

KAMU YÖNETİMİNDE YÖNETİM KARMAŞASI VE SİYASALLAŞMA: BAKAN YARDIMCILARI

Nihat KAYAR¹

GİRİŞ

13 Şubat 2011 tarih ve 6111 sayılı Kanunla², 239 maddelik 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun, 47 maddesinde (*Esasen 657 sayılı Kanunun Ek ve Ek geçici maddelerinde yaptığı değişikliklerle değişiklik sayısı 113'dür.*) değişiklik yapılmıştır. TBMM'nin 2011 yılında tatile girmeden hemen önce kabul ettiği 6223 sayılı Yetki Kanunu ile de 2 Kasım 2011 tarihine kadar çıkarılan 35 KHK ile kamu yönetiminin örgütlenmesine ve personel hukukuna ilişkin olarak köklü düzenlemeler yapılmıştır.

KHK uygulamasıyla, kamu yönetimini örgütsel ve personel rejimi düzeyinde düzenleme konusunda asli organ olan TBMM'yi devre dışı bırakma konusundaki bu girişim, ilk değildir. Özellikle 1983 seçimlerinden başlayarak 1990 yılına kadar kamu personel rejimini düzenleme yetkisi tamamen siyasi iktidara terk edilmiştir. Bu dönemde, konuya ilişkin olarak 50'nin üzerinde KHK çıkarılmış ve bunların hiçbiri TBMM tarafından gündeme alınmamıştır. Yürütmeyi adeta asli kural koyucu organ durumuna getiren bu durum, “kanuni rejim” yerine “idari rejim”³ ya da “Kanuna dayalı yönetim” esas yerine “KHK'ye dayalı yönetim” esasına geçilmesine yol açmıştır.⁴

Kurulan hükümetler, 2001 yılındaki son yetki kanunu olan 4639 sayılı Kanun'dan sonra 2011 yılına kadar yaklaşık 10 yıl TBMM'nden KHK amaçlı yetki kanunu almamıştır. TBMM tarafından kabul edilen son yetki kanunu ise 6 Nisan 2011 tarih ve 6223 sayılı *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin Ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum Ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev Ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu*'dur.⁵ 6223 sayılı Kanun, 6 ay süreli olup, amaç ve kapsamı bakımından kamu yönetiminin örgütlenmesine ve personel hukukuna ilişkin olarak önemli değişiklikler yapma yetkisini siyasi iktidara tanımıştır.

6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak ilk olarak, 12 Haziran 2011 tarihli genel seçimlerden sekiz gün önce 632 sayılı KHK çıkarılmıştır. 632 sayılı KHK ile 657 m. 4/B ve 4924 sayılı Kanuna⁶ tabi olarak sözleşmeli pozisyonlarda çalışan yaklaşık 200 bin kamu personeli memur kadrosuna atanmıştır.⁷ Aynı Kanuna dayanılarak çıkarılan 34 yeni KHK (633 - 666 sayılı KHK'lar) ile kamu yönetiminin örgütlenmesi ve personel hukuku ile ilgili olarak önemli değişiklikler yapılmıştır. Böylece 1983-1990 döneminden sonra, bir kez daha, Anayasadaki “Kanuna dayalı yönetim” esas yerine “KHK'ye dayalı yönetim” esasına geçilmiştir.

Bu düzenlemelerle, Anayasaya uygunluğu tartışmalı, kamu yönetiminin örgütlenmesini ve personel rejimini tamamen siyasi etkilere ve özel sektörcü yönetim anlayışına bırakan bir yapı

¹ Öğr. Gör., Mersin Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü.

² Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması İle Sosyal Sigortalar Ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu Ve Diğer Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, No: 6111, Kabul: 13/2/2011, RG: 25/2/2011, 27846 (Mükerrer).

³ Cahit Tutum, “Kamu Personeli Sorunu”, *AİD*, Cilt: 23, Sayı: 3, Eylül 1990, s. 37.

⁴ Nihat Kayar, *Kamu Personel Yönetimi*, Genişletilmiş ve Güncellenmiş 3. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, Ağustos 2011, s. 388.

⁵ 6223 sayılı Kanunun iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemini Anayasa Mahkemesi reddetmiştir. Anayasa Mahkemesi, Esas: 2011/60, Karar: 2011/147, Karar Günü: 27.10.2011, RG: 15.12.2011-28143.

⁶ Eleman Temininde Güçlük Çekilen Yerlerde Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırılması İle Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, No: 4924, Kabul: 10/7/2003, RG: 24/7/2003, 25178.

⁷ RG: 04/06/2011, 27954 (Mükerrer).

Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları

egemen kılınmaya çalışılmaktadır. Bu yazıda, örgütlenme ve personel sisteminde yapılan çok sayıda ve çok önemli değişikliklerden yalnızca bir tanesi, bakan yardımcılığı konusu incelenmektedir.

Türkiye’de Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları ile ilgili temel Kanun olan 3046 sayılı Kanunu⁸ değiştiren 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK⁹ ile her bakanlığa istisnai memur statüsünde bir bakan yardımcısı atanması kararlaştırılmıştır. Ancak buna benzer bir uygulama siyasi müsteşar adı altında 1935 yılında uygulamaya konulmuş, fakat kalıcı olmamıştır. Ayrıca, bakan yardımcılığı, Turgut Özal’ın Başbakanlığı döneminde, hukuki altyapısı oluşturulmadan uygulanmaya çalışılmış, fakat hemen vazgeçilmiştir.

Akademik çevrelerde de geçmişte buna benzer önerilerde bulunulmuştur. Cahit Tutum 1990 yılında yayımlanan bir makalesinde “*bakanlık özel kabinesi*” kurulmasını önermiştir. Tutum’a göre, kamu kesiminden ya da dışından başarı ve deneyim sahibi kişiler arasından bakanın takdiriyle atanacak ve bakan takdiriyle göreve devam edecek sınırlı sayıda kişiler bakanın özel kabinesini oluşturacaklardır. Hiyerarşik yapının dışında bulunacak olan bu ekibin görevi, bakanın “*zaman bütçesi*”ni yönetmek, hizmet politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunmak ve projeler geliştirmek ve siyasi karar merkezi ile kariyer yönetimi arasında iletişim, eşgüdüm ve uyum sağlamaktır.¹⁰ Bu konu ise günümüze kadar herhangi bir yasal düzenlemeye konu olmamıştır.

Aşağıda önce siyasi müsteşar uygulaması, sonra da bakan yardımcılığı konusu incelenmiş, benzer uygulamanın geçmişte geçirdiği sorunların da ışığında, Bakan yardımcılığı konusunun Türk Kamu Yönetimine hukuksal ve yönetsel bakımlardan uygunluğu tartışılmıştır.

SİYASİ MÜSTEŞARLAR

1924 Anayasası’nda, VII. İnönü Hükümeti döneminde (01.03.1935 - 01.11.1937), 5 Şubat 1937 tarih ve 3115 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, “*Siyâsî Müsteşar*”lar Anayasal düzeyde yönetsel yapıya eklenmiştir.¹¹ 25 Mart 1937 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan kararname ile de sekiz bakanlığa (*Adliye, Millî Müdafaa, Dahiliye, Maarif, Ziraat, İktisad, Nafta Vekilliği, Sıhhat ve içtimâî Muavenet*) birer siyasi müsteşar atanmıştır.

1924 Anayasası Hükümleri.- Siyasi müsteşarları, Başbakan, TBMM üyeleri arasından seçerek Cumhurbaşkanının onayına sunar (*m. 44/son*). Bakanların ve siyasi müsteşarların görev ve sorumlulukları *özel kanunla* gösterilir (*m. 47*). İzinli veya herhangi bir sebeple özürü olan Bakana, Bakanlar Kurulu üyelerinden bir başkası geçici olarak vekillik eder. Ancak bir Bakan veya bir siyasi müsteşar bir bakandan fazlasına vekillik edemez. Siyasi müsteşarın bakana vekâlet etmesi durumunda kararnamesi Meclis’e sunulur (*m. 49*). Bakanlar kurulu üyelerinden veya siyasi müsteşarlardan birinin Yücedivana yollanması hakkında TBMM tarafından verilen karar, kendisini Bakanlıktan veya siyasi müsteşarlıktan da düşürür (*m. 50*). Anayasaya göre, bakanları, siyasi müsteşarları, Danıştay ve Yargıtay başkanları ve üyelerini ve Cumhuriyet başsavcısını görevlerinden doğacak işlerden dolayı yargılamak için bir Yücedivan (*Dîvân-ı Âlî*) kurulur (*m. 61*). Görüldüğü gibi, siyasi müsteşarların, görev suçu nedeniyle Bakanlar gibi Yücedivan’da yargılanacakları hükme bağlanmıştır.

⁸ 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: 27/9/1984, RG: 9/10/1984, 18540.

⁹ 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, **KHK Sayısı: 643**, Tarihi: 3 Haziran 2011, RG: 8 Haziran 2011, 27958 (Mükerrer).

¹⁰ Tutum, **a.g.m.**, s. 42-43.

¹¹ Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, No: 3115, Kabul: 5/2/1937, RG: 13.2.1937, 3533.

Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları

Siyasi Müsteşarların Görevleri Hakkında Kanun Hükümleri.- TBMM’de 5 Şubat 1937 günü kabul edilen 3115 sayılı Anayasa değişikliği Kanunundan üç gün sonra, 3117 sayılı *Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki Ve Siyasî Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun* çıkarılmıştır.¹²

3117 sayılı 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 Kurulunda, 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 kurulunun 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 vermektir (m. 7). Bunların görevlerinin sınır, derece ve türleri Bakanlar Kurulu tarafından ayrıca bir kararname ile belirlenir (m. 8). Bunlara milletvekili ödeneğine ek olarak, ayda 200 lira ödenek verilir (m. 9).

Bakanlara yönetsel ve yasama işlerinde yardım etmek üzere getirilen bu düzenlemeden beklenen yarar sağlanamamıştır. Bakanların kendi durumlarını düşünerek yetersiz kişileri müsteşarlıklara almaları ve onların da genellikle bakanların gölgesinde kalmaları gibi sorunlarla karşılaşmıştır.¹³ Yaklaşık 8,5 ay sonra, I. Bayar Hükümeti döneminde (01.11.1937-11.11.1938)¹⁴ 29 Kasım 1937 tarih ve 3272 sayılı Kanunla Anayasanın ilgili maddelerinde yapılan değişiklikle, uygulamada yarardan çok zarar verdiği görülen¹⁵ siyasi müsteşarlık kurumu kaldırılmıştır.

BAKAN YARDIMCILARI

Siyasi müsteşarlık kurumuna benzer bir uygulama yaklaşık 74 yıl sonra, bu defa bir KHK ile yönetsel yapıya eklenmiştir. 3046 sayılı Kanuna, 3 Haziran 2011 tarih ve 643 sayılı KHK (m. 3) ile eklenen Madde 21/A ile 21 adet bakan yardımcılığı (*her bakanlık için 1 tane olmak üzere*) kadrosu ihdas edilmiştir.¹⁶ Böylece, siyasi müsteşar deneyiminden sonra, Türk Kamu Yönetiminde yerleşen “*bir bakanlıkta bir müsteşar ilkesi*”¹⁷ tekrar delinmiştir.

¹² Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki Ve Siyasî Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun, No: 3117 Kabul: 8/2/1937, RG: 18.2.1937, 3537.

¹³ Mustafa Turan, “Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar Ve Müstakil Grup”, w3.gazi.edu.tr/web/mturan/word/ikideneme.doc (Erişim: 24.6.2011). “... ilk defa 1923 yılında gazeteci İsmail Müştak tarafından teklif edilmiştir... yazısında bu müsteşarlıkların gayesinin vekâlete adam yetiştirmek, vekillerin yükünü azaltmak ve herhangi bir hükümet krizinde ve meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda ülkenin boşlukta kalmasını önlemek olduğunu belirterek bu sistemin İngiltere, Fransa ve İtalya’da uygulandığını söylüyordu. Ancak o sıralarda bu teklif ile ilgilenilmemiştir... Diğer yandan Cumhurbaşkanı Atatürk de başlangıçtan itibaren bu müesseseye soğuk bakmıştır. Atatürk müsteşarlıkların kurulmasına pek taraftar olmamakla birlikte başlangıçta ses çıkarmamış, uygun zaman ve fırsatı beklemiştir. Bir süre sonra da böyle bir fırsat ortaya çıkmıştır. Dahiliye Vekâleti Siyasî Müsteşarı Malatya Milletvekili Abdülmüttalip Öker’den istenen ve kendisi tarafından hazırlanan iki raporun zayıf görülmesi ve Atatürk’ün seyahatten Ankara’ya dönüşünde resmî tören istememesini kimsenin gelmesini istemediği şeklinde yorumlayıp etrafa bu şekilde bildirmesi, Cumhurbaşkanı’nın Ankara garında yapayalnız kalması Atatürk’e istediği fırsatı vermiştir. Celâl Bayar’ın Başvekilliği yürüttüğü dönemde Atatürk, Vekiller Heyeti’ni ve Siyasî Müsteşarları, Celâl Bayar’ın evinde toplantıya çağırmıştır. Bu toplantıda siyasi müsteşarlıkların lüzumsuz olduğu kararına varılmış ve ayrı ayrı müsteşarların istifaları alınmıştır.”

¹⁴ Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun, No: 3272, Kabul Tarihi: 29/11/1937, RG: 1.12.1937, 3773.

¹⁵ Servet Armağan, **Türk Esas Teşkilat Hukuku**, İÜHF Yayın No: 2584/580, İstanbul, 1979, s. 30.

¹⁶ 636 sayılı KHK ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve Çevre Orman Bakanlığı birleştirilerek Çevre, Orman Ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş, ancak bu yeni Bakanlık yaklaşık bir ay sonra, 644 ve 645 sayılı KHK’lar çıkarılarak, bu defa da Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile Orman ve Su İşleri Bakanlığı olarak tekrar bölünmüş, bakanlık sayısı artınca bakan yardımcısı sayısı da 20’den 21’e yükselmiştir.

¹⁷ Birgül Ayman Güler, **Türkiye’nin Yönetimi: Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara, Ocak 2009, s. 183.

Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları

Bakan Yardımcılarının Atanma Yöntemi.- 643 sayılı KHK ile (m. 11), 2451 sayılı Kanunun¹⁸ müşterek kararla atama yapılacak unvanları gösteren 2 Sayılı Cetvele, “*müsteşar ve yardımcıları*” ibaresinden önce gelmek üzere “*Bakan yardımcıları*” ibaresi eklenmiştir. Buna göre, Bakan Yardımcıları yönetim hukukunda “*karma işlem*” olarak nitelendirilen müşterek ya da üçlü kararnameyle atanır ve 2451 sayılı Kanunun 2’nci maddesindeki “*Bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur.*” hükmü nedeniyle, *yetki ve usulde paralellik ilkesine* uygun olarak aynı usulle görevden alınır. Ancak, atanacak kişilerin belirlenmesinde fiilen tek belirleyicinin Başbakan olduğu ve bu durumda bakan yardımcılarının “*Başbakan Komiseri*” olarak nitelendirilmesinin daha doğru olacağı belirtilmektedir. Buna göre, fiilen Başbakan’ın atadığı ve Başbakanın bakanlık içinde gözü, kulağı ve eli olma işlevini de üstlenecek olan bakan yardımcıları, siyasetle bakanlık arasında değil, siyasal iktidardaki parti teşkilatıyla ilgili bakanlık arasında bir araç işlevini yerine getirmek üzere tasarlanmıştır.¹⁹

Bakan yardımcılarının atanmasına ve görevden alınmalarına ilişkin işlemlerin yargısal denetimi ise, yönetsel yargı mercileri tarafından yapılır. Danıştay Kanunu’na göre, ilk derece mahkemesi olarak Danıştay’da dava açılabilmesi Bakanlar Kurulu kararı ile atanmalar ve müşterek kararname ile atanmalardan da yalnızca müsteşarlar için geçerlidir.²⁰ Bu nedenle, bakan yardımcısı kadrolarına yapılacak atama ve görevden alınmalarda görevli ve yetkili yargı mercii, Ankara İdare Mahkemesi’dir.

Bakan Yardımcılarının Görev Süresi ve Mali Hakları.- 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 (2. f.). Bakan Yardımcılarına en yüksek Devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin %50’si oranında aynı usul ve esaslar çerçevesinde aylık ücret ödenir (3. f.). Bakanlık müsteşarının ek göstergesi 7600 olmasına rağmen Bakan Yardımcısının ek göstergesi 8000’dir. Başbakanlık Müsteşarına ödenen makam tazminatını almaktadırlar (15.000 x memur maaş katsayısı - 0,06446). Temsil tazminatı, Başbakanlık müsteşarına ödenmekte olan temsil tazminatı tutarı olan 20.000 rakamının memur maaş katsayısı ile çarpımından oluşur.

Atanma Koşulları, Yönetsel Ve “Siyasi” Nitelikleri.- 643 sayılı KHK ile (m. 8/b), bakan yardımcıları, 657 sayılı Kanunun istisnai memurlukları gösteren 59’uncu maddesine Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile TBMM memurluklarından sonra gelmek üzere eklenmiştir. 657 sayılı Kanun’un “*İstisnai memurluklara atanmada aranacak şartlar*” kenar başlıklı 60’ıncı maddesi, bu kadrolara atanma koşullarını düzenlemiştir. Maddeye göre, bakan yardımcısı olarak atanabilmek için, bu kadrolara 657 sayılı Kanunun 48’inci maddesinde yazılı genel koşulları taşıyan kişiler arasından atama yapılabilir. Buna göre, bu kadrolara, *enaz ortaokul mezunu olan*²¹, *kamu*

¹⁸ Bakanlıklar Ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun, Kanun No: 2451, Kabul Tarihi: 23/4/1981, RG: 25/4/1981, 17321.

¹⁹ Ahmet İnel, “Siyasi Komiser ya da Başbakan Komiseri”, **Radikal**, 18.10.2011.

²⁰ Danıştay Kanunu, Kanun No: 2575, Kabul Tarihi: 6/1/1982, RG: 20/1/1982, 7580. **İlk derece mahkemesi olarak Danıştay’da görülecek davalar** Madde 24 - (Değişik: 2/6/2000-4575/2 md.) 1. Danıştay ilk derece mahkemesi olarak: a) Bakanlar Kurulu kararlarına, b) (Değişik: 2/6/2004-5183/4 md.) Başbakanlık, bakanlıklar ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının müsteşarlarıyla ilgili müşterek kararnamele, ... Karşı açılacak iptal ve tam yargı davaları ... karara bağlar.

²¹ Basında, bakan yardımcısı kadrolarına ilkököl mezunlarının da atanabileceğine ilişkin haberler görülmektedir. Bu durum aşağıdaki düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Ancak, bakan yardımcılıkları için ortaokul mezunlarından istekli bulunmaması gibi bir durum söz konusu olmayacağı için bunun gerçekleşme olasılığı çok zayıftır. Nitekim, atanmış bakan yardımcılarının tamamı üniversite mezunudur.

Sınıflandırmada öğrenim unsuru: M.41- (Değişik: 30/5/1974 - KHK m.12/1; Aynen kabul: 15/5/1975-1897 m.1) Genel olarak ortaokulu bitirenler memur olabilirler. **Ortaokul mezunlarından istekli bulunmadığı takdirde ilkökulu bitirenlerin de alınması caizdir...**

Başbakanın bu konudaki açıklamaları da, mevcut durumla uyumsuzdur: “Başbakan Recep Tayyip Erdoğan yeni kabine ve bakan yardımcılığı sisteminin sağlayacağı avantajları şöyle sıraladı: Yeni kabine ile çok daha seri, pratik, verimli neticeler alınacak. Yeni yapılanmada bakan ve müsteşar arasındaki bakan yardımcılığı istisnai bir memurluk gibi olacak. Üniversite mezunu olma şartı aranmayacak. İlkokul mezunu, ama kendisini ispatlamış bir kişi bakan yardımcısı olabilecek. İlkokul mezunu var, ilkököl mezunu var. Mesela Sabancı ne mezunuydu bilmiyorum, ama üniversite mezunu olmadığını biliyorum. Aynı şekilde merhum Koç, iş dünyasında

Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları

haklarından mahrum bulunmayan, kanunda yazılı suçlardan mahkûm olmayan, askerlikle ilgisi bulunmayan, görevini sürekli yapmasına engel olabilecek akıl hastalığı bulunmayan ve 18 yaşını tamamlamış vatandaşlar atanabilirler.

643 sayılı KHK'nın çıkarılmasından 5 ay sonra, 30 Ekim 2011 tarihi itibarıyla 21 bakan yardımcısından sadece 11'i atanabilmiştir. 30 Nisan 2012 tarihi itibarıyla halen *Ekonomi, Maliye ve Ulaştırma, Haberleşme ve Denizcilik* Bakanlıklarına atama yapılmamıştır. Atanan isimlere bakıldığında daha çok iktidar partisinde milletvekilliği yapmış isimler dikkat çekmektedir. Bu durum, seçilemeyen milletvekillerine KİT'lerde olduğu gibi "arpalık" yaratıldığını göstermektedir. Bu uygulama, kamu yönetiminin işleyişinde siyasallaşma düzeyini artırmanın yanında, siyasal iktidarların bakanlıkların görev alanına doğrudan müdahalesini sağlamaya yönelik sonuçlar da yaratacaktır. Böylece, siyasal iktidar yanlılarının ekonomik ve mali istemleri, bakana ulaşamama eleştirilerini ortadan kaldırarak, bakan yardımcılığı tarafından yönetim içinde daha etkili biçimde takip edilebilecektir. Bu durum ise, kamu yönetiminde siyasallaşmanın kurumsallaştırılmasıdır.²²

Bakan Yardımcılarının Hiyerarşik Konumu.- Bakan yardımcılığı Bakana (*Millî Savunma Bakanı dahil*) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere atanır. Bakan Yardımcılığı bu görevlerin yerine getirilmesinden Bakana karşı sorumludur (3046 m. 21/A). Bunlar, 657 sayılı Kanuna ekli *I Sayılı Ek Gösterge Cetvelinin "I Genel İdare Hizmetleri Sınıfı"* bölümünün 1-a bendine *Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanı* ibaresinden sonra gelmek üzere eklenerek, bütün müsteşarlardan üstte ve bu iki makamla (*Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanı*) birlikte bürokrasinin en üstüne yerleştirilmiştir. Ancak, 3046 sayılı Kanunun "Müsteşarın görev ve sorumlulukları"nı düzenleyen 22'nci maddesine göre, müsteşarlar da, "bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde", bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar bu belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden "bakana karşı sorumlu"dur.

Bakan yardımcılarının bakanlık hiyerarşisine dahil olduğu tartışmasız olmakla birlikte, bakanlık hiyerarşisindeki konumu açık değildir. Bakan yardımcılığı ile müsteşarlar arasında hiyerarşik ilişki olup olmadığı tartışmaya açıktır. Günday'a göre, bakan yardımcısı "bir tür bakan danışmanı"dır.²³ Gözler ve Kaplan'a göre ise, bunlar, bakanlık hiyerarşisine dâhil olan, bakanın altında, müsteşarın ise üstünde yer alan bir kamu görevlisidir.²⁴

Bu düzenlemelere bakıldığında, her ikisi de doğrudan bakana bağlı olarak görev yapacak olan kamu görevlileri arasında hiyerarşik ilişki bulunacağı görüşünü ileri sürmek güçtür. Bakan yardımcılığı ve müsteşarlar arasında bakanlığın yönetim hiyerarşisindeki yeri konusundaki belirsizlik durumu, *çift başlılık ve yönetimde karmaşa* yaratacaktır.²⁵ Hatta, bakan ve bakan yardımcısı arasında

kendilerini ispatladılar ve dünyada saygın bir yere oturdular. Değişik alanlardan kişiler olabilir. Bakanın müsteşarı idari görevleri yürütürken, siyasi, halkla ilişkiler gibi işlerde de bakan yardımcısı, bakanın verdiği yetkiler çerçevesinde görev yapacak; böylece bakan çok daha rahat ulusal ve uluslararası çalışmalarına koşturacak." www.sonsayfa.com/Haberler/.../Yeni-kadrolar-cok-balli.

²² Ahmet İnel, "Siyasi Komiser ya da Başbakan Komiseri", *Radikal*, 18.10.2011. "Bakan desen, tam değil; müsteşar desen, o da değil, deve mi kuş mu belirsiz bir ara siyasal kademe yaratmıştı Başbakan. Başbakan yardımcılarının görev ve yetkilerini belirten yönetmelik ise daha yayımlanmadı. Şimdilik 21 bakanlıktan 8'inde bakan yardımcısı var. Ne yaptıklarını bilmiyoruz... Bakan yardımcısının parti ile bakan arasında bir baraj çekmesi ve bakanın çok fazla parti teşkilatının baskısı altında kalmasını engellemesi için de tasarlanmış olması mümkün. Bu durumda, başbakan komiseri tanımlı siyasal komiserden daha doğru bir tanım olabilir."

²³ Metin Günday, *İdare Hukuku*, Ankara, İmaj Yayınevi, 10. Baskı, 2011, s. 397.

²⁴ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa, Ağustos, 11. Baskı, 2011, s. 148; Kayar, *a.g.k.*, s. 285.

²⁵ Mahfi Eğilmez, *Radikal*, 14 Haziran 2011. "Bakan yardımcılığı bence Türk yönetim sistemine uygun bir model değildir... Özal hükümetleri sırasında denendi ve son derece başarısız bir uygulama olarak tarihe geçti. Özal zamanındaki uygulamada bakan

Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları

da sorunlar yaşanabilir²⁶, güçlü olmayan veya Başbakanla ters düşen bakanlar döneminde, bakan yardımcılarının fiilen bakanlığı yönetmesi bile söz konusu olabilir.

Ne var ki, bakan yardımcıları, hukuki konumları nedeniyle, istisnai memur olarak düzenlendiği için siyasi nitelikleri itibarıyla daha etkili bir makam olarak ihdas edilmiştir. Başbakanın, “*Şimdiki müsteşarlar idari müsteşar ama Bakan yardımcıları adeta siyasi müsteşar olacak.*” açıklaması bunu doğrular niteliktedir.²⁷ Ancak, 3046 sayılı Kanuna sadece 21/A maddesinin eklenmesi, buna karşılık müsteşarların durumuna ilişkin hiçbir düzenleme yapılmamış olması karşısında, isimlendirilmeleri farklı da olsa (“*bakan yardımcısı*” ve “*müsteşar*”), bakanların günümüzde iki yardımcısı bulunmaktadır. Muhtemelen atamalar tamamlandıktan ve bu konuların uygulamada yaratacağı sorunlar ortaya çıkmaya başladıktan sonra, bir kanun ya da KHK çıkarılacaktır.

Bu nedenle olsa gerek, 652 sayılı *Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*'de²⁸, bakan yardımcılara ilişkin hiçbir düzenlemeye yer verilmemiştir. Millî Eğitim Bakanlığı Teşkilatı'nı gösteren (I) Sayılı Cetvel'de sadece müsteşar, müsteşar yardımcıları ve genel müdürlere yer verilmiştir. 652 sayılı KHK'ya göre, Müsteşar, “*Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi olup Bakanlık hizmetlerini, Bakan adına ve onun emir ve yönlendirmesi doğrultusunda, mevzuat hükümlerine, Bakanlığın amaç ve politikaları ile stratejik planına uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla, Bakanlık birimlerine gereken emirleri verir, bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar. Müsteşar, bu hizmetlerin yürütülmesinden Bakana karşı sorumludur.*”. Ayrıca, KHK'nın “*Yetki devri*” kenar başlıklı 34'üncü maddesine göre, Bakan, Müsteşar ve her kademedeki Bakanlık yöneticileri, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak kaydıyla, yetkilerinden bir kısmını alt kademelere devredebilir. Görüldüğü gibi, Millî Eğitim Bakanlığı Bakan yardımcılığına, 30 Ekim 2011 tarihinde Bakan yardımcısı atanmış olmasına rağmen, bakanlığın teşkilat kararnamesinde konuya ilişkin herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Anayasaya ve ilgili kanunlara göre, Bakanlar, siyasi ve yönetsel görevleri olan kişilerdir. Bakanların siyasi yanı Anayasa Hukukunun, Bakanlık hiyerarşisinin en üst hiyerarşik amiri olarak yönetsel yanları ise Yönetim Hukukunun ilgi alanına girer. Bakan yardımcılarının “*siyasi*”, müsteşarların ise yönetsel konulara bakacağı belirtilmekte, ancak siyasi konuların ne olduğu belirtilmemektedir. Kaldı ki, istisnai memur da olsa bir kamu görevlisine siyasi görev ve konum vermek ve Başbakanın söylediği gibi, bunların “*siyasi müsteşar*” olarak konumlandırılmaları açıkça *kamu yönetiminin yansızlığı ilkesine* de ters düşer.

Bakan yardımcılığı oluşturmanın, Anayasal dayanağı olduğunu söylemek de güçtür. 1982 Anayasasına göre (*m. 109*) Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakan tarafından seçilir ve Cumhurbaşkanı tarafından atanır. Maddede bakan

yardımcıları milletvekilleri arasından atanıyordu. Bu kez parlamento dışından olacak... Özal dönemi uygulamasından da başarısız olmaya mahkûm./ Her şeyden önce bürokrasi patron olarak bakanı bilir. Hatta başbakanla doğrudan ilişkisi varsa başbakanı patron olarak beller. Bakan yardımcısı bürokrasiyi yönlendiremez. Verdiği talimatlar bakana aktarılır ve o ne diyorsa o yapılır. Bir süre sonra bakan yardımcısı verdiği talimatlar yerine getirilmeyince bürokrasinin düşmanı olur. Özal döneminde bakan yardımcıları siyasi kişiler olduğu halde sıkıntılar taşınamaz düzeye çıkınca bu model kısa sürede terk edilmişti. Bu kez de öyle olur ve bir-iki yıl içinde bu sistemden vazgeçilir. O nedenle şimdiden söyleyebilirim ki gereksiz zaman kaybına neden olmaktan başka bir işe yaramaz.”

²⁶ **Bakan yardımcılığında 'bakanım' krizi** - “Hükümetin, bu dönemde uygulamaya koyduğu bakan yardımcılığı sisteminde ilk kriz 'hitap'tan çıktı. Bürokratlar, göreve başlayan bakan yardımcılara da 'sayın bakanım' diyerek hitap etmeye başladı. Bu da, asıl bakan ile yardımcısı arasında zaman zaman sıkıntıların yaşanmasına yol açtı. Başkent kulislerinde dolaşan bilgilere göre, bakanların seçim bölgesine yaptıkları gezilere bakan yardımcıları da katılıyor. Seçmenler de, bakan yardımcılarını 'bakanım' diyerek hitap ediyor. Bu da, asıl bakan ile bakan yardımcısının karışmasına neden oluyor. Bazı bakanların bu durumdan duydukları rahatsızlığı yakın çevresine anlattığı öğrenildi. Kulislerde, bazı bakanlıklarda bakan yardımcıları için uygun bir hitap şeklinin araştırıldığı konuşuluyor. Bakanlıklardaki hitap krizinin önümüzdeki günlerde da daha da artacağı tahmin ediliyor.” **Star, 17 Ekim 2011, (Hüseyin Özay Haber)**.

²⁷ Recep Tayyip Erdoğan, ATV, 9 Haziran 2011 tarihli canlı yayın konuşması.

²⁸ Karar Sayısı: KHK/652; RG: 14 Eylül 2011, 28054.

Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları

yardımcılığı ile ilgili bir düzenleme yoktur. Bir KHK ile istisnai, ancak sonuçta bir kamu görevi ve kamu görevlisi yaratmak ve bunlara siyasi konum ve siyasi rol vermek Anayasaya aykırıdır.²⁹ 1924 Anayasası döneminde olduğu gibi bu uygulamanın Anayasa ile düzenlenmesi bu konudaki tartışmalara son verebilirdi. Ama bu düzenleme elbette, düzenlemenin yaratacağı sakıncaları ortadan kaldırmazdı. Böyle bir durumda bakan yardımcıları ancak, “*siyasi danışman*” gibi çalışabilir.³⁰

Bakan yardımcılığı Anayasada düzenlenmediği için bakan yardımcıları siyasi konularda örneğin TBMM ve Bakanlar Kurulu toplantılarına katılamaz ve oy kullanamaz. Keza, bunlar, Anayasadaki “*Açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bir bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder. Ancak, bir bakan birden fazlasına vekillik edemez.*” (m. 113/2) hükmü gereğince bakana vekâlet de edemez. Ancak bunlara, yönetsel konularda müsteşara devredilen yetkiler *yetki devri* ya da *imza devri* yoluyla devredilebilir.³¹

SONUÇ

Kamu Yönetimi, çıkarılan KHK’lerle örgütlenme, işleyiş ve personel rejimi açısından ciddi ve kaygı verici bir dönüşüm yaşamaktadır. Düzenlemelerin sakıncaları, uygulama sürecinde daha belirgin bir biçimde ortaya çıkacaktır. Bu yazının konusunu oluşturan bakan yardımcıları konusu da, mevcut dönüşüm içerisinde önemli bir yere sahiptir. Düzenleme yapılmasının ardından yaklaşık bir yıl geçmiş olmasına rağmen, atamaların tamamlanmamış olması bile başlı başına bir sorun olup, uygulamanın sancılı olacağına işaretler. Mevzuattaki yetersiz düzenlemeler nedeniyle, bakan yardımcılarının tam olarak ne yapacakları da belli değildir. Bu nedenle, bakan yardımcısı ve müsteşarın bakanlık hiyerarşisindeki yeri belirsiz ve bakanlık yönetiminde karmaşa yaratacak bir durumdadır.

Uygulamanın daha başında, seçilemeyen milletvekillerine arpalık verme biçiminde atamalar yapılmıştır. Böylece iktidardaki siyasal partinin eski milletvekilleri, bakanlık bürokrati olmuştur. Yapılan atamaların fiilen Başbakan tarafından yapıldığı düşünüldüğünde, bunların, Başbakanın, bakanlıktaki işleyişi kontrol eden birer gözlemcisine dönüşme tehlikesi de vardır. Bu nedenle, bakan ve yardımcısı arasında sorunlar yaşanabileceği gibi, güçlü olmayan veya Başbakanla ters düşen bakanlar döneminde, bakan yardımcılarının fiilen bakanlığı yönetmesi de söz konusu olabilir. Böylece bakan yardımcıları hem bakanla ve hem de müsteşarla yaşanacak sorunlar nedeniyle Bakanlık yönetiminde *çift başlılık* ve *yönetimde karmaşa* yaratma riski taşımaktadır.

Siyasal iktidar yanlılarının ekonomik ve mali istemleri, bakana ulaşamama eleştirilerini ortadan kaldırarak, bakan yardımcıları tarafından yönetim içinde daha etkili biçimde takip edilebilecektir. Bu durum ise, kamu yönetiminde siyasallaşmanın kurumsallaştırılmasıdır. TBMM’yi bir kenara iterek, geniş kapsamlı ve Anayasaya uygunluğu tartışmalı bir Bakanlar Kurulu işlemi ile yaratılan istisnai memur statüsündeki bakan yardımcılarına siyasi müsteşar konumu verilmesi, *kamu yönetiminin yansızlığı ilkesine* de aykırıdır.

Bakan yardımcıları uygulaması, daha önce de denenmiş ve Türk Kamu Yönetimi kültürüne uymadığı ve bakanlık yönetiminde sorunlar yarattığı için kalıcı olamamıştır. Mevcut düzenleme de uzun soluklu olmayacağı gibi, uygulandığı zaman içinde de kariyer ve liyakat üzerine inşa edilmeye çalışılmış olan kamu personel rejimini, yarattığı siyasi etkileri nedeniyle tahrip edecektir.

²⁹ Aksi yönde görüş için bkz.: Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dâhil Midir?, **Türkiye Barolar Birliği Dergisi** 2012 (98), s. 12. http://portal.ubap.org.tr/App_Themes/Dergi/2012-98-1119.pdf (Erişim: 30 Nisan 2012). “Bu düzenlemelerde anayasamıza aykırı bir yön yoktur. Zira anayasamızda bakanlar ve bakanlıklar geçmekte, ama bakan altındaki kamu görevlilerinin kimler olacağı sayılmamaktadır. Dolayısıyla bir bakanlıktaki bakanın altında yer alan kamu görevlilerinin kanunla belirlenebilir.”

³⁰ Aynı yönde görüş için bkz.: Günday, a.k., s. 397.

³¹ Gözler, a.g.k., s. 148.

Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası Ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları

Tablo1: Bakan Yardımcıları Listesi³²

Atanan Kişi	Mezuniyet/Önceki Görev	Atandığı Bakanlık
Prof. Dr.Davut Kavranoğlu	İTÜ Elektronik ve Haberleşme Mühendisliği	Bilim, Sanayi ve Teknoloji
Abdurrahman ARICI	-İÜ Cerrahpaşa Tıp Fakültesi -AKP Antalya 23. Dönem Milletvekili	Kültür ve Turizm
Orhan ERDEM	-Dokuz Eylül Ün. Muğla İşletmecilik Y.O. - AKP 22 ve 23. Dönem Konya Milletvekili	Milli Eğitim
Prof. Dr. H. Nuri YAŞAR	-İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi -Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi	Avrupa Birliği
Mehmet Ceylan	-Selçuk Üniversitesi Makine Mühendisliği, ODTÜ Yabancı Diller Yüksek Okulu -AKP 22. ve 23. Dönem Karabük Milletvekili	Kalkınma
Doç. Dr. Aşkın Asan	-Atatürk Üniversitesi İlahiyat Fakültesi -Riyad Üniversitesi İslami İlimler Bölümü -AKP 23. Dönem Ankara Milletvekili	Aile ve Sosyal Politikalar
Agâh Kafkas	-Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF -AKP 22. Dönem Karabük Milletvekili	Sağlık
Kutbettin ARZU	-KTÜ Mimarlık Mühendislik Fakültesi -AKP 23. Dönem Diyarbakır Milletvekili	Gıda, Tarım ve Hayvancılık
Halil ETYEMEZ	-İnönü Üniversitesi Eğitim Fakültesi Eğitim Yöneticiliği ve Deneticiliği Bölümü -MEMUR-SEN/ Eğitim Bir-Sen Eski Gen.Sek -12 Haziran 2011 genel seçimlerinde AKP Konya milletvekili adayı oldu, seçilemedi	Çalışma ve Sosyal Güvenlik
Muhammet BALTA	-Hacettepe Üniversitesi Maden Fakültesi -AKP Eski Trabzon İl Başkanı	Çevre ve Şehircilik
Doç. Dr. Yusuf Tekin	-AÜ SBF -Gaziosmanpaşa Ün. İİBF öğr.üyyesi	Gençlik ve Spor
Veysi Kaynak	-İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi -23. Dönem AKP Kahramanmaraş Milletvekili	Adalet
Ali Naci KORU	Büyükelçi	Dışişleri
Hasan Murat MERCAN	-Boğaziçi Ü. Endüstri Mühendisi 23. Dönem AKP Milletvekili	Enerji ve Tabii Kaynaklar
Fatih METİN	-Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi -23. Dönem Milletvekili AKP Bolu Milletvekili	Gümrük ve Ticaret
Osman GÜNEŞ	- Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi -Vali, Müsteşar, Seçim dönemi bakanı	İçişleri
Hasan Kemal Yardımcı	-İstanbul Devlet Mühendislik ve Mimarlık Akademisi Vatan Mühendislik Yüksek Okulu -23. Dönem AKP İstanbul Milletvekili	Milli Savunma
Nurettin AKMAN	-Atatürk Üniversitesi Fransızca Bölümü -23. Dönem Milletvekili AKP Çankırı Milletvekili	Orman ve Su İşleri

Tablo 2: Siyasi Müsteşar- Bakan Yardımcısı Karşılaştırması

	Siyasi Müsteşar	Bakan Yardımcısı
TBMM üyeliği	Evet	Hayır
Seçilme/Atanma	Başbakan, TBMM üyeleri arasından seçerek Cumhurbaşkanı onayına sunar	Müşterek kararname
Hukuki Dayanak	1924 Anayasası	643 sayılı KHK
Bakana vekâlet	Evet	Hayır
İstisnai memurluk	Hayır	Evet
Görev suçu nedeniyle yargılanma	Yüce Divan	Yargıtay
Yücedivana sevk/ Yargıtay'da yargılanma	TBMM'nin sevkı, siyasi müsteşarlıktan düşürür	Düşürmez
Görev süresi	Hükümetin süresiyle sınırlı	Hükümetin süresiyle sınırlı

³² Ekonomi, Maliye ve Ulaştırma, Haberleşme ve Denizcilik bakanlıklarında 30 Nisan 2012 itibarıyla atamalar yapılmamıştır.