)
- 3) Bakan yardımcılarının görevlerinin siyasi ağırlıklı mı yoksa idari ağırlıklı mı olduğuna, buna bağlı olarak bakan yardımcılarının yetki ve sorumluluklarının sınırına ilişkin tartışmalar
- 4) Bakan yardımcılığı gibi bir pozisyonun ihdas edilmesinin amacı

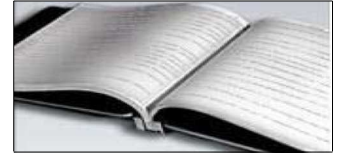
2011 düzenlemelerinin KHK'lar ile yapılması, bir bakıma bakanlık teşkilatlarıyla ilgili düzenlemelerin kanun yerine KHK ile yapılması üzerine (Anayasa Hukuku zeminindeki) tartışmalara ise, farklı ve daha genel bir boyutu olması sebebiyle bu çalışmada yer verilmemiştir.

Anlaşılabileceği üzere, bakan yardımcılığı üzerindeki tartışmalar bu konunun hem idari, hem hukuki, hem siyasi, hem de yapısal boyutunu ilgilendiren bir düzlemde süregelmektedir. Bu da esasen konuyu ilgi çekici kılmaktadır. Sosyal bilimler içerisinde yer alan ve incelenen bir gelişmenin/değişimin etki ve sonuçlarının birkaç yıllık bir seyir neticesinde tam anlamıyla kavranabilmesi ve yorumlanabilmesi pek mümkün gözükmemekle birlikte, bu çalışma, ilgili tartışma başlıklarına değinerek nihayetinde bu pozisyonun Türk kamu yönetimi teşkilatı içerisindeki (özde de yürütme erki içerisindeki) yerini değerlendirmeye çalışacaktır.

1. Bakan Yardımcılığı ve Siyasi Müsteşarlık

Bakan yardımcılığı ile ilgili tartışmaların yoğunlaştığı konuların başında bu pozisyonun idare tarihimiz içerisinde bir dönem uygulama alanı bulan siyasi müsteşarlık ile olan benzeşimi ve karşılaştırılması gelmektedir.

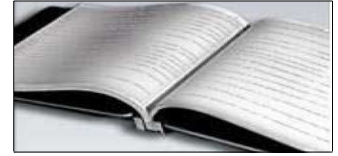
Esasen Osmanlı'da II. Meşrutiyet döneminde de izlerine rastlanan fakat hayata geç(iril)meyen siyasi müsteşarlık (Topaca, 2014: 308-309), Cumhuriyet döneminde biri 1937 yılında 1924 Anayasası'nda yapılan değişikliklerle kurumlaşmış olarak, diğeri bunun öncesinde sadece düşünce boyutunda ve kurumlaşmamış, bir diğeri de 1987'de Özal Hükümeti döneminde yasal temele sahip olmadan sadece kısa bir süre uygulamada yer alıp sona ermiş bir biçimde kamu yönetimi sistemimizde görülmüştür. Ancak 1937 uygulamasından önceki girişimlerde bu pozisyon “vekil muavini” kavramıyla gündeme getirilmiş ve uygulama olanağı bulunmamıştır (Dik, 2013: 129-130). Burada 1924 yılında Teşkilât-ı Esasiye Kanunu görüşmeleri sırasında gündeme gelen vekil muavinliğinin, o dönem bakanlık örgütleri Vekâlet olarak adlandırıldığından, kavram olarak günümüzün bakan yardımcılığına karşılık geldiğini belirtmek gerekir.



Siyasi müsteşarlık uygulaması 1937’de İnönü Hükümeti tarafından gündeme getirilmiştir. Siyasi müsteşarlıkların kuruluş düşüncesinin bakanların yükünü azaltmak olduğu söylenmiş, bu kurumunun hayata geçirilmesindeki temel düşüncenin, büyüyen devlet örgütlenmesinde bakanların artan işlerinde bir takım milletvekillerinin uzmanlık bilgileriyle bakanlara bir anlamda danışmanlık hizmeti sunmaları olduğu belirtilmiştir. Siyasi müsteşarlıkların kurulma gerekçesinin vekillere yardımcı olmak, meclis çalışmalarında vekillere yardım etmek ve şayet yetenekli iseler onları ileride vekil olmaları için hazırlamak biçimindeki görüşlere dayandırıldığı görülmekle birlikte (Yılmaz, 2013: 34), bu pozisyonun Sovyetler Birliği’ndeki tek partinin bakanlarla birlikte güvenilir partililerden seçerek bakanlıklarda görevlendirdiği ve bir bakıma bu sayede bakanlıkları denetlemeyi mümkün kılan “bakanlık komiserleri” uygulamasından esinlenilerek getirildiği de ifade edilmiştir (Birlik, 2010: 256). 5 Şubat 1937 Tarih ve 3115 Sayılı Kanunla 1924 Anayasası üzerinde yapılan değişiklikle siyasi müsteşarlar kamu yönetimi sistemimiz içerisindeki yerini almış (Kayar, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf>, 04.03.2016), böylelikle Anayasal zeminde varlık bulmuştur. 11.02.1937 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 3115 Sayılı Kanun’a göre; siyasi müsteşarların bazı kişisel sorumlulukları olmakla birlikte Meclise karşı bakanlar sorumlu tutulmuştur. Bakanlıklarda kaç siyasi müsteşar olacağına Başbakan tarafından karar verilecek olup, kimi bakanlıklarda birden fazla -Ziraat Bakanlığı’nda iki adet- olmakla birlikte genellikle her bakanlığa birer adet siyasi müsteşar (Milli Savunma, Dışişleri, İçişleri, Adliye, Milli Eğitim, Maliye ve İktisat Bakanlıklarında olmak üzere) görevlendirilmiştir (Yılmaz, 2013: 34).

Siyasi müsteşarlık kurumunu Anayasal zemine oturtan 3115 Sayılı Kanun’un çıkartılmasından kısa bir süre sonra konuyu daha ayrıntılı düzenlemek üzere 3117 Sayılı Kanun çıkartılmıştır. Bu Kanun’a göre, siyasi müsteşarların sayısını ve hangi bakanlık işlerinde görevlendirileceklerini Başbakan belirler. Gerektiğinde bir bakanlık için birden fazla siyasi müsteşar seçilebilir (*m. 3*). Siyasi müsteşarların Bakanlar Kurulu toplantılarına katılımı, Başbakanın istemesine bağlıdır. Bunlar, Bakanlar Kurulu’nda, danışma niteliğinde oy verebilirler (*m. 4*). Ayrıca, kendilerine gönderilen belirli işlerden dolayı kişisel sorumluluk yüklenmiş olurlar. Ancak bu işlerden dolayı bakanların TBMM’ne karşı siyasi sorumlulukları sürer (*m. 5*). Bakanlar Kurulu’nun toptan istifa veya düşürülmesi ile siyasi müsteşarların görevleri de biter. Ancak bir bakanın istifası veya düşürülmesi o bakanlıktaki siyasi müsteşarın da çekilmesini gerektirmez (*m. 6*). Siyasi müsteşarların görevleri genel olarak ve sorumlu bakanın direktifi dairesinde; bakanın bizzat yapacağı bütün işlerde bakana yardım etmek, yönetimi kendilerine verilen belirli bakanlık hizmetleri hakkında gereken kararları vermek, Bakanlığın, TBMM’deki işlerini bakanlar adına izlemek ve sonuçlandırmak, bakana yöneltilen sorulara bakan adına cevap vermekten ibarettir (*m. 7*). Bunların görevlerinin sınır, derece ve türleri Bakanlar Kurulu tarafından ayrıca bir kararname ile belirlenir (Kayar, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf>, 04.03.2016).

Devlet işlerinde bakana yardımcı olmak üzere oluşturulan siyasi müsteşarlığın uygulama süresi uzun olmamış, 29.11.1937 Tarih ve 3271 Sayılı Kanun’un 2. maddesi ile bu uygulamaya son verilmiştir (Kayıkçı, 2013: 38). Siyasi müsteşarlık uygulamasının son bulması, hükümet değişiminin hemen sonrasında, Bayar Hükümeti döneminde gerçekleşmiş, siyasi müsteşarlar Atatürk’ün talebi üzerine istifa etmişlerdir (Topaca, 2014: 314). Bu uygulamaya son verilmesine gerekçe olarak; siyasi müsteşarlık kurumundan beklenen verimin alınmadığı, vekilin güç ve otoritesini azaltabileceği, müsteşarlık makamının uzmanlık esasına



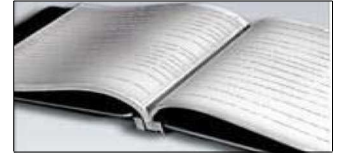
dayandığı TBMM üyeleri arasından seçilecek siyasi müsteşarların da uzmanlık ve yeteneklerinden yararlanabilmek için idari ve icrai görevlerde önce müsteşar olarak bulundurulmalarının faydalı olacağı öne sürülmüştür. Yine gerekçede bu uygulamanın yapıldığı diğer ülkelerde uygulamadan doğan aksaklıkların göz ardı edilemeyeceği, devlet teşkilatında zaaf yaratacak bu kurumun gereksiz olduğu kanaatine varıldığı için siyasi müsteşarlıkların ilgasının uygun bulunduğu belirtilmiştir (Dik, 2013: 131). Siyasi müsteşarlık uygulamasına bu kadar kısa bir sürede son verilmesinin ardında, *“Bakanların kendi durumlarını düşünerek yetersiz kimseleri Bakan yardımcısı atamaları ve onların da genellikle bakanların yanında birer hiç mesabesinde kalmaları[nın] bu kurumun verimli çalışmasına engel ol[ması]”* biçiminde gerekçelendiren görüşler de öne sürülmüştür (Yılmaz, 2013: 34). Hattâ; siyasi müsteşarlık uygulamasıyla, bu kimselerin TBMM üyeleri arasından seçilmelerinden hareketle, Yasama ve Yürütmenin iyice iç içe geçtiği, bu sayede vekillerin bakanlıklara el koyup bakanlıkları doğrudan denetimleri altına almalarının mümkün hale geldiği biçimindeki bir görüş de bulunmaktadır (Ardıç, 2008: http://www.sabah.com.tr/yazarlar/ardic/2008/07/25/siyasi_mustesar, 07.01.2016).

Siyasi müsteşarlık ile bakan yardımcılığı arasındaki benzeşim ve karşılaştırma eksenli tartışmaların sağlıklı bir zemine oturabilmesi açısından, bu iki pozisyonun benzerliklerine ve farklılıklarına değinen çalışmalarda ortaya çıkan hususlara burada yer vermek gerekir düşüncesindeyiz. Şöyle ki (Uyanık, 2012: 104-105; Dik, 2013: 131-133):

Bu ikisi arasında atama biçimi bakımından farklılık mevcuttur; siyasi müsteşarlar, Başbakan tarafından TBMM üyeleri arasından seçilerek Cumhurbaşkanı onayı ile atanırken, bakan yardımcılarının atanması 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu (DMK)⁴'nin 48. maddesindeki şartları taşıyan kişiler arasından müşterek kararname ile gerçekleşmektedir. Bu müşterek kararnamede ilgili Bakan, Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın imzası bulunmaktadır. Bakan yardımcılarının görevden alınmalarında da aynı usul takip edilmektedir. Bakan yardımcılarının farklı olarak siyasi müsteşarlar milletvekilleri arasından seçilmektedirler. Bu nedenle görevleri siyasidir. Bakan yardımcılarını milletvekilleri arasından değil, yukarıda ifade edildiği gibi müşterek kararname ile atamakta, 657 Sayılı DMK'nın 59. maddesine göre de istisnai memur sayılmaktadırlar. Bu özelliği itibarıyla bakan yardımcısının siyasi müsteşardan farklı bir statüsü vardır. Bakan yardımcılarının statüsü tartışmalı da olsa göreve geliş biçimi itibarıyla kamu görevlisidir.

Görev süresi gibi bir ölçüt göz önünde tutulduğunda bakan yardımcılarını ile siyasi müsteşarlar arasında bir benzeşimden söz edilebilir. Siyasi müsteşarların görev süresi de hükümetin görev süresi kadardır. Bakanlar Kurulunun toptan istifa veya düşürülmesi halinde siyasi müsteşarların görevleri de son bulmaktadır. Ancak bir bakanın tek başına istifa veya düşürülmesi o bakanlıktaki siyasi müsteşarın da çekilmesi ya da istifa edeceği sonucunu doğurmamaktadır. Aynı şekilde, 643 Sayılı KHK ile gelen bakan yardımcılarının görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlıdır. Hükümetin görevi sona erdiğinde, bakan yardımcılarının görevi de sona ermektedir. Hattâ bakan yardımcılarını gerektiğinde hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilecektir. Hükümetle gelip hükümetle gitme özelliği bakımından bakan yardımcılarını siyasi müsteşarlık kurumu ile benzeşmektedir. Bakan yardımcılarının

⁴ Devlet Memurları Kanunu, Kanun No: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, Resmi Gazete Tarih: 23.07.1965, Sayı: 12056.

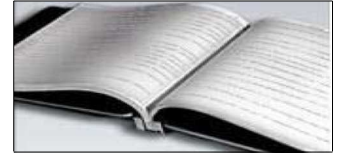


hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilmeleri, onların siyasi müsteşarlıktan ayrılan bir özelliğini ortaya koymaktadır.

Görev, yetki ve sorumlulukları bakımından, siyasi müsteşarlar kendilerine verilen belli işlerden dolayı şahsi sorumluluk yüklenmektedirler, ancak bu görevlerinden dolayı bakanın TBMM’ye karşı siyasi sorumluluğu da mevcuttur. Siyasi müsteşarların, Başbakanın daveti ile katılabilecekleri Bakanlar Kurulu toplantılarında istişari nitelikte de olsa kanaat bildirme yetkisi varken, bakan yardımcılarının ilgili bakanı vekâlet yoluyla Bakanlar Kurulu’nda temsil etme yetkileri yoktur. Üstelik ilgili bakanın böyle bir yetkiyi bakan yardımcısına devretmesi de Anayasa md. 113/2’de ifade edilen “*Açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bir bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder*” hükmü bakımından mümkün değildir. Ancak, 3115 Sayılı Kanun hükümleri uyarınca siyasi müsteşarların ilgili bakanın izinli ve mazeretli olması durumunda onları Bakanlar Kurulu’nda temsil edebilmeleri mümkün kılınmıştır. Siyasi müsteşarların görevleri sorumlu bakanın direktifleri ile bakanın bizzat yapacağı bütün işlerde bakana yardım etmek, idaresi kendilerine verilen belirli bakanlık hizmetleri hakkında gereken kararları vermek, bakanlığın TBMM’deki işlerini bakanlar adına takip etmek, sonuçlandırmak, bakanların muhatap oldukları sorulara bakan adına cevap vermekten ibarettir. Ancak Yüce Divan’da yargılanmaları mümkün olabilmekte ve bu da bir görevden düşme sebebi olabilmektedir (Uyanık, 2012: 104-105; Dik, 2013: 131-133). Bu husus, iki kurum arasındaki farklılıkların en belirgin olanlarından.

Görev tanımı açık olmamakla birlikte bakan yardımcılarının bakana bağlı ve bakana karşı sorumlu olma durumu siyasi müsteşarlık kurumuna olan benzerliğini arttırmaktadır. Örneğin; 3046 Sayılı Kanun’un 21/A maddesinde ifade edilen görevi; “*Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak*” şeklinde tanımlanmıştır. Ancak siyasi müsteşarlık kurumunun sınırları kanunla çizilmiş, görev esaslarının sınır, derece ve çeşitlerinin Bakanlar Kurulu tarafından ayrıca bir kararname ile belirlenmesi gerektiği de belirtilmiştir. Bakan yardımcılarının görevlerinin detaylarına/sınırlarına ilişkin bir düzenlemenin olmaması karşılaştırmayı zorlaştırmaktadır. Bu sebeple siyasi müsteşarlığın içeriği çok daha belirgin bir kurum olarak tarihteki yerini aldığı söylenebilir (Dik, 2013: 132).

1960’lı yıllarda ara ara yine bakan yardımcısı adı altında siyasi müsteşarlık uygulaması gündeme gelmiş ancak mevcut bakanlık müsteşarlarına yetki verilmesi görüşü bu gündemin önüne geçerek yeni bir uygulamanın önünü kapatmıştır. Biraz daha yakın bir tarihte, Turgut Özal’ın 2. Hükümeti döneminde bakan yardımcılığı düşüncesi gündeme gelmiştir. İngiltere örneğini esas alan bir rapora göre gündeme gelen bu düşünce (Yılmaz, 2013: 35) kısa bir süre uygulandıktan sonra sona ermiştir. Bakan yardımcısı atama girişimlerinin dönemin Cumhurbaşkanı tarafından engellendiğine ve Özal’ın, bakan yardımcılığı kurumunun oluşturulması isteğinin arkasında yatan temel sorunun kabinede yer veremediği isimleri bu kadrolara getirmek olduğuna ilişkin o dönemin gazetelerinde haberler yer aldığı söylenmiştir (Dik, 2013: 131). Bu modelin işlevsiz hale gelmesinde, her bakana milletvekilinin yardımcı olarak atanması şeklinde geliştirilen sistemde kısa bir süre içerisinde bu milletvekili bakan yardımcılarının bürokratik nedenlerle kendi çevrelerinin iş ve işlemlerini takip eder olmalarının da etkili olduğu ifade edilmiştir (Menekli, 2011: <http://akademikperspektif.com/2011/08/23/bakan-yardimciligi-uzerine/>, 11.03.2016).

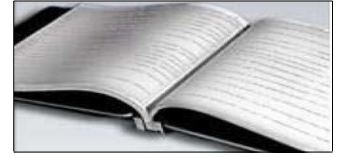


2. Bakan Yardımcılığının Süreklilik/Geçicilik Eksenindeki Konumu ve Hiyerarşik Yapıdaki Yeri

Bakan yardımcılığı ile ilgili tartışmaların yoğunlaştığı bir başka konu da bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisi içerisinde nerede yer aldıklarıdır. Bu tartışma bir bakıma süreklilik/geçicilik, kadrolu memurluk/istisnai memurluk düzleminde de yapılagelmıştır. Ancak, mevcut düzenlemelere bakıldığında bakan yardımcılığı pozisyonunun net bir biçimde hem geçicilik, hem de istisnai özellikte bir memuriyet türü olduğu yargısına kolaylıkla varılabilmektedir. Çünkü 657 Sayılı DMK'nın 59. maddesinin ilk fıkrasında sayılan istisnai memuriyet kadroları arasında bakan yardımcılıklarının da adı geçmektedir. Bakan yardımcılığı, söz konusu kanun maddesine 643 Sayılı KHK ile dahil edilmiştir. Böylelikle bakan yardımcılarının, kanunun ilgili fıkrasında adı geçen diğerleri gibi, aynı kanunun atanma, sınavlar, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesine ilişkin hükümleriyle bağlı olmaksızın tahsis edilmiş derece aylığı ile atanabilmeleri yasal olarak mümkün hale gelmiştir. Keza 3046 Sayılı Kanun'un 21/A maddesinde bakan yardımcılarının görev sürelerinin hükümetin görev süresiyle sınırlı olduğu ve gerekirse hükümetin görev süresi sona ermeden de görevden alınabileceklerine ilişkin hüküm de esasen süreklilik/geçicilik eksenindeki tartışmaları anlamsız kılmaktadır.

Bu niteliğine dayanarak bakan yardımcılığının, Max Weber'in tanımlamış olduğu ve günümüzde kariyer sistemi ve statü hukuku (bu konuda bkz. Aslan, 2006; Aslan, 2012) içerisinde yer alan *"saf halinde üst otoriteye bağlı yürütme memuru"*ndan (Weber, 2008: 45-46) çok daha başka bir özelliğe sahip olduğu söylenebilir. Ancak yine de, ilgili mevzuatta göreve geliş biçimiyle ilgili olarak *"...atanır"* ifadesinin yer alması, buna bağlı olarak bakan yardımcılarının seçimle değil, müşterek kararname ile atanıyor olmaları gibi özellikler, tartışma zemininin neden bu kadar dinamik olduğunu ve net bir tanımlama yapabilmenin neden bu kadar zor olduğunu ortaya koyar niteliktedir. Kaldı ki; uygulamada istisnai memur olarak kamuya adım atan bir kişinin, bu görevi sona erdiğinde -bir daha devlet memuru olamayacağı gerektiren sebepler haricinde- özel koşullar ve sınavlarla girilebilen kadrolar bir tarafa bırakıldığında kadrolu herhangi bir memuriyet pozisyonuna geçmelerinin önünde herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır.

Burada asıl husus, bakan yardımcılığı ile bakanlık hiyerarşisi içerisinde yer alan diğer birim ve makamların birbirlerine karşı konumlarıdır. Daha doğru bir ifadeyle bakan yardımcılığı pozisyonunun bakanlık hiyerarşisi içerisinde nerede yer aldığıdır. Çünkü bir bakanlık örgütünün bütün idari birimlerinin hiyerarşik kademedeki yerleri, yetki ve sorumlulukları, bakan yardımcılığına göre çok daha açık ve nettir. Bu netliğin sebebi, bu konudaki mevzuatın ve uygulamanın soru işaretlerine yer vermeyecek biçimde yerleşmiş olmasından ileri gelmektedir. Bu netliğe karşın farklı akademik görüşler konuyu daha ilginç hale getirmektedir: Bir görüşe göre bakan yardımcılığı 657 Sayılı DMK'da bir istisnai memuriyet türü olarak gösterilmiş olsa da esasen bir tür bakan danışmanıdır (Günday, 2011: 397). Bir diğer görüşe göre ise bakan yardımcılığı bakanlık hiyerarşisine dahildir ve üstelik bakanın ne yetkisi varsa, bu yetkilerinin kullanılmasında bakan yardımcısı bakana yardımcı olabilecek; bakan, yetkilerinden bazılarını yetki ve imza devri yoluyla bakan yardımcısına devredebilecektir (Gözler ve Kaplan, 2012: 16). Bununla birlikte, 3046 Sayılı Kanun'a bakıldığında bakanlıkların merkez teşkilâtlarındaki hiyerarşik kademeler içerisinde bakan yardımcılığına yer verilmeyerek hiyerarşik kademelerin doğrudan Müsteşardan başlatılmış olması dikkat çekicidir (md.15/a). Zaten söz konusu kanunun bir diğer maddesinde de buna



uygun olarak “Bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatında 15 inci maddenin (a) ve (b) bendinde gösterilenler dışında hiyerarşik kademe teşkil edilemez” hükmü yer almaktadır (md. 16/i). Bu hükme göre bakan yardımcılığı bakanlık merkez teşkilatı hiyerarşisi içinde yer almamaktadır.

657 Sayılı DMK’ya ekli I Sayılı Cetvel’de ise konuyu daha da ilginç kılan bir düzenleme yapılmıştır. Söz konusu cetvelde hizmet sınıfları itibariyle unvan veya aylık alınan derecelere göre ek göstergeler yer almakta olup, bakan yardımcılarının en yüksek devlet memuru olan Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanından hemen sonra yer verilmiş (8000 ek göstergeli grup), müsteşarlara ise Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreteri ile birlikte bir sonraki grupta yer verilmiştir (7600 ek göstergeli grup). Bu durum, bakan yardımcılarının hiyerarşideki yeri hususunu karmaşık hale getirmektedir. Benzer biçimde; 2451 Sayılı Kanun’a ekli 2 Sayılı Cetvel üzerinde hem 643 Sayılı KHK’nın 11. maddesiyle, hem de 644 Sayılı KHK⁵’nin 37. maddesiyle yapılan değişikliklerle müsteşar ve yardımcılarını ibaresinden önce gelmek üzere bakan yardımcılarını ibaresi eklenmiştir.

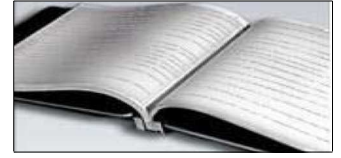
Yukarıda adı geçen 643 ve 644 Sayılı KHK’lardan sonra yürürlüğe giren KHK’larda (örneğin 652 Sayılı KHK⁶) bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olarak müsteşar gösterilmiş (md.5), bu düzenlemede bakan yardımcısına yer verilmemiştir. Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) teşkilat şemasında ise bakan yardımcısına yer verilmiş ve bakandan çıkarılan direkt bir hat üzerinde müsteşardan ayrı konumlandırılmıştır (<http://www.meb.gov.tr/meb/teskilat.html>, 02.03.2016). MEB Merkez Teşkilatı İmza Yetkileri Yönergesi’nde bakan yardımcısı pozisyonuna yer verilmemiştir (http://mevzuat.meb.gov.tr/html/imzayetyon_1/imzayetyon_2.html, 07.03.2016). Başka bazı bakanlıkların (örneğin; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile Avrupa Birliği Bakanlığı) teşkilat şemalarında da bakan yardımcısı pozisyonuna yer verildiği gözlenmiştir (<http://www.csgb.gov.tr/home/Contents/Bakanlik/teskilatSemasi>, 02.03.2016; <http://www.ab.gov.tr/images/teskilatsemasiTR.jpg>, 02.03.2016). Ancak adı geçen bakanlıkların ilkinde bakan yardımcısı, bakan ile müsteşar arasındaki direkt hattın arasından çıkartılan başka bir hatta konumlandırılmışken, diğerinde MEB’dekine benzer biçimde farklı ve müstakil bir hat ile direkt bakana bağlı olarak gösterilmiştir. Ekonomi Bakanlığı teşkilat şemasına bakıldığında ise bakan yardımcısı ile müsteşarın bakandan çıkan aynı hattın üzerinde, ancak bakan yardımcısı müsteşarın üstünde olacak şekilde konumlandırıldığı (https://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/kurumsal/organizasyon.html;jsessionid=CcQNWpI6aXcx6O935DcgnAFq2riRZkzEiVe0W_Kt8l5AtjCEiMgX!738638660?&afr.ts=1460115999376#!%40%40%3F_afr.ts%3D1460115999376%26_adf.ctrl-state%3Dj491xqyog_120, 02.03.2016); yine 5018 Sayılı Kanun⁷’un 11. maddesine bakıldığında müsteşarın bakanlığın üst yöneticisi olarak tarif edildiği, bakan yardımcılığına yer verilmediği görülmektedir.

Ulusal ve Resmi Bayramlar İle Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Tören ve Kutlamalar başlığıyla bir Bakanlar Kurulu Kararı olarak çıkartılan

⁵ Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK No. 644, Kabul Tarihi: 29.06.2011, Resmi Gazete Tarih: 04.07.2011, Sayı: 27984 Mükerrer.

⁶ Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, KHK No. 652, Kabul Tarihi: 25.08.2011, Resmi Gazete Tarih: 14.09.2011, Sayı: 28054.

⁷ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, Resmi Gazete Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326.



yönetmeliğe⁸ ek (1) Sayılı Liste’de başkent dışındaki illerde tebrigata giriş sırasında gösterilen makamlar arasında TBMM üyeleri, mahallin en büyük komutanı, general ve amiraller, garnizon komutanı ve eğer o yer bir büyükşehir ise büyükşehir belediye başkanından sonra gelmek üzere bakan yardımcılığına da yer verilmiştir.

Bugüne kadar bazı bakanlıklarca yapılan uygulamalar, örneğin; Maliye Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı tarafından bakan yardımcılarına açıkça hiyerarşik yetkiler verilmesi; yine, Dışişleri Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı bakan yardımcılarının bakan tarafından belli iş ve işlemler için imza yetkisi verilmesi; ayrıca, Dışişleri Bakanlığı bakan yardımcısının bakan tarafından kendisine verilen imza yetkisini bazı iş ve işlemler için daha alt kademedeki bakanlık görevlilerine devretmesi ancak pek çok bakanlıkta bakan yardımcılarının bir danışman gibi çalışması gerçekliği (Topaca, 2014: 317), dikkate alınması gereken hususlar olarak değerlendirilebilir.

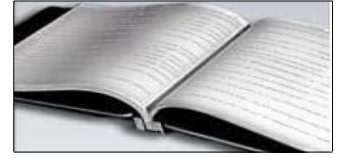
Görüldüğü üzere, mevzuat ve düzenleyici işlemlerin yanısıra bakanlıkların teşkilat şemaları gibi görsel verilerdeki farklılıklar (KHK’larda yer verilmeyen bakan yardımcılığının teşkilat şemalarında yer alması gibi) konuyu tam anlamıyla ve net bir biçimde kavramayı ve tanımlamayı bir miktar zorlaştırmakta, bu da hem akademik, hem de diğer çevrelerde konunun farklı zeminlerde ve farklı açılardan ele alınması sonucunu doğurmaktadır. Her ne kadar, bu çalışma içerisinde yer verilen kimi kanun ve düzenlemelere konu edilmiş olsa da kanımızca; tartışmada ve uygulamada ortaya çıkan karmaşanın giderilmesinin en etkin yolu, bakan yardımcılığının bakanlık hiyerarşisi içerisindeki konumu, yetki, görev ve bakanlığın diğer birimleri ile olan ilişkileri ile ilgili çok daha net bir yasal düzenleme yapılmasından geçmektedir. Elbette üst hukuk metnlerinin yanısıra oluşturulacak alt hukuk metinleri ile düzenleyici işlemler arasında da tam bir tutarlılık bulunması gerekmektedir.

3. Bakan Yardımcılığının Görev, Yetki ve Sorumluluklar Bakımından Siyasilik/İdarilik Eksenindeki Yeri

Bakan yardımcılığı tartışmalarında öne çıkan başlıklardan bir diğeri; bakan yardımcılarının görev ve yetkiler ile bu görev ve yetkilerin esasen siyasi nitelikli mi yoksa idari nitelikli mi olduğudur. Bu çalışmanın bir önceki başlığı altında yer verilenler, bakan yardımcılarının görevlerinin hangi niteliğe sahip olduğu hususunda bir miktar fikir vermekle birlikte konunun yeterince net olduğunu söylemek pek mümkün gözükmemektedir.

3046 Sayılı Kanun’da bakan yardımcısı, bakana bağlı, bakana yardımcı ve ona karşı sorumlu (md. 21/A), müsteşar ise bakanın emrinde ve ona yardımcı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde düzenleyen ve yürüten bir makam olarak (md. 22) tanımlanmaktadır. 22. maddenin 2. paragrafında müsteşarın bir önceki paragrafta yürüttüğü hizmetlerden dolayı bakana karşı sorumlu olduğuna ilişkin bir hüküm yer almaktadır. Dolayısıyla bakana karşı sorumlu olmak her ikisinin ortak noktasıdır. Aynı yasanın 38. maddesi uyarınca “*Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir.*” Burada, teşkilat şemalarına göre bir değerlendirme

⁸ Ulusal ve Resmi Bayramlar İle Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Tören ve Kutlamalar Yönetmeliği, Karar Sayısı: 2012/3073, Karar Tarihi: 16.04.2012, Resmi Gazete Tarih: 05.05.2012, Sayı: 28283.



yapıldığında bakanların müsteşara olduğu gibi bakan yardımcılarında da birtakım yetkileri devredebileceği öngörülebilir. Çünkü bir bakanlığın bütün çalışanları ilgili bakanın astı konumundadır. Kaldı ki yukarıda bir önceki başlıkta bazı bakanlıklarda imza yetkisi de dahil olmak üzere birtakım yetkilerin bakan yardımcılara devredilmesine ilişkin uygulamalardan söz edilmişti.

Pek çok bakanlıkta yetki ve görevleri düzenleyen mevzuatta, yetki devrine ilişkin hükümler arasında bakan yardımcısına yer verilmezken bazı bakanlıkların çıkardığı düzenleyici işlemlerde bakanın bakan yardımcısına yetkilerinden bazılarını devredebileceği hükmüne yer verilmektedir. Örneğin; Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği⁹’nin yetki devrini düzenleyen 66. maddesinde: “*Bakan, bu Yönetmelikte belirtilen yetkilerini Bakan Yardımcısı veya Müsteşara devredebilir*”denilmektedir. Buna karşın örneğin; İçişleri Bakanlığı’nca çıkarılan İmza Yetkileri Yönergesi¹⁰’nin “*Genel Esaslar*” başlıklı ilk bölümünün 5. maddesinde sayılan imzaya yetkili makamlar arasında müsteşar yer alırken bakan yardımcısına yer verilmediği görülmektedir (http://hukuk.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/hukuk/%C4%B0%C3%A7i%C5%9Fleri%20Bakanli%C4%B1%C4%9F%C4%B1%C4%B0mzaYetkileriY%C3%B6nergesi.pdf, 07.03.2016). Dolayısıyla yetki devri ile ilgili olarak bakanlıklar arasında farklı düzenleme ve uygulamalar mevcuttur.

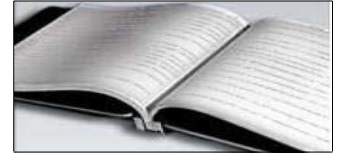
Gözler ve Kaplan’a (2012: 17) göre bakan yardımcılarının müşterek kararname ile atanıyor olmaları, onların danışmandan ziyade idare hukuku anlamında kamu görevlisi ya da memur sayılmaları gerektiğine ilişkin önemli bir göstergedir. Çünkü müşterek kararname ile yapılan atamalar arasında danışman şeklinde bir görevlendirme yoktur ve bugüne kadar uygulaması da olmamıştır. Bu türden yapılan atamalar -birçoğu istisnai memuriyete ilişkin olsa da- ancak ve yalnızca asli ve sürekli bir kamusal görevi yürütmek ve gerçekleştirmek üzere yapılmaktadır. Dolayısıyla, eğer bakan yardımcısı bir tür danışman olarak görevlendirilecek olsaydı atanması ve görevden alınması için müşterek kararnameye gerek kalmazdı; bütün bunların doğrudan ve yalnızca ilgili bakanın kendi tasarrufuyla gerçekleştirilmesi gerekirdi. Gerçekten de; Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde müşterek kararname usulüyle danışman ataması ya da görevlendirmesi yapılmıyor olması, bu yaklaşımı haklı kılan bir özellik olarak düşünülebilir.

Mevcut uygulamada bakan yardımcılara verilen görevler arasında genellikle, halkla ilişkiler, birden fazla bakanlığı ilgilendiren iş ve işlemlerin yerine getirilmesinde koordinasyon sağlamak, kanun, yönetmelik gibi TBMM’ye ve Başbakanlığa gönderilen düzenleyici işlemlerin ve TBMM’den gelen soru önergelerinin takibi gibi iş ve işlemlerin yer almakta olduğu ve Bakanlıkların birtakım genelgelerle bu konuları düzenlediği belirtilmektedir (Topaca, 2014: 321-322). Kanımızca; bakan yardımcılarının yapacakları iş ve işlemlere ilişkin olarak genelge gibi normlar hiyerarşisinin altlarında yer alan düzenleyici işlemler yerine daha üst hukuk metinlerine gereksinim vardır ve bakan yardımcılığı konusu, bir önceki başlıkta da ifade ettiğimiz gibi detaylı bir yasal düzenlemeyi gerektirmektedir.

Bakan yardımcılığı statüsünün siyasi yanının ağır bastığını söyleyen, yani uygulamada bakan yardımcılığının idari bir makam olmaktan ziyade siyasi bir makam olarak ele alınmasının

⁹ Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği, Resmi Gazete Tarih: 18.08.2012, Sayı: 28388.

¹⁰ Bakanlık Makamının 19.03.2007 gün ve B050SGB0010002.5.2/887 sayılı onayı ile yürürlüğe konulmuştur.



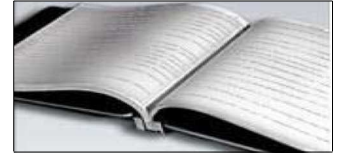
gerekliliğine vurgu yapan görüşler de mevcuttur. Bakan yardımcılığı kadrolarına ilişkin yapılan atamaların, statünün yasalaşması ile başlamayıp Ağustos 2011 tarihinde kurulan hükümet ile başlaması, ayrıca yapılan atamalarda, bakan yardımcılardan büyük çoğunluğunun eski görevlerinin milletvekilliği olup; pek azının bürokrat geçmişe sahip olması buna dayanak olarak gösterilmiştir (Uyanık, 2012: 111). Ayrıca; mevzuatta bakan yardımcısının emir ve talimat verme yetkisinin ve hiyerarşik durumunun açıkça belirtilmemiş olması, bu türden bir yetkinin bakan yardımcısına tanınıp tanınmayacağı hususunun uygulamada pek çok sorunu beraberinde getirebileceği dile getirilmiştir. Açıkça herhangi bir imza yetkisinin verilmemesi durumunda bakan yardımcısı icrai işlem yapma yetkisine ancak bakanın yetki veya imza devrinde bulunması durumunda sahip olabilecektir. Bakan yardımcısının yetki devri veya imza devri neticesinde sahip olduğu idari işlem yapma yetkisi beraberinde hiyerarşik yetkileri de getirecektir. Buna göre bakan yardımcısı bakanlık personeline emir ve talimat verme yetkisine de sahip olabilecektir (Uyanık, 2012: 112).

Esasen buradaki siyasilik/idarilik eksenindeki tartışmalara açıklık getirebilecek bir hususu dile getirmekte fayda vardır: Yetki Kanunu uyarınca Türk kamu yönetimi yapısındaki reformlara hız verilmeye başlanan dönemin başlarında Başbakan Recep Tayyip Erdoğan tarafından, 8 Haziran 2011 tarihinde “Bakanlıkların Yeniden Yapılandırılması” başlığıyla yapılan basın toplantısında, bakanlıkların yeniden düzenlenmesine ilişkin KHK’ların tanıtımının yanı sıra bakan yardımcılığı uygulamasının da hayata geçirildiği kamuoyuna ilan edilmiştir. Bakan yardımcılarının atama yoluyla görevlendirileceğinin ve bu yardımcılardan hükümetle gelip hükümetle gideceğinin ifade edildiği açıklamada, bunların klasik bir memur gibi çalışmayacakları da belirtilmiştir. Bakan yardımcılarının, bakanın siyasi danışmanlığını yapacağına değinen Erdoğan, bakanların bu konuda ciddi sıkıntılar çektiğini ve bürokratin bu görevi yerine getiremediğini belirtmiştir. Milletvekilinin, Anadolu’dan gelen vatandaşın, kendisine muhatap aradığını fakat bulamadığı hususunun altını çizen Erdoğan, bakan yardımcılarını ile bu sıkıntının ortadan kalkacağını ifade etmiştir (Uçman, 2015: 205-206).

Ataması yapılan bakan yardımcılardan hatırı sayılır bir kısmının eski milletvekili veya milletvekili adayı, dolayısıyla siyasetle ilgili kimseler olması ve yukarıda bahsi geçen gerekçeler, bu pozisyonun siyasi nitelikleri ağır basan bir pozisyon olduğuna ilişkin görüşleri destekler görünmektedir. Ancak burada bakan yardımcılarının sorumluluğu ve hareket alanı açısından bir değerlendirme yapılması gerektiğinde konu, özüne uygun biçimde yine bir miktar belirsizleşmektedir. Bakan yardımcılarının müşterek kararnameyle atanmaları ve birer istisnai memur olmaları sebebiyle bakan gibi siyasi sorumluluk taşımadığını ve taşıyamayacağını söylemek yanlış olmaz. Üstelik kanımızca; bakan yardımcılarını disiplin hükümleri bakımından 657 Sayılı Kanun’a, kamu görevinin yapılmasından kaynaklanan ceza sorumluluğu bakımından da 4483 Sayılı Kanun¹¹’a tabi olmalıdırlar. Bu, bulunulan konunun idari olmasıyla daha bağlantılıdır.

Bakan yardımcılarını ile ilgili görüşler bunlarla sınırlı kalacak gözükmemektedir. Örneğin; bir görüşe (Dik, 2013: 142) göre bakan yardımcılarını klasik bakanlık örgütlenmesinin dokusuna aykırıdır. Bakan yardımcılığı için ne tam anlamıyla siyasi ne de idari bir kadrodur demek olasıdır. Görevi sadece bakana yardımcı olma işlevi ile tanımlı bakan yardımcılarının bürokraside her türlü yetkiyi kullanabilmesi kamu yönetiminin işleyişine ve doğasına aykırı

¹¹ Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun, Kanun No: 4483, Kabul Tarihi: 02.12.1999, Resmi Gazete Tarih: 04.12.1999, Sayı: 23896.



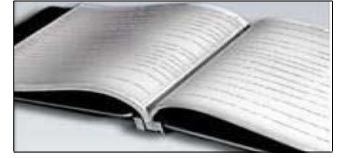
olacaktır. Kaldı ki bakan yardımcılarının ne türden yetkiler ile donatılacağı konusundaki belirsizlik devam etmektedir. Bir diğer görüşe (Uçman, 2015: 221) göre aslında bu belirsizlik, bürokrasiyle siyaset arasındaki ilişkinin bir anlamda dışa yansımaları olarak da değerlendirilebilir. Söz konusu durumda müsteşar, bürokrasiyi temsil ederken siyasi yönü ağır basan bakan yardımcısı, siyaset kurumunu temsil etmektedir. Siyasi konular ile daha çok ilgilenileceği düşünülen bir makamın idari yönü ağır basan teşkilatlanmada net olarak gösterilmemesi ya da teşkilatlanmada gösterilmesi hususunun bakanlıkların inisiyatifine bırakılması, bilinçli bir tercih olarak görülebilir.

4. Bakan Yardımcılığı İhdasının Amacı

2011 düzenlemeleri ile ihdas edilen ve Türk kamu yönetimi sistemi içerisinde yer alan bakan yardımcılığı hususunda, bu makamın hangi sebep ya da sebeplerle ihdas edildiğine ilişkin tartışmaların da hatırı sayılır bir yeri olduğunu belirtmek gerekir. Kanımızca bu tartışmaların dayanak noktası, bakan yardımcılığının gerekli olup olmadığı sorusudur. Çünkü bir bakanlık merkez örgütünde müsteşar, müsteşar yardımcıları, genel müdürler, genel müdür yardımcıları, daire başkanları, şube müdürleri, şefler ve memurlar gibi *silsilei meratip* içerisinde yerini almış atanmışların yanı sıra, başdanışman, danışman, müşavir gibi direkt bakana hizmet sunan görevliler de mevcuttur. Hal böyle iken bakan yardımcılarının konumu, işlevi ve bu makamın ihdasının sebebi ne olmalıdır?

Bu konuda evrensel tarihsel bir gerçeklik olan Siyaset-Bürokrasi, bir bakıma Seçilmişler-Atanmışlar ilişkisini göz ardı etmemek gerekir. Bu ilişkinin tarihsel süreç içerisinde pek çok kez otorite ve nüfuz mücadelesi görünümünde fırtınalı bir biçimde cereyan etmesi sebebiyle *çelişki* olarak adlandırılması da mümkündür. Siyasetin dönemsellik ve geçicilik özelliğine karşın, bürokrasinin kamu hizmetlerinin (son tahlilde devletin) yürütücüsü ve koruyucusu olma refleksi ile belirginleşen kalıcılık, devamlılık özelliği -her ne kadar ikisi arasında anlamlı bir bütünlük olduğu fikri doktrinde kabul görse de- bu ikisi arasında kimi kez açık, kimi kez de üstü örtülü çatışmaları ve uzlaşmazlıkları beraberinde getirmiştir.

Siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiye bu yönüyle de bakan Eryılmaz (2009: 228-230), her iki kesimin de birbirine karşı üstünlük kurmasını sağlayan güç kaynakları ve bir takım araçları olduğundan bahsetmektedir. Siyasetin bürokrasi karşısında kullandığı en etkili araçlardan biri bürokrasi dışında kendilerine bağlı uzman personel kadrolarını geliştirmektir. Bir tür karşıt personel (counterstaff) olan bu görevliler sayesinde, siyasiler bürokrasinin bilgi ve uzmanlık tekeline kırabileceklerdir. Üstelik bu türden uygulamalar ülkelerin sistemlerine göre başkanlık ofislerinde, başbakanlıklarda ya da bakanlıklarda yapılmaktadır (Eryılmaz, 2009: 230). Örneğin; Fransa’da başbakana doğrudan, herhangi bir bakana bağlı ya da bağımsız olarak da çalışabilen devlet sekreterleri (Secretaries d’Etat), başbakan tarafından kendilerine verilen görevler ile parlamento ile hükümet arasında siyasi dengeyi sağlamakta ve en önemlisi parlamento ile ilişkileri yürütmektedirler. Sözü edilen devlet sekreterlerinin ya başbakana ya da bakana bağlı olarak çalışmasından hareketle bakan yardımcılığı mekanizmasına karşılık geldiği düşünülmektedir. Türkiye’de de öngörülen sistem her ne kadar 643 Sayılı KHK’de “...Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak...” olarak belirtilse de özünde bakan yardımcılarının parlamento ile bakanlık arasında köprü işlevi görmesi beklenmektedir. Bu yüzden yapılan atamalarda büyük ölçüde daha önce parlamentoda görev yapmış tecrübeli isimler değerlendirilmiştir. Dolayısıyla yarı-başkanlık

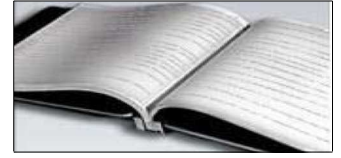


sisteminin uygulandığı Fransa'daki devlet sekreterliği ile Türkiye'de hayata geçirilen uygulama arasında icra ettikleri görev itibarıyla benzeşme görülmektedir (Yılmaz, 2013: 36).

İngiltere'de de buna benzer bir görüntü vardır. Bakanlık hiyerarşisinin en üstünde bakan yer almaktadır. Bakanlığının görevlerinden dolayı bireysel olarak sorumlu bulunan bakanların hemen altında çeşitli bakan yardımcıları bulunmaktadır. Bunlar devlet bakanları ve parlamento bakanlarıdır. Devlet bakanlarına siyasi müsteşar adı da verilmektedir. Bunlara bakan tarafından belirli işlerle ilgili yetki ve sorumluluklar dağıtılmıştır. Diğer bakan yardımcıları (Parliamentary Under Secretary) ise kabine üyesi olan bakanın parlamentoya ilişkilerini yürütmektedir ve sayıları genellikle ikidir. Bakanlık hiyerarşisinde idari bakımdan en üst düzeyde yer alan müsteşar ise siyasi kimliği olan bakan yardımcısı ve özel danışmanlardan sonra gelmektedir (Karasu, 2004: 100).

Bir diğer örnek ise Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'dir. ABD kamu yönetimi düzeninde kamu personeli atamaları Kayırmacılık ve Liyakat sistemleri arasındaki gerilim üzerinden yürüyegelmiştir. Kayırmacılığın kökleri 19. yüzyıla kadar gitmektedir. ABD'de Siyaset-Bürokrasi ilişkilerinin karakteristik özelliğini ortaya çıkaran *Yağma* ya da *Ganimet Sistemi* (Spoils System), 1828 seçimlerinin ardından New York senatörü William L. Marcy tarafından dile getirilmiştir. Marcy, siyasetçilerin seçim zaferlerinin meyvelerini toplamalarının ve düşman ganimetlerinin galip gelen tarafa ait olmasının sakıncası olmadığını ve kaybedenlerin de memuriyetten ayrılmalarının doğal karşılanması gerektiğini savunmuştur (Tataroğlu, 2006: 103). Daha naif biçimiyle *Patronaj* ya da *Favoritizm* olarak da olarak adlandırılan ve “ganimet, iktidarı elde edenlerindir” anlayışı üzerinden yükselen bu uygulamaya 1883 yılında George H. Pendleton tarafından önerilen düzenlemelerle (Aykaç, 1990: 101) önemli ölçüde son verilerek, sistem liyakat ilkeleri doğrultusunda yeniden kurgulanmaya çalışılmıştır. Buna karşın bugün ABD kamu personeli sisteminde bütün kamusal görevler liyakat uygulamasına konu olmamakta, seçilen başkan, seçimin tamamlanmasından görevi üstleninceye kadar geçen süre zarfında kendi ekibini oluşturmaya çalışmaktadır. Bakanlıklarla diğer kamu kuruluşlarındaki önemli üst düzey görevler için yapılacak atamalar doğrudan doğruya başkanın bilgisi dahilinde gerçekleşmektedir. Başkanların atama yetkisi dahilinde görevlendirdiği kişilerin çoğunun üniversite mezunu, belli konularda uzmanlaşmış ve iş deneyimi olan kişiler oldukları tespit edilmiştir (Dikmen ve Emre, 2004: 207-208). Bunların sınıflandırma dışı tutulmuş olan istisnai görevliler olup, politika belirlenmesinde yardımcı olan ve genellikle güven pozisyonlarından oluşan ve dolayısıyla siyasal tercihlili atamalara konu edilen üst düzey yöneticileri oldukları söylenebilir. ABD sistemi siyasi pozisyonlarla kariyer pozisyonları arasındaki ayrımı açık seçik olarak belirleyemese de, bürokrasinin siyasi iktidar tarafından kontrol altında tutulması düşüncesi oldukça yerleşmiş bir düşünce haline gelmiştir. Bu yüzden bürokrasinin kontrolü hep önemini korumuş, kontrol eksikliğinin bürokratik bir hükümet biçimi doğuracağı endişesi yaygın bir kabul görmüştür. Bu kabulün arka planında siyasi iktidarın bürokrasi üzerinde denetiminin olmadığı anda bürokrasinin, Kongre ve başkanın direktiflerini göz ardı ederek kendi iktidarının normları dışında herhangi bir şeye karşı sorumluluk duymaz hale geleceği, bu durumda vatandaşların da hizmet edilecek efendiler değil, yönetilecek nesneler haline dönüşeceği görüşü yatmaktadır (Tataroğlu, 2006: 104-105).

Her ülkenin, her sistemin kurumlar, makamlar, pozisyonlar ihdas ve tanzim etmesine, çalıştırmasına kaynaklık eden kendine özgü birtakım tarihsel, toplumsal, siyasal, kültürel, felsefi temelleri bulunduğu kabul edilse de, bunların oluşturulması ve işletilmesi ile ilgili



evrensel gerçekler de göz ardı edilmemelidir. Yukarıda dile getirilen Siyaset-Bürokrasi *çelişkisi*, kanımızca bu evrensel gerçeklerin başlarında gelmektedir. Bu sebeple, Türkiye’de bakan yardımcılığı konusuna salt teknik, idari ve hukuki bir gereklilik olarak bakmak sığ ve yanıltıcı olabilecektir. Müsteşar başta olmak üzere, meslek bilgisine sahip atanmış bakanlık görevlilerinin siyasetçilere nazaran statik ve yine siyasetçilere göre kimi kez *dikine giden* tarzlarının karşısında siyasetle iç içelik niteliğini taşıyan, kimisi özel sektör deneyimine ve kıvraklığına sahip esnek, dinamik bir *yarı-bürokrat* pozisyonunun, uygulamada bakanlıkların bütün siyasi ve idari kurumlarla olan ilişkilerinde olduğu kadar, vatandaşlarla olan ilişkilerinde pratik yararlar sağlayacağı düşünülebilir. Bu yönüyle bakan yardımcılığı, seçilmiş bakanların bakanlık bürokrasisi üzerindeki siyasi gücünü pekiştiren bir role de sahiptir.

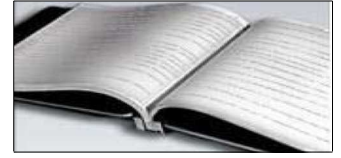
5. Sonuç

2011 düzenlemeleri ile Türk yönetim yapısında önemli değişiklikler olmuştur. Bunlardan en dikkat çekici olanı bakan yardımcılığı adı altında yeni bir yönetsel makam ihdas edilmiş olmasıdır. Cumhuriyet tarihinde siyasi müsteşarlık olarak yapılan bir uygulamaya benzeyen bakan yardımcılığı düzenlemesinin siyasi müsteşarlıktan önemli farklılıkları bulunmaktadır.

1937 yılında İnönü Hükümeti döneminde uygulanan siyasi müsteşarlık düzenlemesinde yapılan hataların bakan yardımcılığı konusunda tekrar edilmediği görülmektedir. Siyasi müsteşarlık ile bakan yardımcılığı karşılaştırılarak konu incelendiğinde bu hataların neler olduğu ve bakan yardımcılığı düzenlemesinde nelere dikkat edildiğinin daha açık görüleceği düşünülmektedir.

Siyasi müsteşarlık konusunda yapılan hatalardan ilki, siyasi müsteşarın milletvekilleri arasından seçilmesi olmuştur. Milletvekillerinin müsteşarlıkta tecrübe kazanarak “bakan adayı” olabilmeleri, bakan ile siyasi müsteşar arasında sağlıklı bir ilişki kurulabilmesine engel taşımaktadır. Çünkü bakanlar kendisinin yerine geçme olasılığı bulunan bir milletvekilini müsteşar olarak atamak istemeyeceklerdir. Siyasi müsteşar atanırken uzmanlık alanı/bilgi/tecrübe açısından kendi yerine geçme olasılığı bulunmayan milletvekillerinin atanması tercih edilecektir. Kaldı ki siyasi müsteşarlık uygulamasının kaldırılmasında yetersiz kimselerin yukarıda bahsedilen gerekçelerle atanmasının etkili olduğu (Yılmaz, 2013: 34) değerlendirilmesi yapılmıştır. Bakan yardımcılığı düzenlemesinde, bakan yardımcısının milletvekili olma şartı konulmamıştır. Bu şartın konulması elbette Anayasa’nın “Üyelikle bağdaşmayan işler” başlıklı 82. maddesi karşısında mümkün değildir. Ancak bakan yardımcısının milletvekili olması konusunda anayasa değişikliği düşünülmemiştir. Dolayısıyla bakan yardımcısının milletvekili olmamasının benimsenmesi, bakan ile bakan yardımcısı ilişkisinin sağlıklı bir şekilde kurulması açısından yerinde bir düzenleme olmuştur.

Siyasi müsteşarlık konusunda yapılan hatalardan ikincisi, siyasi müsteşarın görev süresinin sadece hükümet ile sınırlandırılması, hükümetin görev süresi içerisinde görevden alınmasının düzenlenmemiş olmasıdır. Bakana yardım etmek üzere görevlendirilen ve bakanın en yakın çalışma arkadaşı olarak düzenlenen siyasi müsteşarın bakandan bağımsız görev süresi olması, bakan ile ilişkilerine zarar verecek bir düzenleme olmuştur. Bakan yardımcılığı düzenlemesinde bu hatanın tekrarlanmadığı görülmektedir. Siyasi müsteşarlık ile uyumlu olarak görev süresi hükümetin görev süresi ile sınırlandırılan bakan yardımcısı, gerektiğinde

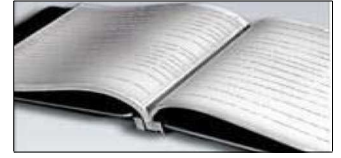


hükümetin görev süresi dolmadan da görevden alınabilecektir. Bu düzenlemeler bakan yardımcısının bakan ile olan sıkı bağıni ortaya koymaktadır. Çünkü, hükümetin görev süresi dolmadan da bakan değişimi yaşanabilmektedir. Yeni bakan ihtiyaç duyduğu niteliklere haiz bakan yardımcısını seçmek isteyebilir. Koalisyon hükümetlerinde olduğu gibi yeni bakan farklı bir siyasi partiden olabilir. Ya da aynı siyasi partiden bir başka kişi bakan olarak göreve getirilse bile, eski ve yeni bakan arasında parti içi siyasi rekabet, kamu politikaları farklılıkları, yönetim anlayışı farkları olabilir. Bu düzenleme, bakanın en yakın çalışma arkadaşını seçebilmesi ve ihtiyaç duyulduğunda görevden alınabilmesi açısından yerinde bir düzenleme olarak ifade edilebilir. Çünkü bakanlık teşkilatında birinci düzey sorumlu makam bakandır. Bakanın sorumluluğu ile orantılı yetkilerle donatılması, hesap verme sorumluluğunun sağlıklı oluşumu açısından gereklidir.

Siyasi müsteşarlık konusunda yapılan üçüncü hata, siyasi müsteşarların atanmasında bakanın hiçbir yetkisinin olmaması, siyasi müsteşarların bakanlıkta hangi işlerden sorumlu olacağının, hangi bakanlığa kaç adet siyasi müsteşar atanacağını ve Bakanlar Kurulu toplantılarına katılımının Başbakan tarafından belirlenmesidir. Başbakan tarafından milletvekilleri arasından belirlenecek siyasi müsteşar, Cumhurbaşkanı onayı ile göreve başlayacaktır. Bakanın en yakın çalışma arkadaşı olacak siyasi müsteşar, bakan üzerinde sanki Başbakanın bir denetim mekanizması olarak tasarlanmıştır. Siyasi müsteşar düzenlemesi, Başbakanın atanmasını Cumhurbaşkanıya kendisinin teklif ettiği bakanlara duyduğu güvensizliği gösterir bir içerik taşımaktadır. Bakan yardımcısı düzenlemesinde bu hatalar yapılmamış, bakan yardımcısının atanmasında ilgili bakan müşterek kararname sürecinde, süreci başlatan ve bakan yardımcısını öneren makam olarak yer almıştır. Yine bakan ile bakan yardımcısı arasındaki ilişkilerde ve bakan yardımcısının bakanlıktaki görevleriyle ilgili olarak Başbakan sürecin dışında bırakılmış, bakan yardımcısı bakanın emrine verilmiştir. Bu düzenleme bakan ile bakan yardımcısı arasındaki ilişkinin sağlam bir temele oturtulduğunu göstermektedir.

Bakan yardımcılığı konusunda çeşitli eleştiriler söz konusu olabilir. Bu eleştirilerin de analiz edilmesi gereklidir. Bu analiz neticesinde bakan yardımcısı pozisyonunun gerekliliği, varsa düzenlemedeki hatalar ve nasıl düzeltilebileceği gibi sorulara ışık tutulabilir.

Bir eleştiri olarak, bakan yardımcılığının müsteşar gibi bir meslek memuru olmadığı, bakanın siyasi memuru olduğu, bakanlık teşkilatının bu düzenleme ile siyasallaşacağı ileri sürülebilir. Ancak demokratik sistemin işleyişinin siyasi partiler/siyasi parti adayları arasında halk tarafından yapılan seçime dayalı olması, en çok oyu alan siyasi parti/partilerin hükümet kurabilmesi ve bakanların hükümeti kuran siyasi parti/partiler tarafından belirlenmesi esaslarına dayandığı bilinmektedir. Dolayısıyla hükümetin, Başbakanın, bakanların belirlenmesinde siyasi partilerin etkili olması, demokratik sistemin işleyişinin bir unsurudur. Bakanın siyasi partiden olması ya da halk tarafından seçilmiş Başbakan/Başkan tarafından belirlenmesi demokrasinin, yönetimin/yöneticilerin halk oyuna dayanmasının bir gereği olarak değerlendirilmektedir. Bakan yardımcısının bu demokratik siyasal sistemin işleyişi içerisinde bakan tarafından önerilmesi/belirlenmesinin “siyasallaşma” olarak değerlendirilmesi oldukça zor görünmektedir. Ancak müsteşarın meslek memuru olma sıfatıyla bakanın “siyasal” tasarruflarına engel olacağı iddia edilebilir. Bu iddia, bir varsayımdır ve müşterek kararname ile atanan müsteşarın “siyasal” davranmayacağı ve “kamu yararı”nı bakandan daha fazla önemseyeceği varsayımına dayanmaktadır. Meslek memuru olan müsteşarın da bakan tarafından önerilerek müşterek kararname usulü ile atanması, bakanın kendisine oldukça yakın, hatta aynı siyasal görüşe sahip kimseler arasından

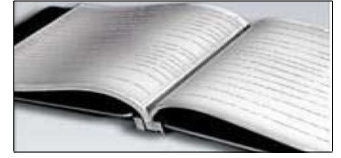


müştaşarın belirlenmesi, kendisini bu makama getiren bakana ve siyasi partiye karşı kendisini borçlu hissetmesi gibi olasılıklar Siyaset-Bürokrasi/Seçilmiş-Atanmış ilişkisinin bilinen temel varsayımlarının uygulamada belirsizleştirdiğini göstermektedir. Ayrıca bakanın ve bakanın atadığı kamu görevlilerinin “siyasal” olarak nitelendirilerek, kamu yararını değil de kendi siyasal partisinin taraftarlarını kollayacağı gibi değerlendirmeler de bir varsayıma dayanmaktadır. Bu varsayım ile meslek memuru niteliğindeki kamu görevlilerinin kamu yararını üstün tutacağı ve siyasi tarafsızlık yapmayacağı varsayımı bir araya getirildiğinde, halk oyu ile “seçilmiş” kimselere karşı duyulan bir “güvensizlik” ile “atanmış” kamu görevlilerine duyulan “güven” kendisini göstermektedir. Dolayısıyla seçilmişlere duyulan “güvensizlik varsayımı” ile atanmışlara duyulan “güven varsayımı” da sağlam temellere dayanmamaktadır. Her iki varsayımın da doğruluğu/yanlışlığı farklı örnekler üzerinden ispatlanabilir. Bu nedenle, siyasal/yönetimsel sisteme yönelik analizlerde bu varsayımların doğruluğuna ya da yanlışlığına dayanarak ulaşılan sonuçların sağlıklı olmayacağı düşünülmektedir. Yapılacak analizin siyasal/yönetimsel örnekler üzerinden tartışılmasının daha isabetli sonuçlar doğuracağı değerlendirilmektedir.

Siyaset-Bürokrasi/Seçilmiş-Atanmış perspektifinde bakan yardımcılığı pozisyonu değerlendirildiğinde, halkın oyu nihayetinde seçilmiş bir kimse olarak bakan, devasa bir kamu örgütlenmesinin içerisinde, kendisi dışında tamamı atanmışlardan oluşan binlerce bürokrat ve memurun arasında yapayalnız kalmaktadır. Üstelik bu kamu görevlileri teknik bilgi ve uzmanlık ile birlikte yıllardır bakanlıkta çalışmanın getirdiği tecrübe birikimine de sahip bulunmaktadırlar. Bu birikimleri ile bürokratlar, benimsemedikleri kamu politikalarının uygulanmasını engelleyebilir/geciktirebilir. Hatta kamu politikalarının bizzat belirleyicisi olabilir. Bu durumda halkın oyuna başvurulmasının, seçim yapılmasının hiçbir anlamı kalmayacaktır. Çünkü halkın seçtiği kimseler, yönetimde etkisiz kalmış ve teknik rutin ve prosedürlerin dışında neredeyse politika belirlemeyi de içerecek tarzda tüm yönetim faaliyeti bürokratlar tarafından gerçekleştirilmiş olacaktır. Bu tablo karşısında bakanın uygulayabileceği en önemli strateji, teknik bilgi ve uzmanlığın karşısına daha üstün bir teknik bilgi ve uzmanlıkla çıkmasıdır. Bunu sadece kendisi yapamayacağına göre, hükümetin kamu politikalarına ve kendisinin bakan olarak uygulamak istediği kamu politikalarına teknik bilgi ve uzmanlıkla destek olacak kamu görevlilerine ihtiyacı bulunmaktadır.

Bakanlar ihtiyaç duydukları teknik bilgi ve uzmanlık konusunda danışmanlardan yararlanmaktadırlar. Danışmanlar ile bakanlık bürokratlarının kendilerine verdiği bilgileri değerlendirmekte, bakanlık kamu politikalarının oluşturulmasında ve yürütülmesinde danışmanlardan etkin şekilde yararlanmaktadırlar. Ancak danışmanların sadece bakana bilgi vermeleri, bakanlık bürokrasisi üzerinde hiyerarşiden kaynaklanan bir komuta-hat yetkilerinin olmaması önemli bir problem olarak ortaya çıkmaktadır. Bu sebeple bakan, danışmanlarından aldığı bilgilerle karar verme/emir verme faaliyetlerini bizzat kendisi yapmak zorunda kalmaktadır. Bu durum bakanın üzerindeki iş yükünü oldukça artırmaktadır. Bakan yardımcılığı düzenlemesi ile yapılmak istenen, bakanlık hiyerarşisine bakandan sonra bir makamın eklenerek bakanın iş yükünün azaltılması ve işleri yönetmesinin kolaylaştırılmasıdır.

Pek çok kamu kurum ve kuruluşunda “yardımcı” pozisyonunda personel bulunduğu ve sayılarının genellikle birden fazla olduğu görülmektedir. Bunlar arasında atama ile göreve getirilen makamların “yardımcıları” olduğu gibi, seçimle göreve gelen makamların da “yardımcıları” bulunmaktadır. Halk tarafından yapılan oylamada en çok oyu alan siyasi parti



genel başkanı Başbakan olarak atanmakta ve Başbakanın teklifi Cumhurbaşkanının onayı ile Başbakana beş tane “yardımcı” atanabilmektedir. Halk tarafından seçilerek göreve gelen belediye başkanları, kendilerine nüfusa göre dörde kadar “yardımcı” görevlendirebilmektedir. Üniversite öğretim üyeleri tarafından seçilen, YÖK tarafından Cumhurbaşkanına önerilen adaylar arasından Cumhurbaşkanlığı tarafından atanan rektörler de kendilerine en çok üç “yardımcı” seçebilmektedir. Bunun dışında atama ile göreve getirilen müsteşarlar, dekanlar, genel müdürler, müdürler gibi makamların da birden fazla sayıda yardımcılarının bulunduğu görülmektedir.

2011 düzenlemeleri ile birlikte bakanlıklara birer tane bakan yardımcısı atanması söz konusu olabilmektedir. Bakanlık teşkilatı gibi devasa bir örgütlenmenin bir bakan yardımcısı ile başarılı bir şekilde yönetilmesi oldukça zor görünmektedir. Farklı uzmanlık konularında bakana yardımcı olacak birden fazla bakan yardımcısına ihtiyaç bulunduğu değerlendirilmektedir. Öyle ki bu bakan yardımcılarını, uzmanlık alanlarıyla ilgili olarak bakan tarafından belirlenen farklı birimlerden sorumlu olmalı ve hükümet politikalarına uygun olarak bakan ile yakın iletişim içerisinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olmalıdırlar.

Bakan yardımcılığı konusunda görev ve yetkilerin belirlendiği bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Bu konunun bakanlıklar tarafından genelgelerle düzenlenmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak bu konunun uygulama birliğinin sağlanması açısından yasa ile düzenlenmesi yararlı olacaktır. Elbette geçmişte pek çok kez uygulanmaya çalışılmış, fakat kalıcı olamamış bir kurumun sağlıklı bir temele oturtulması ve kalıcı olması amacıyla, uygulamada ortaya çıkaracağı ihtiyaçların belirlenmesi, bu ihtiyaçların ve hatta sorunların ortaya çıkmasından sonra yasal altyapısının oluşturulması düşünülmüş olabilir. 2011 yılında başlayan bakan yardımcılığı uygulaması, aradan geçen 5 yıllık süreçte uygulamada görülmüştür. Dolayısıyla yasal düzenleme yapılabilmesi için gereken tecrübe birikiminin oluştuğu ifade edilebilir.

Kaynakça

3046 Sayılı Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname. KHK No. 643, Kabul Tarihi: 03.06.2011, *Resmî Gazete*, Tarih: 08.06.2011, Sayı: 27958 1. Mükerrer.

Ardıç, E. (2008). *Siyasi Müsteşar!* 07.01.2016 tarihinde http://www.sabah.com.tr/yazarlar/ardic/2008/07/25/siyasi_mustesar adresinden alındı

Aslan, O. E. (2006). *Kamu Personel Rejiminin Anayasal İlkeleri*. Ankara: TODAİE Yayınları.

Aslan, O. E. (2012). *Devlet Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge Kitabevi.

Avrupa Birliği Bakanlığı (2016). *Teşkilat Şeması*. 02.03.2016 tarihinde <http://www.ab.gov.tr/images/teskilatsemasiTR.jpg> adresinden alındı

Aykaç, B. (1990). **Personel Yönetiminde Yeterlik İlkesi**. *Amme İdaresi Dergisi*, 24(4), 91-109.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. Kanun No: 3046, Kabul Tarihi: 27.09.1984, *Resmî Gazete*, Tarih: 09.10.1984, Sayı: 18540.

Birlik, G. K. (2010). Celal Bayar’ın Başbakanlığı İsmet İnönü’den Devralması ve Bunun Siyasi Müsteşarlık Üzerine Etkisi. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, (46), 255-293.



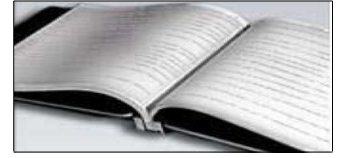
AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 55 Mayıs - Haziran 2016

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası
Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZİSTAN

<http://www.akademikbakis.org>



- Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı* (2016). Teşkilat Şeması. 02.03.2016
<http://www.csgb.gov.tr/home/Contents/Bakanlik/teskilatSemasi> adresinden alındı
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. KHK No. 644, Kabul Tarihi: 29.06.2011, *Resmi Gazete*, Tarih: 04.07.2011, Sayı: 27984 Mükerrer.
- Devlet Memurları Kanunu. Kanun No: 657, Kabul Tarihi: 14.07.1965, *Resmi Gazete*, Tarih: 23.07.1965, Sayı: 12056.
- Dik, E. (2013). 643 Sayılı KHK İle Düzenlenen Bakan Yardımcılığı Ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 68(4), 121-145.
- Dikmen, A. A., & Emre, C. (2004). Amerika Birleşik Devletleri. B. A. GÜLER vd. içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 185-224). Ankara: KAYAUM Yayını.
- Ekonomi Bakanlığı* (2016). Organizasyon Şeması. 02.03.2016 tarihinde https://www.ekonomi.gov.tr/portal/faces/home/kurumsal/organizasyon.html;jsessionid=CcQNWp16aXcx6O935DcgnAFq2riRZkzEiVe0W_Kt8l5AtjCEiMgX!738638660?&_aftr.ts=1460115999376#!%40%40%3F_aftr.ts%3D1460115999376%26_adf.ctrl-state%3Dj491xqyog_120 adresinden alındı
- Eryılmaz, B. (2009). *Kamu Yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Gözler, K., & Kaplan, G. (2012). Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir? *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (98), 11-24.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı Yönetmeliği. *Resmi Gazete*, Tarih: 18.08.2012, Sayı: 28388.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- İçişleri Bakanlığı* (2007). İçişleri Bakanlığı İmza Yetkileri Yönergesi. 19.03.2007 tarihli ve B050SGB0010002.5.2/887 sayılı Makam Onayı. 07.03.2016 tarihinde http://hukuk.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/hukuk/%C4%B0%C3%A7i%C5%9Fleri%20Bakanl%C4%B1%C4%9F%C4%B1%C4%B0mzaYetkileriY%C3%B6nergesi.pdf adresinden alındı
- Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun. Kanun No: 4483, Kabul Tarihi: 02.12.1999, *Resmi Gazete*, Tarih: 04.12.1999, Sayı: 23896.
- Menekli, H. İ. (2011). *Bakan Yardımcılığı Üzerine*. 11.03.2016 tarihinde <http://akademikperspektif.com/2011/08/23/bakan-yardimciligi-uzerine/> adresinden alındı
- Milli Eğitim Bakanlığı* (2013). Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Teşkilatı İmza Yetkileri Yönergesi. 05/12/2013 tarihli ve 35427624/10.04/3696087 sayılı Makam Onayı. 07.03.2016 tarihinde http://mevzuat.meb.gov.tr/html/imzayetyon_1/imzayetyon_2.html adresinden alındı
- Milli Eğitim Bakanlığı* (2016). Teşkilat Şeması. 02.03.2016 tarihinde <http://www.meb.gov.tr/meb/teskilat.html> adresinden alındı
- Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname. KHK No. 652, Kabul Tarihi: 25.08.2011, *Resmi Gazete*, Tarih: 14.09.2011, Sayı: 28054.
- Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu. Kanun No: 6223, Kabul Tarihi: 06.04.2011, *Resmi Gazete*, Tarih: 03.05.2011, Sayı: 27923.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. Kanun No: 5018, Kabul Tarihi: 10.12.2003, *Resmi Gazete*, Tarih: 24.12.2003, Sayı: 25326.
- Karasu, K. (2004). İngiltere. B. A. GÜLER vd. içinde, *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri* (s. 87-181). Ankara: KAYAUM Yayını.
- Kayar, N. (tarih yok). *Kamun Yönetiminde Yetki Karmaşası ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları*. 04.03.2016 tarihinde <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf> adresinden alındı



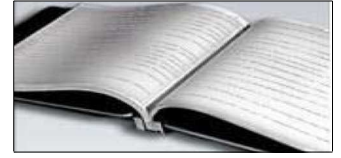
AKADEMİK BAKIŞ DERGİSİ

Sayı: 55 Mayıs - Haziran 2016

Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi

ISSN:1694-528X İktisat ve Girişimcilik Üniversitesi, Türk Dünyası
Kırgız – Türk Sosyal Bilimler Enstitüsü, Celalabat – KIRGIZİSTAN

<http://www.akademikbakis.org>



- Kayıkçı, S. (2013). 643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye’de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 23-55.
- Tataroğlu, M. (2006). Parlamento ve Başkanlık Sistemlerinde Siyasi İktidar ve Bürokrasi İlişkileri ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi*, 13(1), 97-119.
- Topaca, M. (2014). Hukuki Temel ve Uygulama Bakımından Türkiye’de Bakan Yardımcılığı. *Türk İdare Dergisi*, (479), 305-331.
- Uçman, H. (2015). Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı Uygulaması Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler. *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, 2(3), 191-225.
- Ulusal ve Resmi Bayramlar İle Mahalli Kurtuluş Günleri, Atatürk Günleri ve Tarihi Günlerde Yapılacak Tören ve Kutlamalar Yönetmeliği. Karar Sayısı: 2012/3073, Karar Tarihi: 16.04.2012, *Resmi Gazete*, Tarih: 05.05.2012, Sayı: 28283.
- Uyanık, H. (2012). Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 15(2), 101-114.
- Weber, M. (2008). *Bürokrasi ve Otorite*. (H. BAHADIR AKIN, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.
- Yılmaz, B. (2013). Türkiye’de Bakan Yardımcılığı Uygulamasına İlişkin Genel Bir Değerlendirme. *Kastamonu Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 33-41.