

TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE HİZMET BAKANLIĞI MODELİYLE YENİDEN YAPILANMA: RETROSPEKTİF BİR YAKLAŞIM MI?

Arş. Gör. Ayşegül Saylam

Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
aysegulk@hacettepe.edu.tr; Visiting Scholar in Politics at Exeter University in UK

Prof. Dr. Mustafa Kemal Öktem

Hacettepe Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
kemalok@hacettepe.edu.tr

ÖZET

Merkezi yönetimin kurumsal yapısının güçlendirilmesi, kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli ve etkili bir şekilde verilmesi amacıyla 2011 yılında yeni hizmet bakanlıkları ihdas edilmiş, var olan bazı hizmet bakanlıklarının örgütlenmeleri değiştirilmiş, devlet bakanlıkları lağvedilmiş, başbakanlığa bağlı/ilgili çoğu kurum veya kuruluş hizmet bakanlıklarına bağlanmış, yeni bakanlıkların kurulmasıyla bu kurum/kuruluşların teşkilat kanunları ortadan kalkmıştır. Merkezi yönetimde bakanlık düzeyinde nizam getirilmeye ve bakanlıkların teşkilat yapılarında dikey anlamda sadeleşme sağlanmaya çabalanmıştır. Geleneksel yapıdan farklılaşmayı öngören, kamu hizmetlerinin merkezi düzeyde hizmet bakanlıkları ve kurum uzmanları aracılığı ile yürütülmesini amaçlayan yeni hizmet bakanlığı modeli oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda, çalışmada 3046 sayılı kanunda öngörülen geleneksel bakanlık yapılanması irdelenmiş, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde hizmet bakanlığı modelindeki kırılma ve 2011 düzenlemeleriyle hizmet bakanlığı modeliyle yeni yapı açıklanmış ve geleneksel yapılanmadan farklı yapıların olası etki ve sonuçları tartışılmıştır.

Anahtar kelimeler: Geleneksel bakanlık yapılanması, hizmet bakanlığı, kurumsal kuram.

REORGANIZATION IN TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION WITH LINE MINISTRY MODEL: A RETROSPECTIVE APPROACH?

ABSTRACT

In 2011 new line ministries have been established in order to enhance the institutional structure, to provide efficient and effective public services, while some of the existing line ministries' organizational structures have been changed and ministries of states were abolished, most of the institutions that are related or subordinated to the prime ministry were transferred to line ministries or their organic

laws ceased as new line ministries are established. With these regulations, it was attempted to unveil an order at ministerial level in central administration and to simplify the institutional structures of the ministries in a vertical sense. With a perspective which was proposing an organization that was highly differentiated from the traditional structure, a new model was strived, which aimed the execution of public services in central level via/through specialists at line ministries. In this study, traditional ministerial structure has been explicated with the act 3046, the fragmentation of ministerial model in providing public services with the regulations implemented in 2011 regarding the line ministry model are explained, also the possible retrospective reflections and effects of this institutional structure have been explored/pointed out.

Key words: Institutional theory, line ministry, traditional ministry structure.

1. GİRİŞ

Kamu yönetimi yapısı, karmaşıklığıyla her dönem irdelenmeye çalışılan bir konu olabilmıştır. “Somut Mekanizma” olarak örgüt yapısı, II. Mahmut döneminde bakanlıkların kurulmasıyla belirginleşmiştir. Ülkede, bu konudaki araştırma, inceleme ve saptamaların mevzuata ve uygulamaya yansıtılmasına çaba gösterilmiştir. Kamu yönetimini güncelleme girişimi 1940’larda kimi raporlarda yer alırken; yeniden düzenlemede bütüncül ve daha genel bir bakış 1960’larda araştırma raporlarıyla ortaya konmaya çalışılmıştır. 1980’lerde ise uluslararası etkileşimlerin yansıtıldığı süreç (İşbir ve Altunok, 2013: 4) ve kısmen Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının uygulamada görülmeye başlandığı örnekler yaşanmıştır. Bakanlık düzeyinde örgütlenme, temel kamu hizmetleri alanlarına göre oluşturulmuş, fakat nicel ve nitel özellikler siyasal iktidarların tercihleri doğrultusunda biçimlenmiştir.

2011 tarihli 6223 sayılı Kanuna dayanılarak çıkarılan Kanun Hükmünde Kararname’ler (KHK) bazı hizmet bakanlıklarının birleştirilmesine, yeni bakanlıklarının kurulmasına, devlet bakanlıklarının kaldırılmasına, başbakanlığa bağlı bazı kuruluşların hizmet bakanlığına bağlanmasına veya yeni kurulan bakanlıkların kuruluş kanunları ile birlikte bu kuruluşların ortadan kaldırılmasına yol açmıştır. Yeni yapılan düzenlemelerle bazı bakanlıkların yapısı değişmiş, teşkilat yapılanmalarında geleneksel yapılanmadan farklı olarak yatay örgütlenme ilkesiyle örtüşen; dikey anlamda bir sadeleşme de öngörülmüştür.

Bu çalışmanın amacı, merkezi yönetimdeki hizmet bakanlıklarının Türk Kamu Yönetimindeki gelişimi ışığında, hizmet bakanlığı modeli açısından, 2011 yılında yapılan yeni düzenlemelerle Türk Kamu Yönetimi teşkilat yapısındaki değişimi değerlendirmektir. Açıklayıcı olması bakımından, 3046 sayılı Kanunla öngörülen örgütlenme modelinden farklı oluşumların irdelenmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca, bakanlıklardaki geleneksel yapılanmadan farklılık arzeden teşkilat yapısının muhtemel etkileri

tartışılmıştır¹. Bu kapsamda bakanlıkların görünümünü açıklamak için belli dönemlere ait bakanlıklara dair kronolojik ve bütüncül verilere yer verilmiştir. Ülkede, bakanlıklar hakkında sistemli bilgi elde edilmesi ve bu verilere ulaşılabilmesi açısından 1960'lı yıllardan itibaren bakanlıkların niceliksel olarak genel görünümü irdelenmiştir. Diğer yandan metin içerisinde belirtilen belli bakanlıklardaki yeni yapılanmanın olası sonuç ve sorunlarının anlaşılması adına, ilgili üst, orta düzey yöneticiler ve uzmanlarıyla görüşme/mülakat² yapılmıştır. Son olarak değinmek gerekirse, bakanlıkların incelenmesi ve kurumsal analizin yapılmasında kurumsal kuramı benimsenmiştir. Çünkü bir kurumu kurum yapan, kurum tarihi, gelişim süreci, bu süreçte geçirdiği dönüşümler, kurumun aktörleri (çalışanlar), değerleri ve uyguladığı politikalarıdır.

2. BAKANLIKLARIN İNCELENMESİNDE KURUMSAL KURAM

19. yüzyılın son çeyreğinden itibaren birçok alanda kurumsallaşma sistemi, biçimsel örgütler olarak rasyonelleşmiştir. Kurumsallaşma süreci, çoğu alanda gelişim olarak algılanmış, bu zaman diliminde, örgütler teorisyenleri önderliğinde kendi düşünce tarzlarını yansıtan varlıklara dönüşmüşlerdir (Meyer, 1983: 261-262). Rasyonelleşen örgütler, kurumsallaşmayla yapısal olarak belli bir kontrolün etkisinde kalmıştır. Böylece (Meyer, 1983: 268):

¹Çalışmada "kurumsal kuramın" varsayımlarıyla kısaca bakanlıkların kurumsallaşması açıklanmış ve bakanlıkların hizmet ve teşkilat bakımından gelişim ve dönüşümleri, bu doğrultuda incelenmiştir. Benzer metodoloji ve üslupla yazılan bir diğer çalışmada ise (Saylam ve Ömürgönülşen'in 2013 tarihli çalışması), geleneksel bakanlık teşkilatlanmasından farklı bir yapıyla hizmet veren Avrupa Birliği Bakanlığı'nın teşkilat ve personel yapısı incelenmiştir. Bu çalışma ise, Türk kamu yönetimindeki hizmet bakanlığı modeliyle yeniden yapılanmayı, daha bütüncül ve genel veriler kapsamında irdelemektedir. Dolayısıyla mevcut çalışma, daha geniş kapsamlı verilerle ve kaynaklarla tartışmayı geliştirmesi açısından farklılık arz etmektedir.

² Sosyal Bilimlerde araştırma tekniği olarak anahtar kişi/yetkililerle (key people) görüşülmesinden oluşan mülakat araştırma tekniği, araştırma sorusuna yanıt verebilmede katkı sağlayabilmektedir. Bu çalışmada benimsenen mülakat tekniği, alandaki ilgili kişilerle yapılan (The Field Interview) mülakattır; resmi ve biçimsel araştırma mülakatlarından farklılaşan, yapısal olmayan, derinlemesine görüşmeleri içermeyen bu teknik, soru sorma, dinleme ve verilen cevabı kayıt altına almaya dayalıdır. Araştırmacı ve ilgili yetkili/kişinin ortak üretimi söz konusudur. Mülakat yapılanın aktif katılımı ile şekillenen süreçte, katılımcının iç görüşleri, duyguları ve işbirliği tartışma sürecinin önemli parçalarındandır. Bu mülakat tekniği yapılandırılmamış, açık uçlu ve gayri resmidir. Uzun bir görüşmeyi içerebilen bu teknikte katılımcının mülakatın yönünü belirlemede etkin olduğu söylenebilir. Alan mülakatı karşılıklı bilgilerin aktarımını gerektirebilir. Bu süreçte karşılıklı keşfetme teşvik edilir (bkz. Neuman, s. 406-408).

- Örgüt amaçları, kurumsal olarak tanımlanmış ve düzenlenmiştir.
- Egemenlik, kurumlarda dışsal güçlerin etkisiyle çoğulcu ve bulanık olmuştur. Bu nedenle açık bir şekilde tanımlanan rasyonalite imkânsız hale gelmeye başlamıştır
- Materyal gereksinimler dışsal açıklamalarla sisteme entegre edilerek, bilimsel ve siyasal güçler tarafından kontrol edilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar ekseninde, kurumsallaşma ile birlikte, modern toplumların irrasyonel olduğu anlamı çıkarılmamalıdır. Aksine, modern toplumların kültürü, rasyonel unsurları, vatandaşlarla, gruplarla, uzman mesleklerin, teknik, ahlaki düşünceleri ve kullandıkları malumatlarla açıklanır. Bu karmaşık süreçte “gölge rasyonalite” vardır. Varsayılan kurumsal açıklamalar, gerçeklerden çok kanıksanmıştır (taken for granted). İkinci olarak, bu örgütlerde yetkilendirme daha fazladır. Yetki verme veya bu yetkiyi devretme gereksinim duyulunca uygulanan bir tekniktir. Üçüncü olarak, örgüt içi özellikler ile iç ve dış aktörler arasında uyum sağlama ve bütünlük mevcuttur. Bu özellik örgütlerin, içsel çatışmadan kaçınmasına yol açmaktadır (Meyer, 1983: 269-270).

Amerikan sosyolog P. Selznick, birçok teorisyen tarafından kurumsal kuramın ilk temsilcisi olarak bilinmektedir (Hatch, 1997: 83; Scott, 1995: 17). Selznick’e (1957: 8) göre kurumsallaşma zamana yayılmış bir süreçtir. Bu süreçte her örgüt, kendi kurumsal öyküsünü yani mazisini oluşturarak kurumsallaşmaya zemin hazırlar. Bu aslında çevreye uyumun bir sonucudur. Bir diğer anlamda örgütün meşruiyet kazanma çabası olarak düşünülebilir (Selznick, 1957: 16). Zamana yayılarak oluşan kurumsallaşmada şuurlu tasarım ve müdahale vardır. Kurumsal yapı dış çevrenin tesirleri, sınırlamaları, katılımcıların bağlılığı, davranış biçimleriyle bağlılık kazanan ve biçimlenen bir süreçtir (Scott, 1987: 493-495).

Örgüte dair kuramsal yaklaşımlar 1960’lı yıllarda değişmiş, çevresel unsurların örgütün yapısında daha etkili olacağı önemi belirtilmiştir. Biçimsel yapıyla ilgili klasik açıklamaya yapılan eleştiri, örgüt çevre ilişkisinde yeni bakış açısının baskın olmasına yol açmıştır (Tolbert and Zucker, 1996: 177). 1970’lerde ortaya çıkan yeni kurumsal kuram, eski kurumsal kuramla kesin çizgilerle ayrılmamaktadır. Selznick’e göre (1996: 275), temel ayrım, meşruiyet kavramının yeni kurumsal kuramda daha çok vurgulanmasıdır. Meşruiyet kurumsal benzeşmeyi arttıran bir süreçtir. Meşruiyet arayışı, kültürel çevreye hassasiyet oluşturur ki bu hassasiyetin de benzeşmeyle oluşturulduğu söylenebilir. Meyer ve Rowan da (1977: 340-341) Selznick’e paralel olarak kurumsal kurama farklı bir bakış açısı sağlamıştır.

Onlara göre biçimsel yapılar simgesel mahiyettedir ve kanıksanmış niteliklerle belirlenir. Bu yapılar sosyal anlamda yapılandırılmış anlamlardır. Bu yapılandırmadaki esas hedef meşruiyeti güçlendirmek dolayısıyla hayatta kalmaktır. Meşruiyeti ve arzu edilen kaynakları elde edebilmek için kurumsal çevreye öykünülür.

Yeni Kurumsal Kuramın temsilcilerinden DiMaggio ve Powell (1983: 147-150) örgütlerin giderek birbirine benzediğini savunmuşlar ve bu benzeşmeyi zorlayıcı, öykünmecî ve normatif olarak üç şekilde açıklamışlardır. Bu eşbiçimlilik mekanizmaları şöyle özetlenebilir (DiMaggio and Powell, 1983: 147-150):

- *Zorlayıcı Eşbiçimlilik*: Çoğunlukla devlet düzenlemeleri ve kanunlarla uyum baskısı oluşur ve bu baskı yapısal değişikliğe neden olabilmektedir.

- *Öykünmecî Eşbiçimlilik*: Belirsizliğe karşı örgütlerin yapı, eylem ve sonuçları kopyalanarak diğer örgütlere öykünme ortaya çıkabilir.

- *Normatif Eşbiçimlilik*: Profesyonelce eğitilmiş örgüt üyeleri tarafından benzeşme veya uyum baskısı gelebilir.

3. TÜRK İDARE SİSTEMİNDE BAKANLIKLARIN KURUMSAL YAPILANMASI VE DEĞİŞİM

Modern anlamda devletin yeniden yapılandırılması ve bu yapının uzun ömürlü olması için, var olan biçimsel örgütlerin değiştirilerek yeniden kurumsallaştırılması ve/veya yeni kurumların oluşturulması gerekmektedir. Sosyal bir süreç olan kurumsallaşmada, örgüt üyeleri sosyal olarak oluşturulmuş bir gerçeği (modernite gibi) kanıksarlar (Scott, 1987: 496). Bu sosyal gerçeğin aktarılmasında önemli roller üstlenen devlet, rasyonelleştirici ve kurumsallaştırıcı göreviyle bu süreçte büyük rol oynar (Koç vd., 2011:139-140).

Merkezi yönetimin en önemli faaliyet organı, meşruiyet oranı yüksek olan bakanlık örgütlenmesi Osmanlı Devleti'nden devralınmıştır. Osmanlı Devleti'ndeki resmi yapılar yeni ulusun inşasında hayatta kalmak amacıyla aktarılmıştır. Bir diğer anlamda Cumhuriyet'in ilanı ile birlikte miras kalan nezaretler için yeniden kurumsallaşma süreci başlatılarak, Batı'dan kurumsal aktarımların da etkisiyle o dönemdeki adlarıyla vekâletlerin örgütleri ve vazifeleri yeniden düzenlenmiştir. Türk idare sisteminde 1980 yılına kadar bakanlıkların kuruluşları, kaldırılması, örgüt ve vazifelerinde yaşanan sistemsizlik, yönetimde karışıklığa neden olmuş, bakanlıkların belli bir nizamda hizmet etmelerinin sağlanması amacıyla da 1984 tarihli 3046 sayılı Kanun çıkarılmıştır. (Saylam ve Ömürgönülşen, 2013: 177). Kurumsal

kuramda, kurumsal yapıların, gerçeklerden çok kanıksanmış olduğu ve bu süreçte meşruiyet kavramının önemli olduğu vurgulanmıştır. Dolayısıyla Türk kamu yönetimindeki bakanlık yoluyla hizmet modelinin, ne kadar rasyonel olduğu sorgulanmadan, Batıda meşruiyet derecesi yüksek ve miras kurumlar olduğu için yönetim sistemine dâhil edildiği söylenebilir.

3. 1. Geleneksel Hizmet Bakanlığı Örgütlenmesi

Bakanlıklar, genel olarak devlet aygıtının sorumluluğu altında bulunan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde faaliyet alanlarına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümlerdir. Türk yönetim sisteminde merkezi teşkilatta kamu hizmetlerine göre her bir bakanlık, belirlenen kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere kurulmuştur. Devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayan bakanlıklar, kamu hizmetlerini devlet tüzelkişiliği adına yürütmekte bu kapsamda devlet tüzelkişiliğini temsil etmektedir (Günday, 2011: 391).

1924 Anayasasının geçerli olduğu dönemde çok partili sisteme geçildikten sonra Bakanlar Kurulu içinde siyasal dengenin sağlanması amacıyla 1946 yılında çıkarılan 4951 sayılı Kanun ile, devlet bakanlarının atanması, yeni bakanlıklarının kurulması yetkisi Başbakan'a tanınmıştır. 1961 Anayasası da bu Kanuna paralel düzenlemeye gitmiştir. Ancak bu yöntem, sık sık yeni bakanlıkların kurulmasına, var olan bakanlıkların kaldırılmasına veya birleştirilmesine neden olmuştur (bkz. EK Tablo 1,2). Bu yönetsel karmaşıklığın giderilmesi için 1982 Anayasası'nın 113. maddesi "bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir" hükmünü getirmiştir (Gözübüyük, 2010: 82).

Tablo 1: 1963 Tarihindeki Hizmet Bakanlıkları

1963 Tarihinde Yürütme Organındaki Bakanlıklar	Kuruluş Kanunu Tarihi ve Kanun Numarası
Adalet	1923-1327
Basın Yayın ve Turizm	26.11.1957- 4475
Bayındırlık	26.05.1939- 3611
Çalışma	29.01.1946- 4841
Dışişleri	14.01.1938-3312
Gümrük ve Tekel	30.01.1931-1909
İçişleri	19.05.1930-1624
İmar ve İskan	09.05.1958- 7116
Maliye	05.06.1936- 2996
Milli Eğitim	10.06.1933- 2287
Milli Savunma	03.06.1949- 5393
Sağlık ve Sosyal Yardım	09.06.1936- 3017
Sanayi	30.05.1957- 6973

Tarım	30.12.1931- 3203
Ticaret	27.05.1939- 3614
Ulaştırma	06.07.1945- 4770

Kaynak: 1963 tarihli Devlet Teşkilat Rehberi'nden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 2: 1972 Tarihindeki Hizmet Bakanlıkları

1972 Tarihinde Yürütme Organındaki Bakanlıklar	Kuruluş Kanunu Tarihi ve Kanun Numarası
Adalet	1923-1327
Bayındırlık	26.05.1939-3611
Çalışma	29.01.1946-4841
Dışişleri	14.01.1938-3312
Enerji ve Tabii Kaynaklar	07.02.1964- 76-468-496 (KHK)
Gençlik ve Spor	03.11.1969- 4/983 (KHK)
Gümrük ve Tekel	24.12.1931- 1909
İçişleri	19.05.1930- 1624
İmar ve İskan	09.05.1958- 7116
Köy İşleri	16.07.1964- 6/3349
Kültür³	13.07.1971- 4/554 (KHK)
Maliye	05.06.1936- 2996
Milli Eğitim	10.06.1933- 2287
Milli Savunma	03.06.1949- 5393
Orman	07.08.1969- 4/726 (KHK)
Sağlık ve Sosyal Yardım	09.06.1936- 3017
Sanayi ve Teknoloji	27.05.1957- 6973
Tarım	30.12.1931- 3203
Ticaret	27.05.1939- 3614
Turizm ve Tanıtma	2.07.1963- 265 (KHK)
Ulaştırma	06.07.1945- 4770

Kaynak: 1972 tarihli Devlet Teşkilat Rehberi'nden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Bakanlıkların kuruluş ve görev esasları hakkındaki 1984 tarihli 3046 sayılı kanunun 1. maddesi Kanunun çıkarılış amacını birinci maddede belirtmektedir. Bu maddeye göre, kanunun amacı kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir. Kanunun 3. maddesinde “bakanlıkların kurulması kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve teşkilatı bu Kanun esaslarına göre düzenlenir” hükmü bulunmaktadır. Kanunun 15. Maddesi'nde “bakanlık

³ Kuruluşa esas olan Cumhurbaşkanlığı Tezkeresi 17.11.1974 yılında yayımlanan 4/1040 numaralı kanundur.

merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri, hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla; bakanlık merkez teşkilatında, müsteşarlık, müsteşarlığa bağlı genel müdürlük, kurul başkanlığı veya daire başkanlığı, şube müdürlüğü, şeflik ve memurluktur. Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında; bölge müdürlüğü, şube müdürlüğü veya başmühendislik, taşra teşkilatı il kuruluşlarında; valilik, il müdürlüğü, şeflik, memurluk, ilçelerde kaymakamlık ve ildeki kuruluşların şubeleridir” ifadesi yer almaktadır. (Saylam ve Ömürgönülşen, 2013: 178-179). Anlaşıldığı üzere bakanlıklar kurumsal kuramın öngördüğü şekilde düzenlenmiş, bu kapsamda kurumların amaçları kurumsal olarak tanımlanmış ve düzenlenmiştir. Kurumların varlıkları belli bir amaç ekseninde, bilinçli tasarlanmıştır. Bakanlıkların kurumsallaşması belli bir süreçte gelişmiş, kurumsal kuramın önemseydiği istikrarın sağlanması amacıyla 1984 yılında bakanlıkların teşkilat yapıları ve görevleri belli standarda kavuşmuştur. Kanun icracı bakanlıkları sıralamıştır. Bakanlıkların teşkilat yapıları söz konusu Kanuna uygun olarak düzenlenmiştir. Ancak zaman içerisinde bazı bakanlıkların isimlerinde değişiklikler yapılmış, yapılarında bölünme, birleştirme olmuş ve yeni bakanlıklar (bkz. EK Tablo 3, 4) kurulmuştur.

Tablo 3: 1988 Tarihindeki Hizmet Bakanlıkları

1988 Tarihinde Yürütme Organındaki Bakanlıklar	Kuruluş Kanunu Tarihi ve Kanun/KHK Numarası
Adalet	1923-1327
Bayındırlık ve İskan	13.12.1983- 180 (KHK)
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	09.01.1985- 3146
Dışişleri	14.01.1938-3312
Enerji ve Tabii Kaynaklar	07.02.1964- 76-468-496 (KHK)
İçişleri	19.05.1930- 1624
Kültür ve Turizm	25.11.1981- 4- 901 Sayılı Karar
Maliye ve Gümrük	13.12.1983-178 (KHK)
Milli Eğitim Gençlik ve Spor	13.12.1983- 179 (KHK)
Milli Savunma	03.06.1949- 5398
Sağlık ve Sosyal Yardım	09.06.1936- 3017
Sanayi ve Ticaret	08.01.1985- 3143
Tarım, Orman, Köy İşleri	06.03.1985- 3161
Ulaştırma	06.07.1945- 4770

Kaynak: 1988 tarihli Devlet Teşkilat Rehberi’nden yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablo 4: 1991⁴ ve 2002 Tarihindeki Hizmet Bakanlıkları

1991 Tarihinde Yürütme Organındaki Bakanlıklar	Kuruluş Kanunu Tarihi ve Kanun Numarası/KHK	2002 Tarihinde Yürütme Organındaki Bakanlıklar	Kuruluş Kanunu Tarihi ve Kanun Numarası/KHK
Adalet	1923-1327	Adalet	1923-1327
Bayındırlık ve İskan	13.12.1983- 180 (KHK)	Bayındırlık ve İskan	13.12.1983- 180 (KHK)
Çalışma ve Sosyal Güvenlik	09.01.1985- 3146	Çalışma ve Sosyal Güvenlik	09.01.1985- 3146
Çevre	09.08.1991- 443 (KHK)	Çevre	09.08.1991- 443 (KHK)
Dışişleri	14.01.1938-3312	Dışişleri	14.01.1938-3312
Enerji ve Tabii Kaynaklar	07.02.1964- 76-468-496 (KHK)	Enerji ve Tabii Kaynaklar	07.02.1964- 76-468-496 (KHK)
İçişleri	19.05.1930- 1624	İçişleri	19.05.1930- 1624
Kültür	24.01.1989- 354 (KHK)	Kültür	24.01.1989- 354 (KHK)
Maliye ve Gümrük	13.12.1983-178 (KHK)	Maliye	05.06.1936- 2996
Milli Eğitim	30.04.1992- 3797	Milli Eğitim	30.04.1992- 3797
Milli Savunma	03.06.1949- 5398	Milli Savunma	03.06.1949- 5398
		Orman	08.06.1972- 1595
Sağlık	09.06.1936- 3017	Sağlık	09.06.1936- 3017
Sanayi ve Ticaret	08.01.1985- 3143	Sanayi ve Ticaret	08.01.1985- 3143
Tarım Orman ve Köyişleri	06.03.1985- 3161	Tarım ve Köyişleri	06.03.1985- 3161
Turizm	24.01.1989- 355 (KHK)	Turizm	24.01.1989- 355 (KHK)
Ulaştırma	06.07.1945- 4770	Ulaştırma	06.07.1945- 4770

Kaynak: 2002 tarihli Devlet Teşkilat Rehberi ve 1991 Tarihli Devlet Teşkilatı ve Devlet Teşkilatı İçinde Yerel Yönetimlerin Yeri adlı kaynaktan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Tablolardan anlaşıldığı üzere 1972 yılında bakanlıkların sayısı 1963 yılındaki bakanlıkların sayısına⁵ oranla artmıştır. Enerji ve Tabii Kaynaklar,

⁴ 1991 yılında, 1988 yılında var olan Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı kaldırılmış, 1992 yılında Milli Eğitim Bakanlığı olarak teşkilatlanmış. Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı adı altında yeniden teşkilatlanmış. 1988 yılındaki Kültür ve Turizm Bakanlığı ayrı bakanlıklar olarak teşkilatlanmıştır.

⁵ Bakanlıkların kronolojik sıralamalarıyla alakalı kesin bilgilere ulaşmak için çoğunlukla Devlet Teşkilat Rehberi'nin yayınladığı kaynaklar esas alınmıştır. Bu kaynaklar belli bir periyotta yayımlanmadığı için veriler arasındaki yılların sayıları birbirine eşit değildir.

Gençlik ve Spor, Orman, Kültür Bakanlığı 1963 yılından sonra kurulmuştur. 1963 yılında mevcut olan Sanayi Bakanlığı'nın ismi, Sanayi ve Teknoloji adı altında değiştirilmiş ve hizmetleri genişletilmiştir. 1988 yılında, bakanlıkların nicel olarak sayılarında 1970'li yıllara kıyasla azalma görülse de birçok hizmet tek bir bakanlık adı altında yeniden vücut bulmuştur. Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim Gençlik ve Spor, Bayındırlık ve İskan, Tarım, Orman, Köy İşleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Kültür ve Turizm Bakanlıklarının var olan hizmet bakanlıklarının tek bir bakanlık adı altında hizmet verecek şekilde örgütlenmiş hali oldukları söylenebilir. 1980'li yıllarda bakanlıkların sayılarında nicel olarak bir sadeleşme görülürken diğer yandan başbakanlığa bağlı kurum ve kuruluşların sayısında artış yaşanmıştır. Dolayısıyla merkezi kamu idaresinin hacmen küçülmediği ileri sürülebilir.

3.2. Merkezi Düzeyde Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesinde Geleneksel Bakanlık Modelinden Ayrışma

Merkezi hükümetin görevlerinin artması bu kapsamda var olan hizmet bakanlıkların görevlerini yerine getirirken zorluk yaşaması sonucunda, 3046 sayılı Kanunun 643 sayılı KHK ile değiştirilmeden önceki 4. maddesi hizmet bakanlıklarına atanacak bakanlıkların yanı sıra devlet bakanlıklarının atanmasını da öngörmüştür. Bu kapsamda Başbakan'a yardım etmek, Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulu'nda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile devlet bakanları hizmet verebilmiştir (Günday, 2011: 391). Dolayısıyla Türk Kamu Yönetiminde, iki çeşit bakanlık modelinden bahsedilmiştir. Devlet Bakanları, fiiliyatta Başbakanlığa bağlı ve ilgili statüdeki kurum veya kuruluşların siyasi idare ile hükümet-parti ilişkileri arasındaki koordinasyonu yürütmek gibi fonksiyonel görevleri ifa etmiştir (Parlak ve Sobacı, 2005: 51). Devlet Bakanlıklarının ortaya çıkmasında ve zamanla sayılarının artmasında kamusal hizmetlerin çeşitlenmesi olgusu ile kamu hizmetlerinin sunulmasında bürokrasinin hastalıklarından olan hantallıktan uzaklaşma amacı yatmaktadır. Ancak bu amaca, yine bakanlık düzeyinde görevleri icra etme yoluyla ulaşma isteği büyük önem taşımaktadır (Karaer, 1990: 50). Devlet Bakanlıklarının sayısı 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren koalisyon hükümetlerinin de etkisiyle artmıştır (bkz. Bayrak, 1992). Devlet Bakanlıklarının sayıları ile alakalı üst sınır yedi iken, 15.10. 1986 tarih ve 3313 sayılı Kanun ile sayıları ona, 9.2.1988 tarih ve 3407 sayılı kanunla on beşe ve 1994 tarih ve 4060 sayılı Kanun ile 20'ye yükseltilmiştir. Devlet Bakanlarından en fazla ikisinin Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirileceği öngörülürken, 4060 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonucunda Başbakan Yardımcısının hizmet bakanları arasından da seçilebilmesi olanaklı kılınmıştır (Günday, 2011: 392;

Gözler ve Kaplan, 2012: 146). Hizmet bakanlıkları dışında, bazı sebeplerden ötürü hizmet bakanlığı bünyesinde teşkilatlanamayan kurum veya kuruluşlar müsteşarlık, genel müdürlük veya başkanlık olarak Başbakanlığa bağlı hizmet etmişlerdir. Başbakanlığa bağlı müsteşarlık, genel müdürlük veya başkanlıklarla başbakanlık ilgilenerak adeta hizmet bakanlıklarıyla aynı vazifeyi üstlenmiştir (Sencer, 1985: 17). Ülkede Başbakanlık örgütlenmesine yönelik ilk kanun⁶ 1933'de yasallaşmasına rağmen, Başbakanlığa bağlı müsteşarlık, genel müdürlük, başkanlık gibi kurum ve/veya kuruluşların nicelik olarak çoğalması 1980 sonrasında gerçekleşmiştir. Bu kurum ve/veya kuruluşların 1980 sonrasında yönetimde hizmet bakanlığından ayrı bir tür olarak sayılarının artmasının arkasında, farklı kamu hizmetlerinin ortaya çıkması ve bu hizmetlerin artmasıyla doğacak koordinasyon sorununu engellemek gibi nedenler yatabilir (Saylam ve Ömürgönülşen, 2013: 180). Bu kapsamda 1980'den sonra hizmet bakanlıklarından ayrı müsteşarlıklar, genel müdürlükler, başkanlıklar ve devlet bakan(lık)larının sayısının artması, Başbakanlığın hizmet bakanlığı gibi görevini icra etmesi, Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşların sayısının artması, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, merkezi idarenin farklı kurumsal araçlarını sisteminde yoğunlaştırdığının göstergesi olarak sayılabilir.

3. 3. Yeniden Hizmet Bakanlığı Modeli mi? : Sadık Hizmetkârlar

Kamu hizmetlerinin düzenli, etkin, verimli bir şekilde düzenlenmesini sağlamak amacıyla 03.05.2011 tarih ve 27923 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 6223 sayılı Kanun ile bakanlıkların teşkilat yapılarını yeniden düzenlemiştir. Hükümete altı ay süreyle KHK çıkarma yetkisi veren kanun kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek; mevcut bakanlıkların birleştirilmesine, kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine, 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 imkan verilmiştir. Bu Kanuna dayanılarak çıkarılan KHK'larla birlikte Türkiye'deki hizmet bakanlıklarının sayısı 21'e çıkarılmıştır (bkz. EK Tablo 5).

⁶ Ayrıntılı bilgi için bkz. Dünden Bugüne Başbakanlık 1920-2004 (2004), Ankara: T. C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü: 1-31; Ayrıntılı bilgi için bkz. Devlet Teşkilat Rehberi , 2012 Aralık: 175-296.

Tablo 5: 2013 Tarihli Bakanlıklar

Bakanlık Adı ve Teşkilat Kanunları Değiştirilen Bakanlıklar	Kuruluş Kanunu Tarihi ve Kanun Numarası / KHK	Yeni Kurulan Bakanlıklar	Kuruluş Kanunu Tarihi ve Kanun Numarası / KHK	Mevcut Bakanlıklar	Kuruluş Kanunu Tarihi ve Kanun Numarası / KHK
Bilim, Sanayi ve Teknoloji	03.06.2011-635	Aile ve Sosyal Politikalar	03.06.2011-633	Maliye	05.06.1936-2996
Gümrük ve Ticaret	03.06.2011-640	Avrupa Birliği	03.06.2011-634	İçişleri	19.05.1930-1624
Orman ve Su İşleri	29.06.2011-645	Ekonomi	03.06.2011-637	Milli Eğitim	10.06.1933-2287
Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme	29.09.2011-655	Gençlik ve Spor	03.06.2011-638	Adalet	1923-1327
		Kalkınma	03.06.2011-641	Milli Savunma	03.06.1949-5398
Çevre ve Şehircilik	29.06.2011-644			Dışişleri	14.01.1938-3312
Gıda, Tarım Hayvancılık	03.06.2011-639			Sağlık	09.06.1936-3017
				Çalışma ve Sosyal Güvenlik	09.01.1985-3146
				Enerji ve Tabii Kaynaklar	07.02.1964-76-468-496
				Kültür ve Turizm	14.12.1983-187

Kaynak: 2013 (Eylül) tarihli Devlet Teşkilat Rehberinden Yararlanılarak hazırlanmıştır.

Türk Kamu Yönetiminde “sandalyesiz”, Başbakan’a yardımcı olmak ve kabine içinde koordinasyon sağlamak amacıyla kurulan Devlet Bakanlıkları 3046 sayılı Kanunun dördüncü maddesinde 643 sayılı KHK ile yapılan değişiklikten sonra kaldırılmış bu görevin ikamesi olarak Başbakan

Yardımcılığına vurgu yapılmıştır⁷ (Günday, 2011: 392; Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, 1966: 16). Diğer yandan Başbakanı karşı sorumlu ve Başbakanlığa bağlı çoğu kurum ve kuruluşlar ilgili hizmet bakanlığına bağlanmış, bazıları yeni bakanlıklara dönüştürüldüğü için kuruluş kanunları yürürlükten kaldırılmıştır (bkz. EK Tablo 6). Böylece mevcut görünüm, 1980 öncesi daha çok hizmet bakanlığı modeliyle hizmet veren merkezi yapıya geri dönmüştür denilebilir.

Tablo 6: Başbakanlığa Bağlı Kaldırılan Kuruluşlar ve Yeni Bakanlıkların Kurulmasıyla Kuruluş Kanunları Yürürlükten Kaldırılan Kurum ve Kuruluşlar

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı	8.8.2011 tarih ve 649 sayılı KHK ile birlikte Kalkınma Bakanlığı'na bağlanmıştır.
Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı	DPT Müsteşarlığının kuruluş ve görevleri hakkındaki 1960 tarih ve 540 sayılı KHK (Ek 2. maddesi hariç), Kalkınma Bakanlığı'nın kurulması ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.
Dış Ticaret Müsteşarlığı	1994 tarih ve 4059 sayılı Kanunun Dış Ticaret Müsteşarlığının kuruluşuna dayanak oluşturan hükümleri Ekonomi Bakanlığı'nın kurulması ile birlikte yürürlükten kaldırılmıştır.
İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi	İhracatı Geliştirme Etüt Merkezinin kuruluşuna esas olan 1994 tarih 4059 sayılı Kanunun Ek 2 maddesi Ekonomi Bakanlığı'nın kurulması ile birlikte kaldırılmıştır.
Gümrük Müsteşarlığı	Gümrük Müsteşarlığı'nın kuruluşuna esas olan 1993 tarih ve 485 sayılı KHK, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı kurulması ile yürürlükten kaldırılmıştır.
Denizcilik Müsteşarlığı	Ulaştırma Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olmuştur.
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü	1983 tarih ve 2828 sayılı Kanunun kuruluş hükümlerini içeren 5. ve diğer ilgili maddeleri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile yürürlükten kaldırılmıştır.
Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü	2004 tarih ve 5256 sayılı Kanun Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile yürürlükten kaldırılmıştır.
Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü	2004 tarih ve 5251 sayılı Kanun, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulması ile yürürlükten kaldırılmıştır.
Türkiye Bilimler Akademisi	3.6.2011 tarih ve 635 sayılı KHK ile birlikte Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlanmıştır.
Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı	Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile 2011 tarihinde Kalkınma Bakanlığı'na bağlanmıştır.
Devlet Personel Başkanlığı	Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile 2011 tarihinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlanmıştır.

⁷ Ayrıntılı bilgi için bkz. 08. 07. 2011 Tarihli 2011/7 Sayılı Başbakanlık Genelgesi.

Türkiye Atom Enerjisi Kurumu Başkanlığı	Cumhurbaşkanlığı'nın onayı ile 2002 tarihinde Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'na bağlanmıştır.
--	--

Kaynak: 2012 (Aralık) tarihli Devlet Teşkilat Rehberi'nden yararlanılarak Saylam ve Ömürgönülşen (2013: 194-195) tarafından hazırlanmıştır.

Bürokrasiyi azaltmak veya küçültmek adına yapılan reformların, ülkede geleneksel kamu yönetimi anlayışını değiştirdiğini düşünmek pek doğru olmayacaktır. Çünkü Başbakanlığın mesuliyetinden çıkmış vazifeler ya ayrı bir hizmet bakanlığı olarak örgütlenmiş ya da hizmet bakanlığı altında veya hizmet bakanlığına bağlı olarak icra edilmiştir. Bakanlık düzeyinde yapılan reformlar görsel olarak muntazam ve yeknesak (homojenlik) gözükse de, personel ve bütçe açısından yönetimde sadeleşmeyi sağladığını söylemek henüz mümkün değildir. (Saylam ve Ömürgönülşen, 2013: 181). Diğer yandan bakanlık düzeyinde yapılan sık değişimin neden olduğu veya olabileceği karmaşıklık ve bu değişimin gerekliliği sorgulanabilir.

4. HİZMET BAKANLIĞI MODELİYLE YENİ BAKANLIK TEŞKİLAT YAPISI

2011 yılında 6223 sayılı Kanuna istinaden yapılan düzenlemeler, kurumsal geçmişi ve büyüklüğü fazla bu kapsamda meşruiyeti yüksek olan hizmet bakanlıklarının merkezi hükümetin temel işletim aracı olmasını sağlamıştır. Diğer yandan teşkilat kanunları tamamen değiştirilen ve yeni oluşturulan bakanlıkların çoğunda, 1984 tarihli 3046 sayılı Kanunda öngörülen teşkilat yapısına kıyasla, dikey kademelerin azaltıldığı ve bakanlıkların artık "kurum uzmanlığı" modeline geçtiği görülebilir.

Teşkilat yapısında 14.09.2011 tarihli 652 sayılı KHK ile dikey olarak en çok sadeleşme görülen bakanlıklardan biri Milli Eğitim Bakanlığı'dır, teşkilat ve görevde önemli değişikliklere yol açmıştır. Bu KHK ile 12.05.1992 tarihli 3797 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri hakkındaki Kanun yürürlükten kaldırılmış, bu kapsamda bakanlığın teşkilat yapısında yatay anlamda önemli değişiklikler yapılmıştır. 3797 sayılı Kanunda, 33 birim olan Ana Hizmet Birimleri, Danışma ve Denetim Birimleri ve Yardımcı Birimler, 652 sayılı KHK ile tek çatı altında 19 hizmet birimi olarak teşkilatlandırılmıştır. KHK birçok genel müdürlüğü hizmet birimi olarak yapılandırmış ve/veya bazı genel müdürlükleri birleştirerek tek bir genel müdürlük oluşturmuştur (örneğin Erkek Teknik Öğretim Genel Müdürlüğü, Kız Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü ve Ticaret ve Turizm Genel Müdürlüğü birleştirilerek Mesleki ve Teknik Eğitim Genel Müdürlüğü kurulmuştur.). Bakanlıkta genel müdürlük yardımcılarını kadroları kaldırılmış, daire başkanlıkları, grup başkanlıklarına dönüştürülmüştür (Ayrıntılı bilgi için bkz. 12.05.1992 tarihli 3797 sayılı Kanun; 14.09.2011 tarihli 652 sayılı KHK; Gür

vd., 2011). Bakanlıkta üst düzey yöneticilerle yapılan görüşmede yapılan düzenlemenin amacı ara basamak veya dikey kademeleri azaltarak Milli Eğitim Bakanlığı gibi büyük bir teşkilatı daha sade ve yatay şekilde örgütleyerek hizmetlerin ve işlemlerin hızlı, etkin ve verimli verilmesini sağlamak olarak açıklanmıştır.

Bir diğer köklü değişiklik yapılan bakanlık Sağlık Bakanlığı'dır; 181 sayılı KHK bakanlığın teşkilat yapısını merkez teşkilatı, genel müdürlük, daire başkanlığı şeklinde örgütlemekteydi. Sağlık Bakanlığı'nın, merkez, taşra ve bağlı kuruluşları 11.10.2011 tarihli 663 sayılı KHK ile küçültülerek yeniden oluşturulmuştur. Bazı genel müdürlükler ve daire başkanlıkları yeni teşkilat şemasında yer almamıştır (Çocuk Sağlığı ve Aile Planlama Genel Müdürlüğü, Kanseler Savaş Daire Başkanlığı gibi). Diğer yandan merkez teşkilatında şube müdürü ve genel müdür yardımcılığı kadroları kaldırılmıştır. Bir diğer anlamda 3046 sayılı Kanundan farklı olarak geleneksel örgütlenmenin temeli olan şeflik, şube müdürlüğü, genel müdür yardımcılığı kadroları kaldırılarak bunların yerine birim sorumlusu, koordinatörlük gibi yeni unvanlar tahsis edilmiştir. Bunun yanı sıra, Sağlık Hizmet Genel Müdürlüğü gibi ana hizmet birimleri bağlı kuruluşlara dönüştürülmüştür. Taşra yapısı değiştirilerek Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, Türkiye Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu olarak bağlı kuruluşlar düzenlenmiştir. Genel olarak Sağlık Bakanlığı'nın merkez ve taşra teşkilatı küçültülmüş ve birçok faaliyet (özellikle hastane ve sağlık ocağı faaliyetleri) yeni kurulmuş olan bakanlığın taşra teşkilatındaki bağlı kuruluşlar olan Türkiye Halk Sağlığı Kurumu, Türkiye İlaç ve Tıbbi Cihaz Kurumu, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumu tarafından gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu yapıda kamu hastaneleri, Türkiye Kamu Hastaneleri Kurumuna, Aile Sağlık Merkezlerine (eski adıyla Sağlık Ocaklarına) ve Türkiye Halk Sağlık Kurumu'na devredilmiştir. Bakanlıkta üst düzey yöneticilerle yapılan görüşmede, "yeni KHK'nın, Sağlık Bakanlığı açısından dikey yapılanmadan yapay yapılanmaya, katı yönetim anlayışından esnek yönetim anlayışına ağırlık veren bürokratik yapılanmayı sağladığı" düşünülmektedir.

Türkiye'nin AB'ye üyelik sürecinde yapılacak çalışmaların yönlendirilmesi, izlenmesi ve koordinasyonu ile üyelik sonrası çalışmaların koordinasyonunu yürütmek üzere 03.06.2011 tarihinde 634 sayılı KHK ile kurulan AB Bakanlığı'nın teşkilat yapısı incelendiğinde geleneksel yapılanmadan oldukça farklı bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Bakanlıkta, genel müdürlük ve şube müdürlüğü gibi hiyerarşik kademeler bulunmamaktadır. Personel başkanlıkların altında örgütlenmekte, daha az hiyerarşik kadroların mevcudiyeti personelin müsteşar yardımcıları ve başkanlarla iletişim imkânını kolaylaştırmaktadır. Bakanlığı geleneksel bakanlık örgütlenmesinden ayıran bir diğer önemli özellik diğer bakanlıklarda

bulunan taşra teşkilatına sahip olmamasıdır. Bakanlıkta üst düzey yöneticilerle yapılan görüşmede bakanlığın bu tarz bir teşkilat yapısıyla faaliyet göstermesinin nedeni, “daha az kadro ve hiyerarşik yapı ile daha çok etkinlik sağlamak” olarak açıklanmıştır. Dolayısıyla, Türk Kamu Yönetiminde daha önceden var olmamış AB Bakanlığı, formel yapı ve hiyerarşiye ehemmiyet gösteren Türk idare düzenindeki bakanlıklardan ayrılmaktadır (Ayrıntılı bilgi için bkz. Saylam ve Ömürgönülşen, 2013).

Adı ve Teşkilat kanunları değiştirilen Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın hiyerarşik kadrolarından olan Genel Müdürlük Yardımcılığı kaldırılmış; yine adı ve teşkilat kanunu değiştirilen Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nda Genel Müdür Yardımcılarının sayısı azaltılmıştır. Yeni kurulan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nda şube müdürleri kadroları iptal edilmiştir⁸. Diğer bakanlıkların kadro cetvelleri incelendiğinde ara kademelerdeki azalmayı görmek mümkündür.

Genel olarak KHK'lerde dikkat çeken en önemli unsurlardan biri ara kadro kademelerin azaltılmasıdır. Yeni bakanlıklarda, teşkilat kanunları ve adı değiştirilen bakanlıklarda yatay yönde bir örgütlenme modeli öngörüldüğü söylenebilir. Bakanlıkların yapısında dikkat çeken bir diğer önemli unsur bakanlıkların “kurum uzmanlığı” modeline geçişidir. 6223 sayılı Kanuna istinaden çıkarılan KHK'lar ile birlikte, o kurumun adını içeren (milli eğitim, sağlık, aile ve sosyal politikalar, sanayi ve teknoloji uzmanlığı, ulaştırma ve haberleşme uzmanlığı vb.) uzmanlıklar oluşturulmuş ve/veya arttırılmıştır. Bakanlıklarla yapılan görüşmelerde bu kadroların ihdas edilmesindeki amaç “ara yönetim kadrolarının azaltılarak ve/veya kaldırılarak işlerin uzmanlar eliyle yürütülmesi, hiyerarşik yapının yatay bir şekilde tabana yayılarak faaliyet ve işlemlerin daha az hiyerarşik yapı içerisinde gerçekleştirilmesi” olarak açıklanmıştır.

5. SONUÇ YERİNE

Kurumsal geçmişi eski olan hizmet bakanlıkları Türk kamu yönetiminde, Osmanlıdan miras alınmış, ülkenin idari özelliklerine göre yeniden revize edilmiş ve Türk kamu yönetiminin demirbaşları haline gelmişlerdir. İdari ihtiyaç ve hükümet politikalarına göre ad ve sayıları değiştirilen bakanlıklar, teşkilat ve görevleri bakımından 1984 yılında belli bir standarda kavuşmuştur. Hizmet ve işlemlerin daha az personel ve bürokrasiyle, etkin, hızlı ve etkili hale getirilmesi amacıyla, 2002 yılında başbakanlığa bağlı ve/veya ilgili birçok kurum ve/veya kuruluş hizmet

⁸ Bakanlıkla yapılan görüşmede, bakanlık bünyesinde 10 adet şube müdürü kadrosu mevcut olduğu ancak bu sayı 12000'i aşan bakanlık personeliyle kıyaslandığında yok denilmesinin daha rasyonel ve uygun olacağı düşünülmektedir.

bakanlıklarına bağlanmış, devlet bakanlıkları kaldırılmış ve hükümete tanınan yetki kanunuyla çıkarılan KHK'larla da bazı bakanlıkların teşkilat yapıları değişmiş ve yeni bakanlıklar Türk kamu yönetiminde yer edinmiştir. Merkezi düzeyde, 1980 öncesine dönüşün izleri bulgulanmaktadır. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde en belirgin aktör yine hizmet bakanlıklarıdır denilebilir.

Yeni oluşturulan ve teşkilat kanunları değiştirilen bakanlıklarda genel olarak hiyerarşik anlamda bir sadeleşme görülmüştür. Bakanlıkların işlemlerini daha çok tabana yayarak kurum uzmanları aracılığı ile yürüttüğü söylenilebilir. Ancak örgüt geliştirme olarak adlandırılabilir bu düzenlemelerin kısa sürede yapılması⁹ istenilen sonuçların elde edilmemesi ile sonuçlanabilir. Hükümete 6 ay süreyle KHK çıkarma yetkisi veren kanun, bakanlıkların kurulmalarında ve teşkilat yapılarının düzenlenmesinde ivedilikle karar verilmesine neden olmuştur. Nitekim Devlet Personel Başkanlığı ile yapılan görüşmede de Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlığı'nın iptal edilen şube müdürlüğü kadrolarının yeniden ihdas edilmesi yönünde Başkanlığa başvuru yapıldığı belirtilmiştir. Bunun yanında, neoliberal politikalar söyleminde devleti küçültme bağlamında yapılan yapısal reformların önemli değişikliklere yol açtığı düşüncesinin Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlığı'nın bütçesi açısından aynı sonuçları vereceğini öngörmek pek de mümkün görülmemektedir (bkz. Leblebici ve Kurban: 2011).

Araştırma sorusu olabilecek bir diğer konu AB Genel Sekreterliği ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın görev ve teşkilat yapılarının muhafaza edilerek AB Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı olarak örgütlenmeleridir. Planlama ve AB'ye uyum sürecinin bakanlık düzeyinde yürütülmesinin gereklilikleri ve bakanlık olarak örgütlenmenin ortaya çıkaracağı maliyetler sorgulanabilir.

Hizmet bakanlıklarının teşkilatında yatay anlamda bir sadeleşme olduğu görülmektedir. Ancak köklü ve muhafazakâr bir bakanlık olan İçişleri Bakanlığı'nda 2013 yılında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulması bakanlık açısından dikey anlamda bir genişleme olduğunun göstergesidir. Yeni ve mevcut bakanlıklarda, 3046 sayılı Kanunda öngörülen teşkilatlanmadan (Müsteşar, Genel müdürlük, Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü) farklı yapıların olması, işlem ve hizmetlerde bürokrasiyi azaltma ve kurum içerisinde iletişimi artırma açısından olumlu sonuçlar doğurabilir. Ancak, yatay teşkilatlanma bakanlık bünyesinde denetim ve kariyer planlaması açısından sorunlar da ortaya çıkarabilir. Örneğin AB Bakanlığı ile yapılan görüşmede kurumun sahip olduğu teşkilat yapısının personelin uzun süre aynı pozisyonda (uzman) kalma olasılığını arttıracığından, kariyer planlaması yapmasında sıkıntılar oluşturabileceğinden bahsedilmiştir. Son olarak yapılan

⁹ Örgüt geliştirmeyle alakalı yapılacak düzenlemelerin performans gelişmelerinin başarılı sonuçlar vermesi için en az iki üç yıl üzerinde çalışılmalıdır (Burnes and Cooke, 2012; Bowers, 1976).

düzenlemelerle çoğu üst düzey yönetici bakanlık müşavirliği kadrolarına kaydırılmıştır. Bu kapsamda bu beyinlerin etkin şekilde kullanılmaması özelde kurum açısından genelde devlet açısından belli bir maliyete ve kadrolaşmanın önünün açılmasına neden olabilir.

KAYNAKÇA

- 03.05.2011 Tarihli 6223 Sayılı *Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu*.
- 11.10.2011 Tarihli ve 663 Sayılı *Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*.
- 12.05.1992 tarihli ve 3797 sayılı *Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun*.
- 13.12.1983 tarihli 181 sayılı *Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*.
- 14.09.2011 tarihli 652 sayılı *Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*.
- 27.09.1984 Tarihli 3046 Sayılı *Bakanlıkların kuruluş ve Görevleri Esasları Hakkında Kanun*.
- AB Bakanlığı. *Üst Düzey Yöneticilerle Yapılan Kişisel Görüşme*, Görüşme Tarihi: 12.12.2012.
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı. *Üst Düzey Yöneticilerle Yapılan Kişisel Görüşme*, Görüşme Tarihi: 10.12.2013.
- Ankara Büyükşehir Belediyesi, (1991). *Devlet Teşkilatı ve Devlet Teşkilatı İçinde Yerel Yönetimlerin Yeri*, Ankara: BEM Yayınları.
- Bayrak, M. O. (1992). *Türkiye'yi Kimler Yönetti (1920-1992): Cumhuriyet'in 72 yıllık Üst düzey Yönetim Kadroları*, İstanbul: Yılmaz Yayınları.
- Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, *Uzmanla Yapılan Kişisel Görüşme*, Görüşme Tarihi: 15.12.2013.
- Bowers, D. G. (1976). Organizational Development: Promises, Performances, Possibilities. *Organizational Dynamics*, 4(4), 50-62.
- Burnes, B. and Cooke, B. (2012). Review Article: The Past, Present and Future of Organization Development: Taking the Long View. *Human Relations*, 65 (11), 1395-1429.
- Di Maggio, P. J. and Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147-160.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2012). *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yayın.
- Gözübüyük, Ş. (1998). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi. .
- Gözübüyük, Ş. (2010). *Yönetim Hukuku*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı. *Uzmanla Yapılan Kişisel Görüşme*. Görüşme Tarihi: 20.12.2013.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj yayınları.
- Gür, B. S., Özoğlu, M., ve Çelik, Z. (2011). Eğitim, T. Özhan, H. Ete ve S. M. Bölme (Ed.), *Seta Analiz 2011'de Türkiye* (s.137-154), Ankara: SETA.

- Hatch, M.J. (1997). *Organization Theory*, UK: Oxford University Press.
- İçişleri Bakanlığı. *Üst Düzey Yöneticiyle Yapılan Kişisel Görüşme*, Görüşme Tarihi: 28.11.2013.
- İsbir, E. ve Altunok, H. (2013). Kamu Örgütlenme Politikasında Avrupa Birliği Birimlerinin Yeri, E. G. İsbir (Ed.), *Kamu Yönetiminde Değişim ve Güncel Sorunlar* (s.3-23), Ankara: TODAİE.
- Karaer, T. (1990). Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 47-74.
- Koç, U. , Aytemir, J. Ö. , Erdemir, E. (2011). Türkiye’de kurumsal bir aktör olarak devlet. *Örgüt Kuramı Çalıştayı Kitabı İçinde* (s.137-152), Ankara: TODAİE.
- Leblebici ve Kurban (2011) . Gelişen Liberal Ekonomilerde Bürokrasinin Maliyeti: Türkiye Örneği. *In International Conference on Eurasian Economies, Proceeding Book* (p. 306-311), Kırgızistan: Kyrgyzstan-Turkey Manas University Publication.
- Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (1966). *Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Meyer, J. W. (1983). Institutionalization and the Rationality of Formal Organizational Structure, J. W. Meyer ve W. R. Scott (Ed.), *Organizational Environments: Ritual and Rationality* (p.261-283), California: Sage Publications.
- Meyer, J. W. and Rowan B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Cerenomy. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Milli Eğitim Bakanlığı. *Orta Düzey Yöneticilerle Yapılan Kişisel Görüşme*, Görüşme Tarihi: 01.12.2013.
- Neuman, W. L. (2006). *Social Research Methods Qualitative and Quantitative Approaches*, New York: Pearson.
- Parlak, B. ve Sobacı., Z. (2005), *Kuram ve Uygulamalarda Kamu Yönetimi: Ulusal ve Global Perspektifler*, Bursa: Alfa Aktüel.
- Sağlık Bakanlığı. *Üst Düzey Yöneticiyle Yapılan Kişisel Görüşme*, Görüşme Tarihi: 05.12.2013.
- Saylam, A. ve Ömürgönülşen, U. (2013). Avrupa Birliği Genel Sekreterliği’nden Avrupa Birliği Bakanlığı’na: Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Bakanlık Teşkilatlanması. *Akdeniz İ. İ. B. F. Dergisi*, 25, 176-194.
- Scott, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*, London: Sage Publications.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*, New York: Row, Peterson.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism “Old” and “New”. *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277.
- Sencer, M. (1985) .Türkiye’de Genel Yönetimin Merkez Örgütü. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(3), 3-32.
- TODAİE, (1963).*Devlet Teşkilat Rehberi*, Ankara: TODAİE.
- TODAİE, (1972). *Devlet Teşkilat Rehberi*, Ankara: TODAİE.
- TODAİE, (1988). *Devlet Teşkilat Rehberi*, Ankara: TODAİE.
- TODAİE, (1991). *Devlet Teşkilat Rehberi*, Ankara: TODAİE
- TODAİE, (2002). *Devlet Teşkilat Rehberi*, Ankara: TODAİE.
- TODAİE, (Aralık 2012). *Devlet Teşkilat Rehberi*, Ankara: TODAİE.
- TODAİE, (Eylül 2013). *Devlet Teşkilat Rehberi*, Ankara: TODAİE.

*A. Saylam, M. K. Öktem / Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE
Dergisi 5(2015) 1-20*
*A. Saylam, M. K. Öktem / Nevşehir Hacı Bektaş Veli University Journal of
ISS 5(2015) 1-20*

Tolbert, P. S. ve Zucker, L. G. (1996). The Institutionalization of Institutional Theory,
S. R. Clegg, C. Hardy and W. R. Nord (Ed.), *Handbook of Organization Studies* (p.
175-191). London: Sage Publications.