

Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı

Muhittin TATAROĞLU*

ÖZ

Türkiye’de hükümet yapısı klasik başbakan ve birbirine eşit bakanlardan oluşan bakanlar kurulu görünümünde olmuştur. Yürütme organının etkinliği amacıyla farklı arayışlar ve denemeler söz konusu olsa da günümüze değin hükümet yapısında fazla değişiklik olmamıştır.

Avrupa demokratik rejimleri incelendiğinde, hükümet ve kabine yapılarının tek düze ve yatay değil; kademeli bir görünümüne ve farklı nitelikte birden çok bakanlık türüne sahip olduğu gözlenmektedir. Kıdemli bakan, kabine üyesi bakan, kabine dışı bakan, parlamenter sekreter, devlet sekreteri, kıdemsiz bakan gibi değişik yetki ve işlevlere sahip bakanlıklar demokratik yürütme organı içinde siyasi bir hiyerarşik yapıda karmaşık yönetim işini gerçekleştirmektedir.

Türkiye’de 2011 tarih ve 643 sayılı KHK ile hükümet yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş; devlet bakanlığı kaldırılmış, unvanlı ve unvasız başbakan yardımcılıkları ve bakan yardımcılığı gibi pozisyonlarla idari çeşitlilik sağlanmıştır.

Yapılan düzenlemelerin amacı, hükümette etkinliği sağlamak, bakanlıkların çevreleriyle, kamuoyu, parlamento, diğer kamu ve sivil toplum kuruluşları parti teşkilatı ile ilişkilerini geliştirmek ve idari kapasiteyi arttırmak şeklinde açıklanmaktadır. Yürütme içinde yeni oluşturulan bakan yardımcılığı uygulamasını anlayabilmek amacıyla düzenlemeyle getirilen değişiklikleri diğer ülkelerle karşılaştırmalı ve tarihi boyutuyla incelemek yarar sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: Bakan yardımcılığı, hükümet, yürütmede reform.

JEL Sınıflaması: Z18, Z28, Y80

Expanding Executive Branch Structure: Deputy Ministry

ABSTRACT

The government structure has been composed sum of prime minister and equal ministers for a long time in Turkey. In the name of effectiveness at various times searches and efforts had been mentioned, and until today has not changed this structure of government.

When viewed European democracies, have been observed that the cabinet structures are not uniform and horizontal; mostly multi-stage structure, different kinds of ministry. Senior ministers, ministers, cabinet members, ministers non-cabinet member, parliamentary secretaries, secretaries of state, junior ministers are combine in the multilevel and hierarchical structure of cabinet, carries out complex management job.

With the Government Regulation 643/2011 significant changes carried out in structure of government in Turkey. The position of state ministry was abolished; “titled” and “non-titled deputy prime ministry” and the “deputy ministry” positions provided multiplicity in the governtal positions.

The purposes of this regulations are, to improve effectiveness of the government, to ensure the relationship ministry with enviroment, parliament, party, non-governmental organisation and other public bodies and public; and also improve the governmental capacity. In order to understand that newly created "deputy ministry" position in executive; approaching with the historical perspective and compare with the other country, would be usefull beneficial.

Key Words: Deputy minister, Government, Reform in executive branch

JEL Classification: Z18, Z28, Y80

* Doç. Dr. Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü, muhittintataroglu@yahoo.com

(Makale Gönderim Tarihi: 27.05.2015 / Yayına Kabul Tarihi: 24.05.2016)

Doi Number: 10.18657/yeabu.05724

GİRİŞ

Literatürde fazla bahis konusu olmamakla birlikte bakan yardımcılığı veya benzeri makamlar demokratik rejimlerde oldukça yaygındır. Batı ülkelerinin çoğunda parlamento üyeliğiyle bağdaşan veya bağdaşmayan bakan yardımcılığı pozisyonları vardır¹.

Bakan yardımcılığı makamı farklı amaçlarla oluşturulmuştur. Bakan yardımcılığının amaçlarını bakana yardımcı olmak, bakan tarafından verilen görevleri yapmak (Bundeskanzleramt, 2012). Koalisyon hükümetlerinde hükümet içinde dağılımın denkleştirilmesi. Siyasi eğitim, deneyim sağlamak. Parti içinde dengeleri gözetmek. Parlamento ve bakanlıklar arasındaki ilişkileri yürütmek gibi amaçlarla bakanlık hiyerarşisinde bakanın altında parlamento içinden dışından siyasi irade ile atama yapılan bir siyasi pozisyonudur (Theakston,2010).

Türkiye’de yürütmenin sorumlu kanadı olan hükümet organı uzun yıllar başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulundan oluşmuştur. Yürütme yapısında parlamenter rejime geçildiğinden itibaren Osmanlı döneminde başlayan (İttihat ve Terakki Dönemi) ve akabinde Cumhuriyet sonrası Tek-parti döneminde bazı arayış ve denemeler söz konusu olmakla birlikte bu girişimler başarılı olmamış; öneriler de kabul görmemiştir. Son yıllara kadar “başbakan ve bakanlar” şeklindeki iki kademeli hükümet yapısı devam etmiş; hükümet organizasyonunun genişlemesi fazla tartışma konusu olmamıştır.

Ancak 2011 yılında çıkarılan 643 sayılı KHK ile oluşturulan bakan yardımcılığı makamı hükümetin yapısını genişleten bir düzenleme olarak karşımıza çıkmıştır. Yeni bir uygulama olması sebebiyle ilgili mevzuattaki tanımlar dışında rolü, işlevleri ve önemi hakkında yeterince bilgi sahibi olunamamıştır.

Bu çalışmada Türkiye’de bakan yardımcılığının tarihi geçmişi, demokratik rejimlerdeki bakan yardımcılığı uygulamaları ile son yasal düzenlemeler ve uygulamalar incelenerek bakan yardımcılığı uygulaması ve hükümet yapısına etkisi açıklanmaya çalışılacaktır.

I. BAKAN YARDIMCILIĞININ TARİHÇESİ

Bakan yardımcılığı kamuoyunda yeni tanınan bir kurum olmasına rağmen Türkiye’de ilk ortaya çıkışı Osmanlı İmparatorluğu’nun modernleşme dönemlerine rastlar ve günümüze değin bir kısmı yasalaşmış birkaç deneme vardır.

Sultan II. Mahmud döneminde idari merkezleşme çabaları neticesinde yürütme düzeninde de değişiklikler söz konusu olmuş; Divan-ı Humayun’un yerine Bab-ı ali önem kazanmış ve nezaretler kurulmuştur. Umur-ı Mülkiye Nezareti’nin kurulmasıyla, bakanlıkta müsteşarlık makamı da kurulmuş oldu (Eryılmaz, 1992:68). Danışman anlamına gelen kelime “bakan yardımcılığı” görevini tanımlamak amacıyla kullanılır oldu.

¹ Bu ülkelerden başlıcaları; İngiltere, Almanya, Avusturya, Yunanistan, Hollanda, Fransa, İsveç, Portekiz ve İspanya’dır

A-İttihat ve Terakki'nin Siyasi Müsteşarlık Teşebbüsü

Siyasi müsteşarlık adıyla parlamenterlerin bakan yardımcılığı görevi yapmasına dair ilk deneme II. Meşrutiyet sonrasında İttihat ve Terakki'nin hükümeti denetim altına alma isteğine dayanmaktadır. 31 Mart ayaklanması sebebiyle iktidarı yıpranan ve kendini güvende hissetmeyen İttihat ve Terakki, yönetime ortak olabilmek amacıyla meclis gündemine “siyasi müsteşarlık” önerisi getirdi. İttihat ve Terakki Siyasi müsteşarlık önerisinin gerekçesini hükümetle Meclis arasında sağlıklı ilişkiler kurmak, vekaletle adam yetiştirmek, siyasi tecrübe sağlamak ve bu işbirliğinin hükümetin icraatlerinde daha büyük başarı sağlaması şeklinde belirtmişti (Topaca 2014: 309). Ancak gerçek amaç, denetim altına almak istedikleri hükümete istedikleri kişileri almak ve böylelikle iktidarı mutlak biçimde kendi egemenliği altına almak idi (Hocaoğlu, 2008:167).

İttihat ve Terakki Cemiyeti bu amacını gerçekleştirebilmek için Heyeti Mebusan üyeliği ve Hükümet üyeliklerinin aynı kişide toplanmasını engelleyen Kanunu Esasi'nin 67. Maddesinde² değişiklik önergesi verdi (Belgenet, 2012). *“Heyeti Mebusan azalığı ile Hükümet memuriyeti, bir zat uhdesinde içtima edilemez. Fakat Vükelalıkla Mebusluk içtima edilebildiği gibi, Meclisi Mebusan azaları mebusluğu muhafaza etmek üzere Vükela Müsteşarlığına deruhde edebilirler. Mebusandan tayin olunan müsteşarlar elveyim devairde müstahdem bulunan müsteşarların selahiyetini kanuniyelerini tamamiyle haiz olup, reye iştirak etmemek üzere Meclisi Vükela müzakeratında dahi hazır bulunurlar. Vesair memurinden biri Mebusluğa intihap olunursa, kabul edip etmemek yedi ihtiyarındadır. Kabul ettiği halde memuriyetinden infisal eder.”* (Md. 67. MMZC,1909:357).

Ancak bu teklife başta bazı İttihatçılar ve hükümet üyeleri olmak üzere muhalefet ettiler. Muhalefet, İttihat ve Terakki'nin güçlenmesini engellemek amacıyla, Meclisin zayıflayacağı ve kişisel durumlar ortaya çıkaracağı, Avrupa'daki parlamenter müsteşarlıktan farklı olduğu, mebus olmayan bakanlarla mebus olan müşavirleri arasında çekişme ve kıskançlığa yol açabileceği, iktidarda ikilik yaratacağı gibi gerekçelerle öneriye itiraz ettiler (Hocaoğlu, 2008, 168).

Bu itirazlara karşı İttihat ve Terakki mebusları, müsteşarlığın, bakanların düşmesi halinde yararlı olacağı, bakanların yükünü azaltacağı, seçilmiş mebusların siyasi müsteşar olmasının daha temsili bir hükümet imkanı sağlayacağı, hükümetin Meclisin kanaatleri hakkında daha iyi bilgi edinebileceği ve hükümete güvenin artacağı gibi gerekçeler sundular (Hocaoğlu, 2008: 168). Tartışmalar nihayetinde yapılan oylama sonucunda siyasi müsteşarlık önerisi Meclis'te yapılan oylamada anayasa değişikliği için gereken oyu alamadı³.

² Değiştirilmek istenen ilgili madde metni şöyledir: *“Heyeti Mebusan âzalığı ile Hükümeti memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez. Fakat Vükelâdan intihap olunanların âzalığı mücazdir. Vesair memurinden biri mebusluğa intihap olunur ise kabul edip etmemek yedi ihtiyarındandır. Fakat kabul ettiği halde memuriyetinden infisal eder.”* (Belgenet, 2012)

³ 104 kabul oyuna karşılık 72 red oyuyla sonuçlanmasına rağmen, Kanun-i Esasi'de değişiklik yapmak için gereken 2/3 çoğunluğun altında kalmıştır. (MMZC,1909:370).

İttihat ve Terakki'nin hükümet üzerinde Padişahın yetkili olmasına karşı, parlamentonun da yürütmeyi denetlemesi veya etki etmesini istemesindeki amaç, yürütme üzerinde parlamento denetimi veya parlamento-hükümet ilişkilerinin gelişmesi değil; parlamento vasıtasıyla hükümet üzerindeki nüfuzunu arttırmak ve Padişahın etkisini azaltmaktır. Yürütme organının içinde fiilen yer alma gayreti bu amaca yöneliktir. İttihat ve Terakki, hükümeti denetim alma amacıyla siyasi müsteşarlık hamlesinde başarılı olamayınca yürütme üzerinde etkili olabilmek için bakanlıkları ele geçirme gibi başka arayışlara yönelmek durumunda kaldı.

B-1937 Siyasi Müsteşarlık Denemesi.

Milli Mücadele döneminde Büyük Millet Meclisinde 11 vekalet kurulmuş ve vekiller meclis adına icrada bulunmuştur. Cumhuriyetin ilanı ile birlikte kabine sistemine geçilmekle birlikte Meclis Hükümeti yapısı tamamen terk edilmemiştir (Turan, 1999:29)

Siyasi müsteşarlık müessesesi 1923 yılında da teklif konusu olmuş; gazeteci İsmail Müştak Bey siyasi müsteşarlık müessesini savunan yazıları ve çabaları taraftar bulmamıştır. İsmail Müştak yazılarında siyasi müsteşarlığı, vekaletle adam yetiştirmek, vekillerin yükünü azaltmak ve herhangi bir hükümet krizinde meclis toplantıda olmadığı zamanlarda boşluk doğmasını engellemek gibi gerekçeler sunmuş; İngiltere, Fransa ve İtalya gibi ülkelerde uygulanmasını örnek göstermiştir (Tanin, 1923).

Siyasi müsteşarlık 1937 yılında tekrar gündeme gelmiş ve bu defa ilk uygulama imkanı bulmuştur. Trabzon milletvekili Hasan Saka, 4 Mart 1937 tarihinde “*Devlet dairelerinin vekaletlere tefriki ve siyasi müsteşarlıkların teşkili hakkında kanun*” teklifini Meclis’e sunmuştur. Yasa gerekçesinde özetle şu içeriktedir:

- ❖ Ülkenin gelişmesi, kamu kurumlarının çeşit ve hacimlerinin artması, personel sayısının genişlemesi ve dolayısıyla yönetimin karmaşıklaşmasına ve zorlaşmasına yol açmıştır. Bu durum parlamentonun da görevlerinin artmasına yol açmıştır;
- ❖ Kamu kurumlarının işlerinin daima artması sonucunda idari teşkilatların ihtiyaç ve gereklerini değiştirmeyen, siyasi kadrolarla karşılamak gittikçe zorlaşmakta hatta imkânsızlaşmaktadır. İdari teşkilatın yönetilmesi ve denetlenmesinden sorum olan siyasi kadro da ihtiyaca göre genişlemelidir.
- ❖ Siyasi müsteşarlık bakanlar kurulunu oluşturan bakanlıklarda bir genişlik ve çoğalma temin edecektir
- ❖ Genişleme eğilimi sınırlı olan hükümet heyetinin yeni idare ve ihtiyaçlara bunalmadan yeterli hale gelecek ikinci dereceden siyasi bir teşkilat uygun bir çare olacaktır.

Yasa teklifi, yürütme ve bakanlıkların Anayasa tarafından (1924 Anayasası) düzenlenmiş olmasından dolayı 44, 49 ve 50. Maddelerinin değişmesini öngörmektedir. Kanun teklif metni vekaletler ve siyasi müsteşarlıkları düzenleyen iki kısımdan oluşmaktadır (TBMMZC, 1937: 108).

3115 ve 3117 sayılı kanunlarla ilk defa olarak “devlet bakanlıkları” oluşturulmuş; kabinenin en az 12 ve en çok 16 üyeden oluşması, bu sınırlar içinde kabinenin kaç bakandan ve hangi bakanlıklardan oluşacağı başbakanın takdirine bırakılmıştır. Siyasi müsteşarlık yasınının kabulünden sonra 1924 Teşkilatı-ı Esasiye kanununun 44, 47, 49 ve 50. Maddelerinde de değişiklik yapılmış ve Anayasa, siyasi müsteşarlık kurumuna uygun hale getirilmiştir (Turan, 1999:32).

Anayasanın 44. Maddesine “Siyasi müsteşarları Başvekil, meclis azası arasından seçerek Reisicumhur’un tasdikine arz eder.” Hükümü ilave edilmiştir.

47. maddedeki “vekillerin vazife ve mesuliyetleri kanun-ı mahsus ile tayin olunur” cümlesi; “vekillerin ve siyasi müsteşarların vazife ve mesuliyetleri mahsus kanunla tayin olunur.” Şeklinde değiştirilmiştir.

49. maddede “Mezun veyahut herhangi bir sebeple mazur olan bir vekile, İcra Vekilleri Heyeti azasından bir diğeri muvakkaten niyabet eder. Ancak bir vekil bir vekaletten fazlasına niyabet edemez.” hükmü; “mezun ve herhangi bir sebeple mazur olan bir vekile İcra Vekilleri azasından bir diğeri veya siyasi müsteşarlardan biri muvakkaten niyabet eder. Ancak bir vekil veya bir siyasi müsteşar bir vekaletten fazlasına niyabet edemez.” Şeklinde değiştirilmiştir (Kili ve Gözübüyük, 2006:126).

50. Maddede yer alan “T.B.M.M’nce İcra Vekillerinden birinin Divan-ı ali’ye sevkine dair verilen karar vekaletten sükutuna dahi mutazammındır.” İfadesi, “İcra vekillerinden veya siyasi müsteşarlardan birisinin Divan-ı ali’ye sevkine dair T.B.M.M’nce verilen karar vekalet veya müsteşarlıktan dahi mutazammındır.” şeklinde değiştirilmiştir. Hemen akabinde 25 Mart 1937’de siyasi müsteşarlar atanmıştır (TBMMZC, 1937a:249).

1937 yılında uygulamaya konulan siyasi müsteşarlık makamı günümüz bakan yardımcılığına göre daha güçlü bir makam olarak düzenlenmiştir. Siyasi müsteşarların görevden alınma yolu olarak yüce divan öngörülmüştür. Görevlerinin neler olacağı ise 3115 sayılı kanun uyarınca, mahsus kanunlarla belirleneceği öngörülmüştür. Yine siyasi müsteşarlar bakanlar kurulu toplantılarına katılma ve istişari de olsa kanaat bildirme yetkisine sahiptirler. Buna karşı, günümüz bakan yardımcıları için yüce divan söz konusu değildir. Görevleri mahsus kanunla değil; bakan yardımcılığı oluşturulan KHK içinde belirtilmiştir. Bakan yardımcılarının Bakanlar kuruluna katılmaları söz konusu değildir (Uyanık, 2012:103-104)

Siyasi müsteşarlık uygulamasının beklenen sonucu verdiğini söylemek mümkün değildir. Bakanların kendi menfaatlerini korumak ve rakip olmalarını engellemek amacıyla yetersiz kişileri tercih etmeleri, siyasi müsteşarların da bakanların yanında “*birer hiç mertebesinde*” (Turan, 1999:33) kalmaları, siyasi müsteşarların ise kendi menfaatleri peşine düşmeleri başarısızlıkta etken olmuştur.

Cumhurbaşkanı Atatürk de başından itibaren bu müesseseye sıcak bakmamış ancak kuruluş aşamasında sesini çıkarmamıştır. Bir süre sonra Dahiliye Vekaleti Siyasi Müsteşarı Abdülmüttalip Öker’den talep ettiği raporların zayıf görülmesi ve Atatürk’ün seyahatlerden döndüğünde resmi tören istemediğini

söylediği halde bunun kendisini hiç kimsenin karşılamasını istemediği şeklinde anlaşılıp, Atatürk'ün Ankara garında yapayalnız kalması beklenen fırsatı sağlamıştır. Atatürk, başvekil Celal Bayar ve siyasi müsteşarları toplantıya çağırılmış ve toplantı sonunda siyasi müsteşarlığın lüzumsuz olduğu kararına varılmıştır. Siyasi müsteşarların görevlerinden istifa etmelerinin ardından 29 Kasım 1937'de verilen değişiklik önergesi ile siyasi müsteşarlık kaldırılmış; Anayasanın 44, 47, 49 ve 50. maddeleri de tekrar değiştirilmiştir (Turan, 1999: 34). Siyasi müsteşarlık müessesesi altı ay kadar uygulanmış ve kaldırılmıştır.

C- 1949 Neumark Raporu ve Siyasi Müsteşarlık Önerisi

Almanya'daki Nazi iktidarından kaçıp Türkiye'ye gelen bilim adamı Fritz Neumark, başbakanlığın talebi üzerine devlet idaresinde rasyonel çalışma bakımından mevcut olan noksanlar ve bunların giderilmesini sağlayacak tedbirleri incelemiş; bulguları ve önerilerini 1949 yılında "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" ile açıklamıştır (DPB, 1963:5). Raporda idarede yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler, yeni düzenleme için gerekli örgütler, memur sorunları ve rasyonel çalışmayı sağlayacak tedbirler, ilkeler ve öneriler yer almaktadır (Kara, 2006:152).

Neumark, rasyonel çalışma konusunda idari yapı yanında hükümete yapısına yönelik İngiltere'deki kabine komisyonlarına veya "iç kabine"ye benzer "bakanlıklar arası komisyon" ve siyasi müsteşarlık" önerilerini de sunmuştur (DPB, 1963:10) Buna benzer bir öneri de 1990 yılında Cahit Tutum'dan gelecektir (Tutum, 1990).

Bakanlıklararası Komisyon: Neumark geçmiş hükümet yapılarını incelemiş ve tespit ettiği olumsuzlukların önlenmesi amacıyla Başbakan Yardımcısının riyaseti altında üç-dört bakandan mürekkep "Bakanlar arası Rasyonalizasyon Komisyonu" adında bir kabine komisyonu kurulmasını önermiştir. Rasyonalizasyon işlerinin mali boyutu özel önem taşıdığından bu komisyona Maliye bakanının da dahil olması gerektiğini belirtmiştir.

Neumark benzer rasyonalizasyon komisyonlarının bakanlık içinde de oluşturulmasını önermektedir. Bakanlık komiteleri teklif edilen hal çarelerini inceleyecek ve uygun gördüklerini yürürlüğe sokacaktır. Eğer bakan bu tedbirlere muhalefet eder ise, Bakanlıklar arası komite durumdan haberdar edilecek ve burada kat'i karar bağlanacaktır (DPB, 1963: 11).

Neumark "siyasi müsteşarlık müessesesini", "B. M. Meclisi çalışma tarzına müteallik düşünceler" başlığı altında açıklamıştır. Bakanlık ve Meclis ilişkilerindeki sorunları inceleyen Neumark; bakanlıklardaki işlerin, Meclisin komisyonlarıyla heyeti umumiyesi toplandığı zaman çoğu defa sekteye uğradığını gözlemiştir. Demokratik rejimlerde parlamentoda önemli meseleler, kanun tasarıları gibi konular tetkik edilirken ilgili bakanlıkların temsilcilerinin gerekli malumatı vermek üzere Meclis'de hazır bulunmasını gerekli görse de, özellikle bütçe müzakereleri esnasında bizzat bakanların, genel müdürlerin haftalarca, hatta aylarca hemen münhasıran Meclis'te meşgul bulunmaları ve bu sebepten asli idare vazifelerini ihmal etmeleri veya geciktirmelerinin önemli bir sorun olduğunu belirtmiştir. Bakanların bu tür meşguliyetlerini azaltmak için hayati

öneme haiz olan siyasi davalar hariç, bütün meselelerde Bakanı mecliste temsil edecek bir “Siyasi Müsteşarlık” müessesesi önermiştir (DPB, 1963.12).

Öte yandan Neumark Mecliste bütçe görüşmelerinin uzun ve detaylı olmasından şikayet etmiştir. Bütçenin esas itibarıyla “yürütme tasarrufu” (Acte administratif) olduğunu düşünmektedir. Bütçe, seçimleri kazanıp iktidar olan partinin takip etmek istediği politikanın maliyeye aksinden başka bir şey değildir. Parlamento kül olarak hazırlanan bütçeyi onaylamazsa hükümeti istifa etmeye çağırabilir. Bütçe detayları üzerinde durulduğu takdirde parlamentonun iktidarı denetleme işlevi yerine iktidarın tasarruflarına aşırı müdahalesi ve onu kısıtlaması söz konusudur. Halbuki parlamento bütçe yerine kesin hesap üzerinde durmalıdır. Anglosakson ülkelerinde parlamento bütçeyi aynen kabul veya ret ederek bütçeye ait müzakereleri idareyi sekteye uğratabilecek kadar ileri götürmemiş; ancak sunulan kesin hesapları gayet derinden ve ciddi bir surette tetkik etmiştir (DPB, 1963:13). Kesin hesap görüşmelerinde ise bakan yerine bakanlığın siyasi müsteşarı veya teknik personelin izahat vermesi daha rasyonel bir davranıştır.

D- Turgut Özal Dönemi Fiili Bakan Yardımcılığı Denemesi

Bakan yardımcılığı Başbakan Turgut Özal zamanında da gündeme gelmiştir. ANAP milletvekili olan Engin Güner’in 1987 yılında hazırladığı kabine yapısı değişikliği ve bakan yardımcılığı ihdasına dair rapor (Güner, 2000:183) neticesinde uygulanmak istenen bakan yardımcılığı, yasal dayanağı olmamasına rağmen kısa bir süreliğine fiili olarak gerçekleştirilmiştir. Parti içinden de bakan yardımcılarını ile bakanlar arasında sürtüşmeye yol açabileceği, Türkiye gerçeklerine uymadığı gibi gerekçelerle karşı çıkanlar olsa da kısa bir süreliğine bakanlara milletvekilleri içinden birer bakan yardımcısı atanmıştır. Bakan yardımcılığı siyasi bir makam olarak görülmekteydi. Bakan yardımcılarını bakanlığa hazır hale gelecek ve dinamik bir yapı olacaktı (Güner, 2011).

Özal döneminde bakan yardımcılığı denemesi başarılı olamadı. Bir süre sonra makam odaları da tahsis edilen bakan yardımcısı milletvekilleri, bürokratlarla sorun yaşamaya, özellikle kendi hemşerileri ve yakınlarının iş takibi, işe yerleştirilmeleri gibi konulara odaklanmaya başlayınca, uygulama kaldırıldı (Kayar, 2012:2).

E- Cahit Tutum’un Bakanlık Özel Kabinesi Önerisi (1990)

1990’da Cahit Tutum’un öne sürdüğü bir yaklaşım olan “Bakanlık Özel kabinesi” günümüz bakan yardımcılığı gibi olmasa da benzer bir öneridir. 1980’lerin sonunda Türk Kamu Personel yapısını inceleyen; sorunları tespit edip çözüm önerisi getiren çalışmada Tutum, yapısal sorunların tespitinden sonra Reform şeklinde köklü bir çözüm önerisi içinde “Bakanlık Özel Kabinesi” uygulamasını geliştirmiştir. Bu öneriye göre Bakanlıklarda 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 dışından bulunmakla birlikte bakana çok yakın bir iş ilişkisi içinde hizmet verecek olan bu ekibin görevi, bakanın zaman bütçesini yönetmek, hizmet politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunmak, proje ve

öneriler geliştirmek ve siyasi karar merkezi ile kariyer yönetimi arasında iletişim, eşgüdüm ve uyum sağlama beklentileri vardır. (Tutum, 1990:42-43) Tutum'un bu önerisi gerçekte imkanı bulmamıştır.

II- DÜNYA'DA BAKAN YARDIMCILIğI

Batılı demokratik rejimlerin çoğunda hükümet yapısı başbakan ve bakanlardan oluşan bakanlar kurulu sadeliğinde değildir. İngiltere'de hükümet i kabine, kabine, kabine dışı bakanlar şeklinde çok katmanlı bir yapıdadır, Almanya ve Avusturya'da ise Bakanların yanında bakanlık içi işlerle veya bakanlıkların dış kurumlarla ilişkilerinde görevlendirilen parlamenter bakan yardımcılıkları daha ziyade heterojen bir görünümde-dir. Bu bakımdan başlıca ölkelerdeki bakan danışmanlığı müesseselerini incelemek yararlı olacaktır.

Bakan yardımcılığı değişik ölkelerde farklı isimlerle anılır. İngiltere'de Devlet Bakanı "Junior Minister", "Secretary of State", Almanya'da Parlamenter Devlet bakanı "Parlamentarische Staatssekretær", Avusturya'da Devlet Bakanı "Staatssekretær", Amerika'da Bakan Yardımcısı "Deputy Secretary- Under Secretary", İndonezya'da Devlet Bakanı "Sekretaris Negara, Lüksemburg'da Devlet Bakanı Secretaire d'Etat- Staatssekretær, Portekiz'de Kıdemsiz devlet sekreteri "Subsecretario de Estado", İsveç'de devlet sekreteri, "Staatssekretær", olarak isimlendirmişlerdir. Bazı ölkelerde ise devlet sekreteri ünvanı, Türkiye'de müsteşarlığa denk gelen, bir bakanlığın atanmış en üst düzey bürokratına verilen görev veya makamını tanımlamak için kullanılır.

Bakan yardımcılığı makamı, özellikle koalisyon hükümetlerinde, kabinede aritmetik denkliği sağlamak, büyük bakanlıkların faaliyet alanlarının ve ana birimlerinin kabine bakanı altında birden fazla bakan yardımcısının sorumluluğunda paylaşılması, parlamento ve bakanlık ilişkilerinin sıklaştırılması, parlamentonun bir denetim aracı olarak kullanılması, siyasetçi yetiştirme okulu, parti içi dengelerin gözetilmesi, önemli siyasi şahsiyetlerin küsmelerini engellemek gibi amaçlarla kullanılabilir. (Laufer, 1969:33).

A- Bakan Yardımcılığı Uygulanan Başlıca Ölkeler

Temsili Parlamenter sistemlerde sorumlu kanat olan hükümetin yapısı bazı ölkelerde başbakan ve bakanlardan oluşan iki katmanlı bir görünüm sergilerken, İngiltere gibi ölkelerde, güçlü başbakan, önemli bakanlardan oluşan i kabine, kabine ve kabine dışı bakanlıklardan oluşan çok katmanlı bir görünüm sergilemektedir.

Bakan yardımcıları genellikle kabine üyesi değildir. Kabine toplantılarına oy hakkı olmadan ve kendi sorumluluk alanlarındaki konularla ilgili görüşmelerde katılabilirler.

Gelişmiş demokratik ölkelerin çoğunda bakan yardımcılığı uygulanmaktadır. Bu ölkelerden başlıcaları şunlardır:

1-İngiltere

İngiltere'de hükümet çok katmanlı bir görünüme sahiptir. Bakanlar kurulu düzenli aralıklarla ve belirli gündemle toplanan bir kurul değildir. Yürütme süresinde aktif rol üstlenen bakan ve bakan yardımcılarından oluşan yaklaşık 80 üyeli bir "bakanlar ailesi" gibidir (Karasu, 2004: 95).

Bu bakımdan İngiltere’de hükümet ve kabine birbirinden farklıdır. Hükümet, Kabine’yi de içeren, ancak ondan çok daha geniş bir birimdir. Bakanlar yetki ve rollerine göre birden fazla kategoride tanımlanabilir. Bakanlar; kabine üyesi bakanlar (senior minister), kabine üyesi olmayan ancak bakanlar kuruluna katılan bakanlar, kabine dışı bakanlar (minister of state), kıdemli bakanlar (junior ministers veya parliamentary secretaries) olarak sınıflandırılmıştır (Civilservant, 2012: 1). Bu sıralama düzeninde bakanlar arasında siyasi pratikte hiyerarşik bir ilişkinin de olduğu söylenebilir (Milne, 1950:439).

Bakan yardımcılarının çoğu parlamenter devlet sekreteridir (Parliamentary undersecretary). Küçük yapılı bakanlıklarda bir, büyük bakanlıklarda ise birden fazla olabilir. Bakan yardımcılarının bir kısmı da devlet bakanıdır (minister of state). Kıdemli bakanlardan (junior minister) daha güçlü ve deneyimli olan bu bakan yardımcılarını, bakanlığın bir veya birkaç biriminin sorumluluğunu üstlenir; kabine bakanlarına karmaşık ve yanıltıcı işlerin ele alınması konusunda destek sağlarlar (Civilservant, 2012:1).

İngiltere’de parlamenter devlet sekreterleri beş ana görevi yerine getirirler:

- 1- Bakanların sosyal sorumluluklarını resmi olarak üstlenmek
- 2- Bakanlık teşkilatı ile üst makamlar olan, bakan, bakanlar kurulu, Lordlar ve Avam Kamaraları arasındaki iletişimi sağlamak
- 3-Bakanın talebi üzerine parlamentoda soru önermelerini yanıtlamak, açılış, kapanış konuşmalarını yapmak
- 4- Bakanlık bünyesindeki belirli görev ve birimlerin yönetimini üstlenmek
- 5- Bakanlara siyasi danışmanlık yapmak.

Devlet bakanı veya parlamenter sekreterler, ilgili bakanlığın değişik birimlerine yetki ve sorumlulukla atanırlar. Ancak görev alanlarında bir standarttan bahsetmek mümkün değildir. Görevlendirme kapsamı, kişisel ve siyasi faktörlere bağlı olarak değişkenlik gösterir (Theakston, 1999: 232).

Bakan yardımcılığı statüsünde olmayan ancak değinilmesi gereken bir makam ise Parlamenter özel sekreterlidir (Parliamentary Private Secretary). Parlamenter özel sekreterleri daha çok kıdemli kabine üyesi bakanların kişisel danışmanlıklarını yaparlar ve bakanlık toplantılarına katılırlar, Bakanlıkta resmi görevleri yoktur. Asli görevleri parti politikaları çerçevesindedir, parti politika ve programlarının uygulanmasını takip ederler. Bakanlıkta aktif görev üstlenmezler (Civilservant, 2012:2).

İngiltere’de bakan yardımcılarının asli görevleri bakanlık faaliyetleri hakkında buldukları parlamento kanadına (Avam Kamarası veya Lordlar Kamarası) izahat vermek ve bakanlıkla parlamento arasındaki ilişkileri yönetmekle başlamıştır. Zaman içinde gittikçe daha fazla bakanlık işleriyle meşgul olmaya başlamışlar. Kendilerine bakanlık içinde belirli görevler ve birimlerin yönetimi verilmeye başlanmıştır.

İngiltere’de parlamento dışından atanan bakan yardımcılarını Lordlar Kamarası üyesi yaparlar. Dışarıdan atanan bakan yardımcılarını bazen atanmadan

önce, bazen ise atanmayla birlikte Lordlar Kamarasına üye yapırlar (Cabinetoffice.gov. uk, 2012)

Görüldüğü üzere İngiltere’da bakan yardımcılığı makamı farklı isimlerde ve farklı yetki ve görev alanlarıyla varlık bulmaktadır. İngiltere’de 2013 yılında hükümette Dışişleri Bakanı ve bakan yardımcılarını örneğine bakıldığında çeşitliliği anlamak mümkündür :

İngiltere Dışişleri bakanı (Sec. of state for Foreign and Commonwealth) :

William Hague

Devlet bakanı (Minister of state) (Avrupa ve NATO):

David Livington

Devlet bakanı (Minister of state) Güneydoğu Asya/Uzakdoğu, Karayipler, Orta/Güney Amerika, Avustralasya ve Pasifik

Jeremy Browne

Devlet bakanı (Uluslar arası enerji politikaları):

Lord Howell of Guildford

Parlamente devlet sekreteri (Afrika ve ABD) **Lord Green of Hurstpierpoint**

Parlamente Devlet Sekreter Yard. (Parl. undersecretary of state) (Afganistan/Güney Asya, Terörle mücadele, Kuzey Amerika, Ortadoğu ve Kuzey Afrika: **Alistair Burt**

2- Almanya

Almanya’da hükümet yapısı şansölye, Federal Bakanlar ve Parlamento devlet sekreterlerinden oluşur. İcra bakanlıklarının yanında 2011 yılında Türkiye’de kaldırılan “devlet bakanlığı”na benzer “portföysüz bakanlar” da atanabilmektedir.

Almanya’da 1848’den itibaren var olan devlet sekreterliği (staatssekretär), atanmış memurlardan oluşur ve Türkiye’deki bakan müsteşarlığına benzer bir makamdır. Devlet sekreterliği siyasi memuriyet olarak tanımlanmıştır. Bakanlığın idari amiri olmalarına rağmen, iktidarlar tarafından siyasi bağlılıklarına göre, uyumlu çalışabilecekleri bürokratlar arasından atanırlar, görev süreleri iktidar süresiyle sınırlıdır (Ali, 2003:56). Gerek görüldüğünde “tam maaşlı geçici emeklilik” uygulamasıyla görevden alınabilirler (Hefty, 2003:140-157). Geçici emeklilik genellikle hükümet veya bakan değişikliklerinde söz konusu olur. Ancak bu erken ve ömür boyu sürmesi mümkün olan emeklilik uygulaması vergi mükellefleri tarafından eleştirilmiştir.

Almanya’da Parlamento devlet sekreterliği olarak anılan bakan yardımcılığının uygulanması şu gerekçelere dayandırılmaktadır:

- ❖ Hükümet yapısının ve yürütme faaliyetlerinin gittikçe karmaşıklaşması,
- ❖ Karar alma süreçlerinin çabuklaştırılması
- ❖ Toplumsal gelişme sonucu yönetilmesi gereken sorunların ve süreçlerin gittikçe sofistikeleşmesiyle yeni yönetim uygulamalarına ihtiyaç duyulması,
- ❖ Koalisyon hükümetlerinde kontrol sağlamak (bakan ve bakan yardımcılarının farklı partilerden atanması),

- ❖ Bakanların temsili görevlerine ve randevularına daha fazla zaman ayırabilmesi,
- ❖ Bakanlık müsteşarlarının klasik görevleri olan bakanlık bürokrasisinin yönetilmesine imkan sağlamak ve
- ❖ Yeni sorunlar karşısında geleneksel karar alma geliştirmektir (Laufer, 1969:33-34).

Almanya’da sabit atanmış memur statüsündeki devlet sekreterinden başka, bakan yardımcılığına denk gelen “parlamentar devlet sekreteri“ (Parlamentarische staatssekretær) pozisyonu 1967 yılından beri uygulanmaktadır. Parlamentar devlet sekreteri, parlamento üyeleri arasından ve başbakanın ilgili bakanla anlaşmasıyla Federal Başkan tarafından bakanlıklara atanır (Parlamentar Devlet Sekreterleri Kanunu, Md. 1,2. GPS, 1974). 1999 yılında ilgili kanunda yapılan değişiklikle parlamento dışından da parlamentar devlet sekreteri atanması olağan kılınmış; ancak günümüze kadar parlamento dışından henüz bir atama yapılmamıştır.

Parlamentar devlet sekreteri başbakanın ilgili bakanla istişaresi sonucu Federal başkandan görevden alınmasını talep etmesi, parlamento üyeliğini yitirmesi, kendi isteğiyle istifası veya her halukarda seçim döneminin sona ermesiyle biter (Md. 4)

3- Avusturya

Avusturya’da bakan yardımcılığına benzer “Devlet Sekreterliği” (Staatssekretær) uygulaması, Anayasal zemine sahiptir. Şansölye tarafından parlamento üyeleri arasından önerilir ve devlet başkanı tarafından atanır (Avusturya Anayasası, Md.70/1; Md. 78/2) Bakanın kendisine verdiği görevleri yerine getirir ve bakanlığı parlamentoda temsil eder.

Avusturya Anayasası, Devlet sekreterlerini, Federal Cumhurbaşkanı, Federal Bakanlar ve Eyalet Hükümet üyeleriyle birlikte “ en yüksek dereceli yürütme mercileri” içinde saymış (Md. 75), ancak bir diğer maddesinde “Federal hükümetin üyeleri ve ayrıca Devlet sekreterleri” ifadesiyle hükümetten ayrı tutmuştur (Md.19/1). Devlet sekreterleri bakanlar kurulu üyesi değildir. Oy hakkıyla toplantılara katılamazlar. Bakanın talimatlarına bağlıdır. Bakanlık içinde kendisine verilen görevleri yerine getirir ve parlamentoda bakanı temsil ederler (Bundeskanzleramt, 2012).

Devlet sekreterliği görevi parlamento üyeliği ile bağdaşmaz. Devlet sekreterliğine seçilen parlamenterin yerine aynı partiden yedek üye atanır. Görevi biten parlamenter geri dönmek istediğinde yedek üye yerini asil parlamenter üyeye bırakır (Avusturya Anayasası, Md. 56/2,3).

Her bakanlığa devlet sekreteri atanma zorunluluğu yoktur. Avusturya’da halihazırda Başbakanlık, Maliye, İçişleri ve Dışişleri bakanlıklarında görev yapan dört devlet sekreteri vardır.

Avusturya’da portföysüz bakanlık adıyla anılan (ohne portefeuille) devlet bakanlığı uygulaması da vardır (Avusturya Anayasası Md. 70). Halihazırda Avusturya’da bir adet “kadın işleri ve eşitlik” ve “kamu yönetimi” alanlarıyla

görevli devlet bakanı kabine üyesi olarak görev yapmaktadır (Bundeskanzleramt, 2012a)

Avusturya’da bakanlıklarda Türkiye’deki müsteşar ve Almanya’daki Sabit Devlet Sekreteri “Beamtete Staatssekretar” uygulaması yoktur. Benzer kurum olarak bahsetmek gerekirse müsteşarlığı andıran “genel sekreterlik” kurumundan bahsedilebilir. Ancak her bakanlıkta bulunan standart bir makam değildir. Örneğin Trafik, Yenilik ve Teknoloji bakanlığında genel sekreterlik makamı var iken (BMVİT, 2012), Ekonomi Aile ve Gençlik bakanlığında böyle bir makam yerine, bakanlık alt birimleri olarak “bütçe ve idare” ve “personel ve hukuk” birimleri oluşturulmuştur. Sağlık bakanlığında ise müsteşarlık makamı yerine Bakanlık Bürosu (Bürou des Bundesministers) faaliyet göstermektedir (BMWFJ, 2012).

4- Yunanistan

Yunanistan’da hükümet başbakan, bakanlar, devlet bakanları (teşkilatsız bakanlık) ve bakan yardımcılarında (Alternate Minister veya deputy minister) oluşur. Halihazırda 18 hizmet bakanlığı yanında 20 bakan yardımcısı görev almaktadır. Bakan yardımcılarını, bakanlar kurulunun asil üyeleri değildir; toplantılara katılamaz ve oy kullanamazlar. Ancak ilgili konularda toplantılara davet edilebilir ve görüşlerine başvurulabilir (Spanou, 2012:109-110). Bakanlık hiyerarşisinde siyasi memuriyet olarak tanımlanmış olan müsteşarlık, siyasi bir pozisyonudur. Bakan, bakan yardımcısı ve müsteşarlık görevlerine atanacakların parlamento üyesi olma şartlarına haiz olmaları gerekir (Yunanistan Anayasası Md. 81/2).

Bakan yardımcılarını bakanın önerisi üzerine başbakan tarafından verilen yetkileri kullanır (Yunanistan Anayasası 2012, Md. 83/2). Bakanlar ve bakan yardımcılarını genel hükümet politikalarından topluca sorumludur. Her bakanlıkta da bakan ve bakan yardımcısı, bakanlıktaki kusur ve yetersizliklerden ayrıca sorumludur (Md. 85). Hükümet veya bakan, meclisin güvenini kaybettiğinde bakan yardımcılarının da görevi sona erer.

5- Hollanda

Bakan yardımcılığı uygulanan bir diğer Avrupa ülkesi Hollanda, demokratik parlamenter rejime sahip bir Anayasal Monarşi’dir. Bikameral parlamenter yapıya sahiptir. Temsilciler Meclisi (Tweede Kamer) doğrudan nispi seçimle seçilen 150 üye; Senato (Eerste kamer) doğrudan, bölgesel olarak seçilen 75 üyeden oluşur (Hollanda Anayasası, 2012).

Yürütme görevi Kraliçe ve bakanlar kurulundan oluşur. Sorumsuz olan “Taç” dışında dar anlamda yürütme, bakanlar kuruludur. Bakanlık görevi parlamenterlikle bağdaşmaz. Bakanlar sıklıkla parlamento dışından atanır. Halihazırda 12 kabine bakanı ve 8 tane kıdemsiz bakan (Bakan yardımcısı) görev yapmaktadır (Government.nl, 2015). Kabine bakanları genellikle bakanlık teşkilatlarının başı ve temsilcisidir. Parlamento üyeleri istifa etmedikçe bakan veya bakan yardımcısı olamaz (Hollanda Anayasası Md. 57).

1946’den itibaren görevlendirilen bakan yardımcılarını başbakanın önerisi üzerine Kraliyet kararnamesiyle atanırlar ve görevden alınırlar. Bakanın gerekli

gördüğü hallerde talimatlarıyla sınırlı kalmak şartıyla bakan yardımcısına vekalet yetkisi verebilir (Hollanda Anayasası Md.46). Kabineye ancak bakanın yokluğunda oy hakkı olmaksızın katılabilirler (Yong ve Hazell, 2011: 52).

Bakan yardımcıları parlamento toplantılarına katılıp, bakanlıkla ilgili soruları tasarıları savunur ve izahatta bulunurlar (Md. 68). Parlamento ve bakanlık arasında ilişkiyi sağlamak bakan yardımcılığının görevleri arasındadır. Hollanda’da bakan yardımcılıkları özellikle koalisyon hükümetlerinde bakanlık paylaşımında dengeyi sağlamak ve koalisyon ortaklarının birbirlerini denetlemesi amacıyla kullanılır. Parlamento içinden bakan yardımcısı atandığında, atanan kişiden boşalan sandalye yedek parlamenter tarafından doldurulur (Yong ve Hazell, 2011:54).

6- Fransa

Yarı başkanlık rejimine sahip Fransa’da bikameral parlamento doğrudan 5 yıl için iki türlü çoğunluk sistemiyle seçilen 577 üyeli “Ulusal Meclis” ve her üç yılda bir kademeli olarak 6 yıl için seçilen 343 Senatörden oluşan Senatodan oluşmaktadır (Yong ve Hazell, 2011:58).

Bakanlar kurulu, başbakanın bakanları seçmesi ve cumhurbaşkanının onaylaması ile oluşur. Bakanlık ve bakan yardımcılığı (kıdemsiz bakan) parlamento üyeliğiyle bağdaşmaz. Bakanlar ve bakan yardımcıları parlamento dışından atanabilmektedir. Fransa’da halihazırda 15 bakan ve 17 bakan yardımcısı (ministre delegue) vardır.

Fransa’da bakanlar kurulu üç katmanlı bir yapıya sahiptir.

1- En üst düzey hükümet üyeleri bakanlardır.

2-Bakan yardımcıları (Ministres delegates), bakanlıkların faaliyet alanları veya belirli birimlerinde bakana destek sağlarlar.

3- Devlet bakanları (Ministres d’Etat), bakanlara daha az önemli konularda destek sağlarlar ve bakanlar kurulunda bakanlıkla ilgili konuları yanıtlamak veya savunmak amacıyla katılırlar. Bakan yardımcıları ve devlet bakanları bakanlık teşkilatı içerisinde belirli bir politika veya konu ile sorumludur (Yong ve Hazell, 2011:59).

7- İsveç

Anayasal Monarşi olan İsveç’de parlamenter demokrasi hüküm sürmektedir. İsveç politikasının en önemli özelliği istikrarıdır. 1945’den günümüze 66 yılın 56 yılında Sosyal Demokratlar iktidar olmuştur (Back, H. Vd, 2009:159).

İsveç bakanlar kurulunda icracı bakanlıkların yanında portföysüz bakanlıklar (devlet bakanlıkları) vardır. Bakan yardımcıları (kıdemsiz bakan) bakanlar Kurulu üyesi değildir. Genellikle başarılı ve parti ile iyi ilişkileri olan idareciler bakan yardımcılığı görevine getirilir. Bakanın verdiği görevleri ve parlamento ile ilişkilerde yardımcı olmakla sorumludur (age: 168).

8- ABD

Başkanlık sisteminin uygulandığı ABD’de Bakanlar yasama üyesi olamaz. Bakanlar Kongre dışından atanmakla birlikte bu atamaların Senato tarafından onaylanması gereklidir (Türker, 2012:460) .

Kabine sekreterleri, Başkan'a tabii olduğundan Avrupa'daki kabine bakanları ile denk değildir. ABD'deki Kabine Sekreterlerini daha çok siyaseten sorumlu müsteşarlara benzetmek mümkündür. Kabine tanımlaması da doğru değildir. Çünkü ortada kolektif bir kabine sorumluluğu yoktur. Kabine sekreterlerinin esas sadakati "Başkan"adır. Kabine sadece Başkanın gereksinim duyduğu kadarıyla var olur.

ABD'de bakan yardımcılığı (Deputy Secretary) uzun zamandan beri uygulanmaktadır. Bakan yardımcılarını Başkan tarafından atanır. 2008'de Hillary Clinton; James Steinberg ve Jacob J. Lew'i bakan yardımcılarını olarak atamıştır. Dışişleri bakan yardımcılarını dışişleri bakanı, diğer bakan yardımcılarını ise Başkan atar ve Senato onaylar. Dışişleri bakanı Başkanlık vekalet sıralamasında dördüncü sıradadır. Başkan'ın görev yapamadığı zaman başkan yardımcısı, o da görev yapamıyor ise Temsilciler Meclisi Başkanı, ardından Senato Başkanı ve Dışişleri bakanı başkanlık görevini yeni başkanın atanması ve Senato tarafından onaylanmasına kadar üstlenir (Neale, 2004:23).

Bakan yardımcılığını düzenleyen Türkiye'deki 3046 sayılı yasa gibi bir kadro yasası bulunmadığı gibi, her bakanlığın kadro düzenlemeleri mahsus mevzuatla düzenlenir. Örneğin Tarım Bakan yardımcısının yetki ve görevlerine dair 2211 sayılı yasaya göre, "Tarım Bakan yardımcısı Tarım Bakanlığının birinci danışmanı olarak bakanın kendisine verdiği görev ve işleri yerine getirir" (Justia, 2011) Bakanlık makamı boşaldığında bakan yardımcısı geçici olarak yeni bakan atanıp, Senato tarafından onaylanana değin Bakanlık görevini vekaleten yürütür.

9- İrlanda

İrlanda'da "devlet bakanlığı" olarak anılan bakan yardımcılığı (minister of state) bakanlık faaliyet alanları ve birimlerinin paylaşılması ve parlamento ile ilişkilerin geliştirilmesi amacıyla uygulansa da, özellikle koalisyon hükümetlerinde ortak partilerinin birbirlerini denetleme işlevi ön plana çıkmaktadır. 1977 yılında bakan yardımcılıklarına ilave olarak devlet bakanlıklarının kurulması, bunlara kabine bakanlarının görev ve yetkilerinin devredilmesi mümkün kılınmıştır. Hiyerarşik kademe bakımından devlet bakanları, kabine bakanları ile bakan yardımcılarını arasında yer almaktadır (Thiles, 2001: 587).

Bakan yardımcılarının bakanlık içi görev paylaşımları ve sorumluluk alanlarının belirlenmesine özen gösterilir. Örneğin Tarım Gıda ve denizcilik bakanlığında, gıda güvenliği, ormancılık ve park-bahçe bakan yardımcılıkları; Savunma bakanlığında iki bakan yardımcılığı vardır. İrlanda'da koalisyon hükümetlerinin sık oluşu, bakan yardımcılarının kontrol ve aritmetik denge işlevini ön plana çıkarmaktadır (Martin, 2010:4)

Bakan yardımcılığı dünyanın başka ülkelerinde de benzer şekillerde uygulanmaktadır. Portekiz'de "Sekretario de Estado" adıyla Bakanlar kurulunda oy hakkı olmayan, bakanlığın belirli faaliyet ve birimlerinin sorumluluğunu üstlenmektedirler. Halihazırda 11 kabine bakanı yanında 36 bakan yardımcısı görev yapmaktadır (Portugal.gov 2012). İspanya'da "Secretario de Estado" olarak bilinen kıdemsiz bakanlar, bakanlıklarda birden fazla sayıda

görevlendirilebilmektedir. Örneğin İspanya Sanayi, Enerji ve Turizm bakanlığında üç devlet sekreteri bakanlık faaliyet alanlarını paylaşmıştır (Minetur, 2012); Avustralya'da bakanlıklarda bir ya da birden fazla sayıda parlamenter sekreter (parliamentary secretary) görev yapmaktadır (Australia, 2012).

B- Bakan Yardımcılığının Ortak Özellikleri

Farklı ilkelere uygulanan bakan yardımcılığı uygulamaları incelendiğinde, kurumun ortak bazı özelliklerini tespit etmek mümkündür.

- ❖ Bakan yardımcılarını parlamento içinden veya parlamento dışından atanabilmektedir. Parlamento içinden atananlar “parlamenter sekreter” ortak ismiyle anılmaktadır.
- ❖ Koalisyon hükümetlerinin sık olduğu ülkelerde koalisyon ortağı partilerinin birbirlerini denetleme rollerinin ön plana çıktığı ve iktidar pazarlığında ise kabine aritmetiğinde denge sağlamak amacıyla kullanıldığı gözlenmektedir.
- ❖ Bakanlık ile parlamento arasındaki ilişkilerin sürdürülmesi ve geliştirilmesi, (parlamentoda soruların cevaplanması, tasarıların savunulması, bütçe, kesin hesap görüşmelerinde izahatların verilmesi vb, ilgili komisyonlarda bakanlık görüşünün açıklanması vb).
- ❖ Genç siyasetçilerin eğitildiği bir okul işlevi görmektedir,
- ❖ Parti içi fraksiyon ve hizipler arasında denge sağlamak amacıyla dağıtılan koltuk-makam olarak kullanılmaktadır,
- ❖ Büyük bakanlıklarda bakanlık birimlerinin ve faaliyet alanlarının paylaşarak bakanlık yönetiminin kolaylaştırılması amaçlanır,
- ❖ Yönetilecek toplumun ve toplumsal faaliyetlerin karmaşıklaşmasıyla gittikçe zorlaşan hükümet etme-yönetme sürecinde hükümetlerin yeni bir yönetim tekniği vazifesi görmektedir,
- ❖ Bakanın kamuoyu sorumluluğu, kabine içi ve uluslararası görevlerine daha fazla zaman sağlamak amacıyla bakanlık içi görevlerin bazılarının yardımcılara delege etme imkanı sağlar,
- ❖ Bakanlık bürokrasisinin hükümetle daha uyumlu çalışmasının gözetilmesi ve bakanlık bürokrasisinin denetimini kolaylaştırır.

Bakan yardımcılığı müessesesi Avrupa'da demokratik rejimlerin hükümet yapılarında yaygın olarak uygulanan, parlamentodan atama yapılan ülkelerde siyasi nedenlerin daha baskın olduğu, hükümet üyeliği ile parlamenterliğin bağdaşmadığı ülkelerde ise yönetimde etkinliğin daha ön planda olduğu bir uygulamadır.

III- 2011 TARİHLİ 643 SAYILI KHK VE BAKAN YARDIMCILIĞI UYGULAMASI

1937 siyasi müsteşarlık denemesinden sonra bazı öneriler olsa da 2011 yılına değin bakan yardımcılığı benzeri bir siyasi makam oluşturulmamıştır. Üstelik 1937 denemesinin başarısızlığı; 3046 sayılı kanununun 16/d fıkrasında “bir bakanlıkta birden fazla müsteşarlık kurulamaz” kısıtlamasının getirilmesine de yol açmıştır.

Bakan yardımcılığı uygulaması, Ak Partinin kamu yönetiminde köklü reform söylemlerinin içinde var olmuş; ilk iktidar yılında, 2002’de seslendirilmiştir (Aksiyon, 2002). 2011 yılında bakan yardımcılığının yasal hazırlık aşamasında Başbakan Erdoğan da aynı şekilde düzenlemenin “mevcut aksaklıkları gidermeyi, idarenin çok daha verimli ve hızlı çalışmasını sağlamayı amaçladığını” ifade etmiştir. “Bakan Yardımcıları, işlerinin uzmanı, sektörü bilen, bakanlık faaliyetlerinin daha verimli ve süratli yürütülmesini sağlayacak kişilerden seçilecek”tir (NTV, 2011).

2011 tarihli 643 sayılı KHK ile siyasi müsteşarlığa benzeyen bakan yardımcılığı müessesesi tekrar getirilmiştir. Bakan yardımcılığı uygulaması esasında 6223 sayılı yetki kanununa dayanarak çıkarılan bir dizi KHK ile hükümet ve bakanlar kurulunun yapısında önemli değişiklikler sağlayan bir sürecin parçasıdır. Bu halde yetki kanununa dayanarak çıkarılan ve hükümet yapısında önemli değişiklikler getiren ilgili diğer KHK’leri de incelemek gerekir.

6 Nisan 2011’de Ak Parti hükümeti Meclis’ten 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” düzenleme yetkisi almıştır. Hükümet bu yetki kanununa dayanarak 632 ile 651 numara sıralarında 20 KHK çıkarmıştır. Bu kararnamelerin çoğu bakanlıkların kaldırılması, değiştirilmesi, yeni bakanlıkların kurulması konuludur. Doğu Anadolu Projesi (642), TSK personel Kanunu (648) ve Sözleşmeli Personelin Kadroya geçirilmesi (632) konuları da bu KHK serisi içinde yer almıştır.

8 Haziran 2011 tarihli 643 sayılı “3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ise Başbakan yardımcılığı ve bakan yardımcılığı görevlerini düzenlemektedir. KHK ile sandalyesiz bakanlık olan Devlet Bakanlığı uygulaması kaldırılmıştır. İki tür Başbakan yardımcılığı oluşturulmuştur.

Başbakanın görevlendirdiği başbakan yardımcıları, başbakana yardım etmek Bakanlar Kurulunda eşgüdüm sağlamakla görevlidirler ve hükümetin oluşumu ve genel siyasetin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda, bir sınıra bağlı olmaksızın görevlendirilebilecektir.

Ünvanlı başbakan yardımcıları ise kaldırılan devlet bakanlarını görevlerini de yüklenerek, Başbakana yardım etmek ve başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapacaklardır. Ünvanlı başbakan yardımcılarının sayısı 5 ile sınırlanmıştır. Bu bakanların danışma ve büro hizmetleri başbakanlık bünyesinde ayrıca örgütlenecektir.

Ünvanlı başbakan yardımcılığı uygulaması İngiltere’deki “iç kabine” uygulamasını andırmaktadır. Başbakan yardımcılığı kadrolarına şimdiye kadar atanan 4 başbakan yardımcısının siyasi geçmişi, deneyimi ve kişilikleri

incelendiğinde, parti ve kamuoyunda tanınmış, belli alanlarda bilgi ve beceri sahibi, parti örgütü üzerinde nüfuzu olan kişilerin atandığı görülmektedir.⁴

Bakan yardımcılığı kadrolarına Ağustos 2012 itibarıyla tüm atamalar yapılmıştır. Atanan bakan yardımcıları genellikle Ak Parti eski milletvekilleri, yerel yönetici veya milletvekili adaydır. Ancak Ekonomi bakanlığına atanan bakan yardımcısı Dış Ticaret Müsteşarlığından kıdemli bir bürokrat, Dışişleri bakanlığına diplomat, Gençlik ve Spor Bakanlığı ve Bilim Sanayi ve Teknoloji bakanlıklarına akademisyen, İçişleri bakanlığına idareci bürokrat, Milli eğitim Bakanlığına serbest meslek kökenli bakan yardımcıları atanmıştır⁵. Bakan yardımcılarının mesleki geçmişleri genellikle atandıkları bakanlıklarla uyumludur.

Artık bakanlar kurulunun başbakan ve birbirine denk güç ve önemde bakanlardan oluşan bir görüntüde olduğunu söylemek mümkün değildir. Halihazır görünüm üç kademeli bir hükümet yapısına daha çok benzemektedir. Başbakanın başında bulunduğu bu yapıda Unvanlı başbakan yardımcıları iç kabine benzeri bir görünüm sunmakta, bu iç kabineden sonra icracı bakanlar gelmekte, en son tabakada ise bakan yardımcıları yer almaktadır.

A- Bakan Yardımcılarının Atanması, Yetki ve Görevleri

643 sayılı KHK'nin 3. Maddesine göre bakan yardımcıları Bakana bağlı olarak, Bakana verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere atanan ve bu görevlerin yerine getirilmesinde bakana karşı sorumlu olan "istisnai memur" statüsünde görevlilerdir. Bu sebeple milletvekilliği ile bağdaşmayan işlerden olduğundan milletvekilleri bakan yardımcısı olamazlar. Bu yönüyle İngiltere'deki parlamenter devlet sekreterleri veya kıdemsiz bakan uygulamasından farklıdır.

Öte yandan bakan yardımcıları, Tek parti dönemindeki siyasi müsteşarlık uygulamasından farklı olarak, milletvekili olmayanlar arasından atanmakla, siyasi müsteşarlıktan farklıdır. Yine milletvekilleri arasından seçimle belirlenmemekte; üçlü kararname ile atanmaktadır (Dik, 2013:133). Bu durum da "siyasi niteliklerini aşındırmaktadır

Başbakan Erdoğan, bakan yardımcılığının başka ülkelerden örnek alınmadığını ve kendine özgü bir müessese olduğunu söylemiştir. Bakanlık müsteşarlıklarının idari görev yaptıklarını ancak siyasi görev yapmadıklarını; bu sebeple bakan ile müsteşar arasında adeta bir siyasi müsteşar getirildiğini söylemiştir. Bakan yardımcılarının seçiminde başbakanın onayı olacağını, hazırlık aşamasında başbakan ile bakanın görüştüğünden bakan yardımcısının belirleneceğini ifade etmiştir (Sabah, 2011). 643 sayılı KHK'da bakan yardımcılarının atama usulü yer almasa da, Başbakan Erdoğan atamaların "üçlü kararname" ile yapılacağını belirtmiştir (Yenişafak, 2011). Bu bakımdan bakan yardımcılığı, daha çok siyasi nitelikli bir makam olarak düzenlenmek istendiği söylenebilir (Uçman, 2012:186).

⁴ 2012 itibarıyla Başbakan yardımcıları Beşir Atalay, Bülent Arıncı, Ali Babacan Ve Bekir Bozdağ'dan oluşmaktadır (Başbakanlık, 2012).

⁵ Veriler bakanlıkların web sitelerinden derlenmiştir.

Bakan yardımcılarının görev süreleri hükümetin görev süresi ile sınırlıdır. Hükümetin görevi sona erdiğinde, bakan yardımcısının görevi de sona erer. Ancak bakan yardımcılarını gerektirdiğinde görev süreleri dolmadan da görevden alınabilir (643 sayılı KHK Md. 3/3).

Bakan yardımcılarının yetki, görev ve sorumlulukları 643 sayılı KHK'de sadece bir cümle ile ifade konu edilmiştir. Bakan yardımcılarının görev yetki ve sorumluluklarının detaylı ele alınmamış olması bazı tartışmaları da gündeme getirmiştir.

Örneğin Günday (2011:397) bakan yardımcısının sadece “bakan yardımcısı” düzeyinde olduğunu iddia etmektedir. 3046 sayılı kanunun bakanlık hiyerarşisini düzenleyen 15. maddesinde de bakan yardımcılara yer verilmediğinden bakan yardımcısına bakanın yetkilerinden bir kısmının verilmesinin veya hiyerarşik yetki kullanmasının söz konusu olmadığını iddia etmektedir.

Ancak bu iddianın isabetli olduğunu söylemek mümkün değildir. 3046 sayılı Kanunun 38. maddesinde yetki devri konusu ““Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde (...) yetkilerin bir kısmını astlarına devredebilir” ifadesiyle yer almıştır. 643 sayılı KHK'nın 5. maddesiyle bakan yardımcılığı kadrosu “ek (1)” sayılı cetvelle açıkça bakanlık bünyesinde varlığa kavuşmuştur. Bu bakımdan bakan yardımcısının bakanın hiyerarşik astı olduğu açıktır ve hiyerarşik yetki kullanmasının ve bakanın bakan yardımcısına yetki devretmesi ve görev vermesinin önünde engel yoktur. Bakan yardımcılarını bakana karşı sorumlu tutulmakla, görev ve yetki de verilebileceği açıktır.

Bakan yardımcılığı uygulaması yeni yürürlüğe girdiği ve atama süreci henüz tamamlandığı için fiili olarak devralmış oldukları yetki ve verilen görevler kamuoyuna yansımamıştır. Ancak süreç içinde bakanlık içinde belirli departmanların sorumluluğunun verilmesi, belirli görevlerle görevlendirilmeleri, parlamento, kamuoyu, diğer kamu kurumları ve parti ilişkilerinde görev ve fonksiyon üstlenmelerinin önünde engel yoktur; esasen oluşturma gerekçeleri de bu görev ve işlevlerin yerine getirilmesidir.

Ancak bakanlar kuruluna ve parlamento çalışmalarına katılmak ve oy kullanmak gibi yetkileri bakan yardımcısı kullanamaz. Anayasanın 113. Maddesinde yer alan “Açık olan bakanlıklarla izinli veya özürlü olan bir bakana, diğer bir bakan geçici olarak vekillik eder.” Hükmü gereği bu yetkilerin kullanılmasında ancak bir diğer bakanın vekil edebileceği koşut altına alınmıştır.

B-Bakan Yardımcılığının Bakanlık Hiyerarşisindeki Yeri

Bakan yardımcılığı bir siyasi pozisyon olarak her bakanlık için bir adet ihdas edilmiştir (643 sayılı KHK (1) Sayılı Liste). Bakanlık hiyerarşisindeki yeri bakan ile müsteşar arasındadır. Nitekim 643 sayılı KHK ile 2451 sayılı “Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun”un müşterek kararla atama yapılacak unvanları gösteren 2 sayılı cetvele, “müsteşar ve yardımcılarını” ibaresinden önce gelmek üzere “bakan yardımcılarını” ibaresi eklenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun “İstisnai memurluklara

atamalarda aranacak şartlar” başlıklı 60. Maddesinde bu kadrolara atama şartları düzenlenmiştir. Maddeye göre “*en az ortaokul mezunu olan, kamu haklarından mahrum bulunmayan, kanunda yazılı suçlardan mahkum olmayan, askerlikle ilgisi bulunmayan, görevini sürekli yapmasında engel bulunabilecek akıl hastalığı bulunmayan ve 18 yaşını tamamlamış vatandaşlar*” bakan yardımcısı atanabilir. 657 sayılı kanunun 42. Maddesinde yer alan “*Ortaokul mezunlarından istekli bulunmadığı takdirde ilkokulu bitirenlerin de alınması caizdir.*” ibaresi uyarınca pozisyonlara ilkokul mezunlarının da atanmasının ihtimal dahilinde olması, magazinsel bir yaklaşımla medyada yer almış olsa da atanan bakan yardımcılarının tümü yüksek okul mezunudur.

643 sayılı KHK bakan yardımcılarının atanmasını hususunu göstermese de, 2451 sayılı kanun’a göre müşterek kararname ile atanmaları öngörülmüştür. Müşterek kararname ile atanma, idare hukuku bakımından kamu görevlisi veya memur sayılmalarını gerektirir. 2451’e göre yapılan atamalar asli ve sürekli kamusal görevler için yapılmaktadır. Atanma usulünde müşterek kararname yoluna gidilmesi, bakan yardımcılarını doğrudan bakan tarafından kendi tasarrufuyla atanan danışmanlardan ayırmaktadır.

C- Bakan Yardımcılığına Eleştirel Yaklaşım

Özellikle koalisyon dönemlerinde bakan, bakan yardımcısı ve Müsteşar arasında çatışma ihtimali olması ve bakan yardımcısının bakan bürokrasisindeki konumunun belirsizliği, bakanla anlaşamadığı zamanlarda tecrübeli bürokratların değişik istismar girişimlerinin olabileceği, bakan yardımcısının uğraşacağı işlerin, görev ve yetki sınırlarının belirsizliği, makamın partinin bürokrasi üzerinde nüfuzunu arttıran bir tür siyasi komiserlik haline dönüşmesi, seçilemeyen milletvekillerine arpalık yapılması (İnsel, 2011) gibi endişeler vardır. Bu bakımdan bakan yardımcılığının görev, yetki ve sorumluluklarını, ve işlevini netleştirecek karmaşıklığı önleyecek mevzuatın çıkarılması gereklidir.

Bakan yardımcılığı her ne kadar bakan ile müsteşar arasında bir hiyerarşik pozisyonda yer alsada, bakan yardımcısı ile müsteşar arasındaki ilişki net olarak belirlenmemiştir (Dik 2013:141). Bu belirsizlik, bakan yardımcısı ile müsteşar arasında sürtüşmelere yol açabilir. 3046 sayılı Kanunun 21. Maddesinde “*bakan yardımcılarını bu görevlerin yerine getirilmesinde Bakana karşı sorumludur*” ibaresi yer almaktadır. Bakan yardımcısı müsteşara değil; bakana karşı sorumludur. Bakan yardımcısının hiyerarşik olarak müsteşar’ın üstünde olması, onun müsteşar üzerinde hiyerarşik amir olmaktan kaynaklanan yetkilere sahip olduğunu gösterir. Bakan yardımcısı müsteşara bakanın kendisine verdiği görevler kapsamında emir ve talimat verebilir.

Ancak yetki çatışması konusunda mevzuat belirsizliğini de olduğunu göz önünde tutmak gereklidir. 3046 sayılı kanunda müsteşarın görev ve yetkilerine dair herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. “*Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup, bakanlık hizmetlerini (...) düzenler ve yürütür*” (Md. 22/1). “*Müsteşar, yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinde bakana karşı sorumludur*” (Md.22/2/. “*Bakanlık (...) kuruluşlarının hiyerarşik kademeleri, (...)*

aşağıdaki şekilde düzenlenir” (Md. 15). Hükümden sonra bakanlık merkez teşkilatında ilk sırada yer alan Müsteşarlık sırasında herhangi bir değişiklik yapılmamış; 643 sayılı KHK’de ihdas edilen bakan yardımcılığı kadrosu hiyerarşik kademe içerisinde gösterilmemiştir. Bu durum ise tartışmalara yol açmaktadır. Günday (2011:397), bakan yardımcısını bir tür bakan danışmanı olarak değerlendirirken; Gözler ve Kaplan (2011:148) ise bakanlık hiyerarşisinde, bakan ile müsteşar arasında yer aldığını söylemektedir.

Yine 643 sayılı KHK’den sonra çıkarılan 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname’de bakanlık teşkilatını gösteren (1) Sayılı Cetvel’de hiyerarşik sırada müsteşar, müsteşar yardımcıları ve genel müdürler sayılırken, bakan yardımcısına yer verilmemiştir ve müsteşar “*Bakandan sonra gelen en üst düzey kamu görevlisi*” olarak tabir edilmiştir

Bu belirsizlik ve çatışmalar çift başlılık ve bakanlık idaresinde karmaşaya yol açabilir. Hatta güçlü olmayan bakanlar döneminde bakan yardımcılarını fiilen bakanlığı yönetmeye çalışabilir

Modern çağda ortaya çıkmış olan temsili rejimin yürütme organının post modern çağa uygun olarak gittikçe karmaşıklaşan ve klasik yöntemlerle idaresi gittikçe zorlaşan toplumlarda hükümet organının bakan yardımcısı gibi yeni siyasi mekanizmalarla yönetim kapasite ve becerisini artırma arayışları olumludur.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Devlet bakanlığı, sekreter yardımcılığı, parlamenter sekreter, kıdemsiz bakan gibi farklı isimlerle uygulanmakta olan bakan yardımcılığı modeli dünya’da azımsanmayacak sayıda demokratik rejimde yer almaktadır. Bakan yardımcılığı, çoğu ülkede yürürlükte olan ancak görev tanımı ülkeden ülkeye değişiklik gösteren bir uygulamadır. Türkiye’de 643 sayılı KHK ile yürürlüğe konan bakan yardımcılığı pozisyonunun, demokratik Avrupa rejimlerinde uygulanan benzerlerinden referans alınarak hazırlandığını söylemek mümkündür. Bakan yardımcılığı çoğu ülkede “devlet sekreteri” adıyla anılmaktadır. Türkiye’de yürürlüğe konan uygulama Alman ve Finlandiya uygulamalarına biraz daha fazla benzemektedir. Almanya’da “devlet sekreteri” doğrudan bakana bağlı ve bakandan sonra ikinci hiyerarşik sıraya sahiptir. Almanya’da devlet sekreteri siyasilerden seçilmemekte ve ilgili bakanla veya hükümetle göreve gelip; bakan veya hükümetin görevi sona erdiğinde kendi görevi de sona ermektedir. Finlandiya ise bu uygulamayı yakın zamanda başlatmıştır. Finlandiya’da da bakan yardımcısı bakana bağlıdır ve bakanlığın en üst düzey yetkilisi olarak görev yapar.

Hükümet yapısında eşit bakanlardan ve biraz daha eşit ve dönüşümlü başbakanlardan oluşan “yatay örgüt” tipine benzeyen “federal konsey” olarak bilinen İsviçre hükümeti, Avrupa demokrasilerinde istisnai bir hükümet yapısıdır. İngiltere, Almanya, Hollanda, Avusturya gibi demokratik rejimlerde bakanlar kurulunun tüm üyeleri eşit düzeyde ve yatay değil; çok katmanlı ve hiyerarşik bir görünüme ve güçlü başbakanlık kurumuna sahiptir. ABD’de ise kabine “başkan ve adamları”ndan oluşan hiyerarşik bir yapıdır. Etkin başbakan ve kademeli yapı

ise hükümetlerin demokratik yollarla seçilmeleri kaydıyla yönetimlerin daha etkin olmalarını, yatay-komite tarzı örgütlenmenin karar verme ve yürütme zayıflığını dengelemeyi amaçlamaktadır. Yine benzer şekilde başbakanın bakanlar kurulunda “amir” pozisyonunda olması, siyasi sorumluluğun bakanlar kurulunda anonimleşerek kaybolmasını engellemekte ve artan yetkileriyle öne çıkan başbakanın kişiliğinde siyasi sorumluluğun somutlaşması, hükümet içinde diğer bakan ve bakan yardımcılarını daha uyumlu olmaya zorlamaktadır.

Aynı şekilde başbakan ve bakanlardan oluşan düz bakanlar kurulundan oluşan kabine modeli yerine gelişmiş ülkelerde çoğunlukla kademelenmiş ve siyasi pratikte hiyerarşik görünüm oluşturan farklı yetki ve sorumluluklara sahip çok kademeli veya katmanlı bakanlar kurulu yapıları gözlenmektedir. Örneğin İngiltere’de hükümet; güçlü bir başbakan, kıdemli bakanlardan oluşan iç kabine, kabine üyesi bakanlar, kabine üyesi olmayan bakanlar ve parlamenter sekreterlerden oluşan dört katmanlı, siyasi hiyerarşi içeren bir görünüm sergilemektedir.

Türkiye’de bakan yardımcılığı uygulamasının tarihi geçmişine bakıldığında, II Meşrutiyet döneminde İttihat ve Terakki Fırkasının hükümeti Meclisin, dolayısıyla Fırkanın denetimine alma arzusuyla “siyasi müsteşarlık” müessesini önermiştir. 1937 tek parti döneminde tekrar önerilen ve kısa bir süre uygulanan “siyasi müsteşarlık” müessesinin gerekçeleri arasında yönetimde etkinlik ve devletin büyümesi gibi nedenler geçse de, uygulamada bir nevi siyasi makam yaratma ve rant sağlama eğilimi olduğu söylenebilir. Nitekim uygulama, siyasi müsteşarların yetkilerini menfaat ve kayırma amacıyla istismar iddialarıyla kaldırılmıştır.

1949 Neumark Raporunda idari etkinlik vurgusu ön plana çıkmış; Bakanların bakanlık görevlerinden, özellikle teknik olanlarından bir kısmını işin uzmanı olan siyasi müsteşarlara devretmesi, Meclis ve hükümet ile bakanlık ilişkilerinde izahat vermek, soruları yanıtlamak gibi teknik ve ikincil faaliyetlerin siyasi müsteşarlar tarafından üstlenmesi, bakanın asli görevlerini yapmaları için daha fazla zaman sağlayacağı ve idari rasyonalitenin geliştirilmesi gereği vurgulanmıştır.

ANAP dönemi bakan yardımcılığı uygulaması yasal zemini olmayan fiili bir denemedir. Parti milletvekillerinin bakan yardımcısı olarak atanmasında Turgut Özal’ın şahsından kaynaklanan pragmatist idari etkinlik arayışı yanında, parti içinde makam beklentilerini yatıştırması arayışı da bir gerekçe olarak öne sürülebilir. Yasal altyapısı olmayan bu uygulama bakan yardımcısı milletvekilleri ile bakan ve bakanlık personeli arasında anlaşmazlıklar çıkması ve milletvekillerinin yetkilerini menfaat ve kayırma amacıyla kullandıkları şikayetiyle sona ermiştir.

Türkiye’de hükümet yapısının güçlenme eğiliminde olduğu gözlenmektedir. 1961 Anayasasında başbakanların bakanları görevden alma yetkisine sahip olmaması nedeniyle 1980 yılında koalisyon ortağı olan MSP’nin muhalefetle işbirliğine giderek Dışişleri bakanını düşürmesi gibi sakıncaları engellemek ve yürütmeyi güçlendirmek amacıyla 1982 Anayasasında Başbakana

bakanları Cumhurbaşkanını vasıtasıyla görevden alma yetkisi tanındı (1892 Anayasası Md. 104/b/2) Nitekim bu yetkiye dayanarak Başbakan Turgut Özal'ın talebiyle Cumhurbaşkanı, Maliye Bakanı Vural Arıkan'ı görevden alınmıştır (Resmî Gazete 1984).

1961 Anayasasında başbakan, “*Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, Bakanlar arasında işbirliğini sağlar ve Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir*” ifadesiyle yetkilendirilmişken (Md.105); 1982 Anayasasıyla bunlara ilave olarak bakanlar başbakana karşı sorumlu tutulmuş ve başbakana kanallr üzerinde gücünü arttıran “*bakanlarının görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemler alma yükümlülüğü*” getirilmiştir (1982 Anayasası Md.112).

Bakan yardımcılıklarının ihdas edilmesi hükümet yapısını çok katmanlı bir görünüme büründürmüş ve bakanlıklara atanacak olan bakan yardımcılarının ilgili bakanlar yerine müşterek kararname ile atanması usulü, başbakanın kabine içinde patronaj gücünü arttırmıştır.

643 sayılı KHK ile getirilen bakan yardımcılığı kadrolarına atamaların tümü tamamlanmıştır. Ancak Bakan yardımcılığının nasıl işlediğı konusunda fikir yürütmek an itibariyle mümkün değildir. Bakanlıkların internet sitelerinde bakan yardımcılığı başlıklarının görev, yetki ve sorumlu oldukları bakanlık birimleri henüz belirtilmemiştir.

Bakan yardımcılarını parlamenter olmayacağı için “parlamenter devlet sekreterleri”nin yaptığı parlamentonun bakanlıkları kontrol işlevini yapmayacaklardır. Meclis görüşmeleri, iktidar partisi yetkilileri ve hükümet açıklamalarından yola çıkarak bakan yardımcılığının özellikleri ve beklentileri genel olarak belirlemek mümkündür.

- ❖ Bakan yardımcılığı uygulamasının beklenen ve olası katkıları şu şekilde sıralamak mümkündür;
- ❖ Bakanlıklar ile Meclis arasındaki ilişkilerin gelişmesi. Bakan yardımcılarını Meclis'teki soru önergelerinin cevaplanması, tasarıların savunulması, Meclis komisyonlarında görüş verilmesi gibi faaliyetlerin gerçekleştirilmesinde bakanın yükünün azalmasına katkı sağlayabilir.
- ❖ Parti içerisinde yetenekli kişilerin bakanlıklarda eğitim ve deneyim kazanarak bakanlık vb benzeri görevlere hazırlanması, ayrıca gelecek vaat eden kişilerin performanslarının önceden gözlenmesi mümkün olur.
- ❖ Milletvekilliğı, bakanlık, parti ve kamu kurumlarında görev almayan siyasi kadroların atıl kalmaları, pasifleşmeleri ve siyasetten uzaklaşmaları engellenebilir ve makam beklentisi nedeniyle oluşacak parti içi huzursuzlukların azaltılması mümkün olur
- ❖ Bakanlıkların kamuoyu, parti teşkilatı, seçmenlerle ilişkilerinin bakanın sırtından alınıp, bakan yardımcısıyla paylaşımı, bakanın bu yük altında kalmasına engel olabilir. Bakanlık ve kamuoyu ilişkilerinin gelişmesine katkı sağlayabilir.

- ❖ Koalisyon iktidarı dönemlerinde bakan ve bakan yardımcılıklarının farklı partiler arasında paylaşımı ile partiler birbirlerinin icrai faaliyetlerini daha kolay denetleyebilir.
- ❖ Klasik hükümet yapısının zenginleşmesiyle gittikçe gelişen ve karmaşıklaşan toplum işleyişinin yönetilmesi kolay ve mümkün hale gelir.
- ❖ Bakanlık faaliyet alanlarının ve birimlerinin bazılarının sorumluluğunun bakan yardımcısına verilmesiyle bakanlıkta idari etkinliğin artması sağlanabilir.
- ❖ Hükümetin uzmanlık bilgi ve deneyim sahibi bakan yardımcılarıyla icrai kabiliyetinin artması, postmodern topluma geçiş sürecinin gerektirdiği büyük ve karmaşık politika ve projelerin yürütülmesi, koordinasyonu ve başarılması şansını artırır.

Bu beklenen katkıların yanında bakan yardımcılığı uygulamasında bazı olumsuzluklar da söz konusudur. Bakan yardımcılığının görev, yetki ve sorumluluk alanlarının tam olarak belirlenmemesi; bakanlık içinde yetki çakışmaları ve bazı alanlarda boşluklar ortaya çıkması; bakanlık içerisinde hiyerarşik yerinin belirsiz olması; bakan yardımcılarının yetkinlik ve deneyim eksikliği nedeniyle sorumlulukları altındaki birimlerde işlerin sekteye uğraması; verilen görevlerin yerine getirilmemesi; yetkilerin menfaat ve siyasi kayırmacılık amacıyla kullanılması; Alman Parlamenter Sekreterlik kurumu hakkında söz konusu edildiği gibi beklenen etkinliğin sağlanamaması yanında gereksiz israf gibi sorunlar, olası olumsuzluk kaynakları içinde sayılabilir.

Bu sakıncaların önlenmesinde uygulamanın ilk safhalarında etkin bir gözetim; görev, yetki ve sorumlulukların sınırlarının net olarak belirlenmesi; yetki çakışmaları ve boşluklarına izin verilmemesi; görevlendirmelerde gereken, yetki, deneyim ve uzmanlığa özen gösterilmesi; bakanlığın toplum, parti, teşkilat, Meclis ve diğer kamu kurumlarıyla ilişkileri yürüten bakan yardımcılarının bu faaliyetleri demokrasi, şeffaflık, vatandaş katılımı, kamuya duyarlılık gibi ilkeler merkezinde yapılması gerektiği bilincine sahip olması gibi tedbirler sorunların önlenmesinde önemli katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Aksiyon Dergisi (2002) “ Bakan Yardımcılığı Sistemini Getirmemiz Lazım”, 30.12.2002
- Ali, Anwar Syed (2003) Karrierewege und Rekrutierungsmuster bei Regierungmitgliedern auf Bundesebene von 1949-2002, Martin Luther Universiteat, yayınlanmamış Doktora Tezi, <http://sundoc.bibliothek.uni-halle.de/diss-online/03/04H114/t3.pdf>
- Australia (2012) “Departments and Agencies”, <http://australia.gov.au/directories/australian-government-directories/portfolios-departments-and-agencies#families-housing-community-services-and-indigenous-affairs> (14.7.2012)
- Avusturya Anayasası (2102) <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/04-AVUSTURYA%201-98.pdf> (10.8.2102)
- Back, H. Vd (2009) “In Tranquil Waters: Swedish Cabinet Minister in the Postwar Era”, (Ed: Dowding, K. Ve Dumont, P.) The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing. Abingdon, Routledge.
- Başbakanlık (2012) <http://www.basbakanlik.gov.tr/Forms/pCabinet.aspx> (2.8.2012)

- Belgenet (2012) <http://www.belgenet.com/arsiv/anayasa/1876.html> (12.7.2012)
- BMVİT (2012) Generalsekretær Herbert Kasser, <http://www.bmvit.gv.at/ministerium/generalsekretær/index.html> (23.7.2012)
- BMWJF (2012) Organigramm des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend, http://www.bmwfi.gv.at/Ministerium/Organigramm/Documents/00_Organigramm_BMW_FJ:%20Stand%20Aug.2012.pdf (5. 8. 2012)
- Bundeskanzleramt (2012) Staatssekretær im Bundeskanzleramt, <http://www.bundeskanzleramt.at/site/3338/default.aspx> (12.7.2012)
- Bundeskanzleramt (2012a) Bundesministerin Gabriele Heinisch-Hosek, <http://www.bundeskanzleramt.at/site/5391/default.aspx> (16.8.2012)
- Civilservant (2012) “Working with Ministers”, <http://www.civilservant.org.uk/c1.pdf>, (7.8.2012)
- Cabinetoffice.gov.uk (2012) “The Cabinet Manual-Draft”, <http://www.cabinetoffice.gov.uk/sites/default/files/resources/cabinet-draft-manual.pdf> (10.8.2012)
- Dik, Esra (2013) “643 Sayılı KHK İle Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu” AÜSBF Dergisi, C:68, N:4: 121-145.
- DPB (1963) *Hükümete Sunulan Yabancı Uzman Raporları* (1949-1959 Yılları Arasında), DPB, Ankara
- Eryılmaz, Bilâl (1992) *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İstanbul.
- Government.nl (2015) <http://www.government.nl/ministries/fin> (8.8.2015)
- GPS (1974) *Gesetz über die Parlamentarischen Staatssekretäre*, http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/parlstg_1974/gesamt.pdf (5.8.2012)
- Gözler, Kemal ve Kaplan, Gürsel (2011) *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Günday, Metin (2011) *İdare Hukuku*, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Güner, Engin (2000) *Özallı Yıllarım*, Babıali Kültür Yayınevi, İstanbul.
- Güner, Engin (2011) “Bakan Yardımcılığı Özal’ın Hayaliydi”, (21.9.2011) http://www.ihlassondakika.com/haber_Bakan-yardimciligi-Ozalin-hayaliydi_407973.html (1.8.2012)
- Hefty, Julia (2005) *Die parlamentarischen Staatssekretäre im Bund Eine Entwicklungsgeschichte seit 1963*, Droste Verlag, Düsseldorf.
- Hocaoğlu, Baran (2008) *İkinci Meşrutiyet Dönemi Siyasal Yaşamında İktidar ve Muhalefet İlişkileri (1908-1913)*, DEÜ, SBE Yayınlanmamış YL Tezi.
- Justia (2012) <http://Law.Justia.com/codes/us/2003/title7/chap55/sec2211>
- İnsel, Ahmet (2011) “Siyasi Komiser ya da başbakan komiseri”, Radikal Gazetesi, 18.10.2011.
- Kara, Bülent (2006) “Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Altyapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar”, C.Ü. SBE Dergisi, C:30/2: 149-162.
- Karasu, Koray (2004) *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Ankara Üniversitesi, KAYAUM Yayınları, Ankara
- Kayar, Nihat (2012) “Kamu Yönetiminde Yönetim Karmaşası ve Siyasallaşma: Bakan Yardımcıları”, <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/inceleme-bakanyardimcisi.pdf> (4.8.2012)
- Kili, Suna ve Gözübüyük, Şeref (2006) *Türk Anayasa Metinleri*, İş Bankası yayınları, İstanbul.
- Laufer, Heinz (1969) *Der Parlamentarische Staatssekretær*, Beck, Münih.
- Martin, Shane (2010) “Monitoring Irish Government”, Dublin City University, <http://webpages.dcu.ie/~martins/mig.pdf> (8.8.2012)
- Milne, R.S. (1950) “The Junior Minister”, *The Journal of Politics*, Cambridge University Press, C:12/3: 437-449
- Minetur (2012) Organization Chart, <http://www.minetur.gob.es/en-US/Organizacion/Organigrama/Paginas/default.aspx> (17.6.012)
- MMZC (1909) MMZC, D:I, C:4, İS:I (2.8.2012)
- Neale, Thomas H. (2004) Presidential and Vice Presidential Succession: Overview and Current Legislation, Congressional Research Center, <http://www.fas.org/sfp/crs/misc/RL31761.pdf> (18.8.2012)

- NTV (2011) “8 Bakanlık Gitti, 6 Bakanlık Geldi”, <http://www.ntvmsnbc.com/id/25221175/> (7.8.2012)
- Portugal.gov (2012)<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/secretarios-de-estado.aspx> (15.8.2012)
- Resmi Gazete (1984) Resmi Gazete: 26.10.1984 - 18557-Mükerrer
- Sabah (2011) “Erdoğan: Anayasa için uzlaşa arayacağız”, *Sabah Gazetesi*, 10.6.2011.
- Spanou, Calliope (2012) “Public Administration”, *About Greece*,
http://video.minpress.gr/wwwminpress/aboutgreece/aboutgreece_public_administration.pdf (8.8.2012)
- Steurzahler.de (2012) “Parlamentarische Staatssekretäre- Zu viele und zu teuer”,
<http://www.steurzahler.de/Parlamentarische-Staatssekretäre-zu-viele-und-zu-teure/8699c10194i1p525/index.html> (4.8.2012)
- Tanin, 3 Kasım 1923,
- TBMMZC (1937) TBMM Zabıt Ceridesi, 8.2.1937, D:V, C:1, İ:34, :108.
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016034.pdf> (2.8.2012)
- TBMMZC (1937a) TBMM Zabıt Ceridesi, 25.3.1937. D:V, C:1, İ:41: 248.
<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d05/c016/tbmm05016041.pdf> (12.8.2012)
- Theakston, K. (1999) “Junior Ministers in 1990’s”, *Parliamentary Affairs*, C:52: 231-245)
- Theakston K. (2010) “Smaller Government: What do Ministers Do?”,
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpubadm/memo/smallergov/min05.htm> (9.8.2012)
- Thies, Michael F. (2001) “Keeling Tables on Partners: The Logic of Delegation in Coalition Governments”, *American Journal of Political Science*, C.45/3: 580-598.
- TBMM Tutanak Dergisi (2011), B:19, O:1, 16.11.2011:519.
- Topaca, Mehmet (2014) *Türk İdare Dergisi* S:479: 305-331.
- Turan, Mustafa (1999). Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup. *A.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi (C. I, S. 2)*, C. I, S. 2(27-42).
- Turani Mustafa, 1999 “Cumhuriyet Döneminde İki Deneme: Siyasi Müsteşarlıklar ve Müstakil Grup”, *A.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, C. I, S. 2:27-42
- Tutum, Cahit (1990) Kamu Personel Sorunu”, *AİD, TODAİE*, C:23/3: 31-45.
- Türker, Muammer (2012) “Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi”, *Dünya’da Kamu Yönetimi, İşçileri Bakanlığı, AREM*,
http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/amerika.pdf (8.8.2012)
- Uçman, Hamit (2012) “Türk Kamu Yönetiminde Bürokrasi Siyaset İlişkileri Çerçevesinde Bir İnceleme: Siyasi Müsteşarlıktan Bakan Yardımcılığına”, *Devlet Personel Başkanlığı, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi*, Ankara.
- Uyanık, Halit (2012) “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 101-114.
- Yenişafak (2011) Kabine Yapısını açıkladı işte yeni bakanlıklar, *Yenişafak Gazetesi*, 8.6.2011.
- Yong, B. Ve Hazell, R. (2011) *Putting Goats Amongst the Wolves: Apointing Ministers from outside Parliament*, University Vollage London, London.
- Yunanistan Anayasası (2012) <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/f3c70a23-7696-49db-9148-f24dce6a27c8/001-156%20agliko.pdf> (6.8.2012)

SUMMARY

The government structure has been composed sum of prime minister and equal ministers for a long time in Turkey. In the name of effectiveness at various times searches and efforts had been mentioned, and until today has not changed this structure of government.

When viewed European democracies, have been observed that the cabinet structures are not uniform and horizontal; mostly multi-stage structure, different kinds of ministry. Senior ministers, ministers, cabinet members, ministers non-cabinet member, parliamentary secretaries, secretaries of state, junior ministers are combine in the multilevel and hierarchical structure of cabinet, carries out complex management job.

With the Government Regulation 643/2011 significant changes carried out in structure of government in Turkey. The position of state ministry was abolished; “titled” and “non-titled deputy prime ministry” and the “deputy ministry” positions provided multiplicity in the governtal positions. Establishing deputy ministers provide multi-layered appearance the structure of government. and the procedure for the appointment of deputy ministers with joint decree instead of the relevant ministers to be appointed to the ministry, increased the patronage power of the prime minister's cabinet.