

SIYASAL YA DA BÜROKRATİK BİR POZİSYON OLARAK TÜRKİYE’DE BAKAN YARDIMCILIĞI STATÜSÜ

Yrd. Doç. Dr. Funda KEMAHLI
Erzincan Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü
fundakemahli@gmail.com

Yrd. Doç. Dr. Şükrü Mert KARCI
Lefke Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü
mertkarci@hotmail.com

ÖZ

Temel ilkelerinden biri “siyaset – yönetim ayrımı” olan geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre siyasetçiler kamu politikalarına ilişkin temel kararlar alırken kamu görevlileri de bu kararları etkin ve tarafsız bir şekilde uygulamaktadır. Çağdaş yaklaşımlar ise “siyaset – yönetim ayrımı” düşüncesini reddetmektedir. Ülkemizde müdahaleci devletten düzenleyici devlete geçiş sürecinde bürokratik örgütlenmelerin üst hiyerarşilerinde siyasal görevlendirmeleri meşru temele dayandırma girişimleri görülmüştür. Bu kapsamda 2011 yılında düzenlenen bakan yardımcılığı makamının hukuki statüsü ise tartışmalıdır. Siyasal bir pozisyon olarak özelliklerinin ortaya konabilmesi için uygulamanın değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu çalışmada bakan yardımcılığı statüsünün siyasal ve yönetsel bir pozisyon olarak değerlendirilmesi amaçlanmıştır. Uygulamanın 65. Hükümet Dönemi’ndeki görünümü analiz edilmiştir.

Anahtar Sözcükler: Siyaset – Yönetim Ayrılığı, Siyasal Tarafsızlık, Bakan Yardımcısı, Siyasi Müsteşar.

Deputy Minister’s Status in Turkey as a Bureaucratic or Political Position

Abstract

Politics administration dichotomy is one of the basic principles of traditional public administration. According to the traditional approach while politicians give decisions of public policy the public officials implement these decisions effectively and impartially. However the contemporary approaches reject the politics-administration dichotomy. The attempts to legitimize political appointments at the top level hierarchies of bureaucratic organizations in Turkey were examined during the transition process from interventionist government to regulatory government. The legal status of the deputy minister position arranged in this context in Turkey is arguable. The evaluation of the implementation is necessary in order to reveal its political position. The aim of this study is to evaluate the status of the deputy minister position. The implementation process during the 65th Government of Turkey is analyzed.

Keywords: Politics – Administration Dichotomy, Political Impartiality, Deputy Minister, Political Undersecretary.

1. GİRİŞ

Wilson’un “siyaset – yönetim ayrımı” düşüncesi, klasik kamu yönetiminin geçerliğini kaybetmiş bir ilkesi olarak çağdaş yaklaşımlarla eleştirilmiştir. Günümüzde çağdaş kamu yönetimi, siyaset – yönetim ayrımının olmadığı bir süreç olarak algılanmaktadır. Bu kapsamda yönetim – siyaset ayrımı temelinde siyasiler ve bürokratlar arasında farklı hukuki statü ve meşruiyet kaynakları ayrımına dayanan klasik kamu yönetiminin işlem süreçleri, siyaset – yönetim ayrımının net bir şekilde ortaya konmadığı görev ve süreçlerle yeni kamu yönetimi yaklaşımları kapsamında değişime tabi tutulmuştur. Yeni kavramlaştırmalar doğrultusunda kamu yönetiminin siyasa oluşturma süreçlerine katılımı meşru görülmektedir.

Ülkemizde 2011 yılında bakanlıkların statü, sayı, görev dağılımı ve örgüt yapılarında önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenen bakan yardımcılığı, klasik kamu yönetimindeki siyaset – yönetim ayrımını ortadan kaldıran bir uygulama olarak değerlendirilebilir. Bu çalışmada bakan yardımcılığı statüsünün gerek siyasal gerekse yönetsel bir pozisyon olarak değerlendirilmesi yapılmıştır. Bakan yardımcılığının uygulamaya geçirildiği dönemde iktidar partisinin siyasal söylemi incelendiğinde bu makamın siyasal bir pozisyon olarak öngörüldüğü ortaya çıkmaktadır. Ancak

siyasal bir pozisyon olarak kapsamı net bir biçimde düzenlemede yer almamaktadır. Bakana karşı sorumlu olan bakan yardımcılarının atama ve görevden alınmaları konusundaki düzenleme ise daha kapsamlı bir siyasal etkiye açık olduklarını göstermektedir. Bu bağlamda hukuki düzenlemenin yanında uygulamanın incelenmesiyle, gerek siyasal ya da yönetsel bir pozisyon olma boyutu, gerekse siyasal bir pozisyon olarak arka planı değerlendirilebilecektir.

Bakan yardımcılığı statüsü 2011 yılındaki kapsamlı değişiklik sürecinin bir parçası olarak düzenlenmiştir. 61. Hükümet Dönemi'nde uygulanmaya başlamıştır. Son yasama dönemleri ve son dönem hükümetler ise bu uygulamanın siyasal arka planını değerlendirmek için uygun olanaklar sunmaktadır. 25. Yasama Dönemi'nde hükümet kurulamaması sebebiyle erken seçime gidilmesi ve bazı parlamenterlerin çok kısa süre görevde kalarak milletvekilliğinin sağladığı özlük haklarından ilerleyen dönemlerde faydalanamamaları, 26. Yasama Dönemi'nde 64. ve 65. Hükümetlerin kurulması, bakan yardımcılarının siyasal pozisyonunun incelenebileceği bir ortam yaratmıştır. Dönemler arası değişimlerin incelenmesi bakan yardımcılığının siyasal bir pozisyon olarak değerlendirilmesine olanak tanımaktadır. Çalışmamızda bu bağlamda bakan yardımcılığının hukuki statüsünün irdelenmesi sonrasında 65. Hükümet Dönemi'nde bu makamda görev yapanların görünümü incelenmiştir.

2. TEORİK DÜZEYDE VE UYGULAMADA YÖNETİM-SİYASET AYRIMI

Teorik ve uygulama düzeyinde klasik kamu yönetimi ile çağdaş kamu yönetiminin farklılaşan unsurlarından biri de siyaset ve yönetim ilişkisini yorumlama biçimleridir. Kurumlarda, görevlerde ve görevlilerde farklılaşma; çalışmamızda ele aldığımız bakan yardımcısı pozisyonunun ortaya çıkmasında önemli temelleri oluşturmaktadır. Bu nedenle bu başlıkta siyaset ve yönetim ilişkisinin teorik temelleri ve uygulamadaki yansımaları değerlendirilmiştir.

2.1. Günümüzde Yönetim – Siyaset Ayrımı Düşüncesi

Klasik kamu yönetiminin temel ilkelerinden birisi yönetim – siyaset ayrımıdır. Woodrow Wilson'dan günümüze çok çeşitli katkılarla gelişen bu düşünce, Max Weber'in bürokrasi ideal tipindeki bürokratik pozisyon ve faaliyetlerin niteliğiyle de örtüşmektedir. Yönetim – siyaset ayrımı düşüncesi kabul gördüğü dönemlerde bile çeşitli açılardan eleştirilmiş ancak hepten yadsınamamıştır. Müdahaleci devlet anlayışının yerini düzenleyici devlete bırakmasıyla birlikte kamu yönetiminde yaşanan derin paradigma değişimi ise yönetim – siyaset ayrımı düşüncesinde radikal bir dönüşümü de beraberinde getirmiştir. Artık yönetim ve siyasetin ayrılığında söz etmek 20. yüzyılın başlarında olduğu kadar kolay değildir.

Klasik kamu yönetiminde, kamu yönetimini siyasal otoriteye bağlayan kurallar oldukça açıktır. Yönetim siyaset ilişkisi uygulamada karmaşık yapısını korumuş olmakla birlikte teorik düzeyde net bir ayrım ortaya konabilmiştir. Wilson'a göre, yönetsel alan siyasal alanın dışında yer almaktadır. Kamu yönetimi, kamu hukukunun ayrıntılı ve sistematik bir biçimde uygulanması sürecidir. Hükümet yönetiminin kapsamlı planları ise siyasal faaliyetlerdir ve bunlar kamu yönetimi tarafından uygulanmaktadır (Hughes, 2003: 24).

Yönetim – siyaset ayrımının özellikle parlamenter sistemlerde üç boyutu vardır. Birincisi, açık bir biçimde ortaya konmuş hesapverebilirlik ve sorumluluk ilişkisidir. Her kamu görevlisi teknik olarak amirlerine, siyasi amirlerine ve halka doğru hiyerarşik düzeyde sorumludur. İkincisi, siyasal ve yönetsel konuların net bir biçimde birbirinden ayrıldığı düşüncesidir. Kamu görevlileri yönetsel konularla, politikacılar da siyasal konularla ilgilenirler. Üçüncüsü ise yönetimin tarafsızlığıdır. Yönetsel tarafsızlık, parlamenter sistemde bakanların siyasal sorumluluğu biçiminde somutlaşmaktadır. Kamu görevlileri seçimlerle değişen siyasal amirlerine eşit ve tarafsız biçimde hizmet ederken, kamu kuruluş ve görevlilerinin faaliyetlerinden doğan sorumluluğu siyasal boyutta halka karşı bakan taşımaktadır (Hughes, 2003: 25-26).

Siyasal tarafsızlık durumunda siyaset ve siyasa yönetimden ayrılmıştır. Siyasetçiler siyasa kararları geliştirirken kamu görevlileri bu kararları uygulamaktadır. Kamu görevlileri siyasi parti üyeliğiyle ilgili olarak değil liyakate göre atanmaktadır. Kamu görevlileri partizan faaliyetlerde bulunmaz, hükümet politikası ya da yönetimle ilgili kişisel görüşlerini doğrudan açıklamaz, siyasi amirlerine doğru ve nesnel tavsiyeler sunarken;

siyasetçiler de yönetsel kararların sorumluluğunu alarak kamu görevlilerinin gizliliğini korurlar. Kamu görevlileri kişisel ve siyasal görüşlerinden bağımsız olarak siyasa kararlarını sadık bir biçimde uygularken bunun yönetsel ve sosyal hak olarak karşılığını almaktadırlar (Kernaghan, 1976: 433).

Yirminci yüzyılın ilk çeyreği ve son çeyreği arasında yönetim – siyaset ayrımı konusunda oldukça çok eleştiri ortaya çıkmıştır (Overeem, 2005: 318). Demokratik bir yönetimde kamu yönetiminin yerinin ne olacağı tartışılmıştır. Eleştiriler doğrultusunda yönetim – siyaset ayrımı düşüncesi yeni kavramsallaştırmalarla değişime uğramıştır. Ortaya çıkan ekoller, yönetim – siyaset ayrımı ile yönetimin siyasetin etkisinde olduğu siyasal kamu yönetiminin iki aşırı uçta yer aldığı düşünce çizgisindedir. İki uç ekolün arasında ise her ikisinin de farklı unsurlarını paylaşan etkileşimci yaklaşımlar bulunmaktadır (Demir, 2009a: 504). Etkileşimci ekol, seçilmişler ve atanmışlar arasında her iki tarafın geleneksel rollerinin korunduğu ancak bazı kesişmelere izin verilen işbirliğine vurgu yapmakta, kamu görevlilerinin geniş bir biçimde siyasa rolüne sahip olabileceklerini öngörmektedir (Demir, 2009a: 514).

Kamu yönetiminin gelecekteki rolünün anlaşılmasında “bütünleyicilik” yaklaşımı önemli bir yere sahiptir. Bütünleyicilik yaklaşımı, seçilmiş temsilciler ile kamu görevlilerinin etkin bir yönetişimin gerçekleştirilmesi için birlikte hareket etmeleri gerektiği ön kabulüne dayanmaktadır. Ayrı bölümler kabul edilmekte ancak bölümlerin karşılıklı olarak birbirlerini desteklemeleri gerektiği düşünülmektedir. Karşılıklı bağımlılığın yanında rollerde ayrışma, uyumun yanında bağımsızlığa önem verilmektedir. Siyaset ve yönetimin nasıl birbirinden ayrılacağı değil, her ikisinin de siyasal sürecin aracı ve katkı sağlayanı olmasının nasıl gerçekleştirileceği önemlidir. Bütünleyiciliği işaret eden unsurlar Woodrow Wilson döneminde bile mevcut olmakla birlikte 1970’li yıllar sonrasındaki yeni modellerde bu anlayış kapsamlı bir biçimde görülmektedir. Bu yaklaşımda siyasetçiler ve yöneticiler, kendilerine has bakış açıları, değerleri ve hukuki statüleri gereğince farklılaşan rollerini sürdürürken yerine getirdikleri işlevler aynı düzlemde değerlendirilebilmektedir (Svara, 2001: 179).

Klasik siyaset – yönetim ayrımı düşüncesinin temel eksiği, siyasetçiler ve kamu görevlileri arasındaki ilişkileri aşırı derecede basite indirgemesidir. Günümüzde akademik çevrelerde kamu görevlilerinin siyasa oluşturma sürecinde uyarlayıcı ve değerlendirici olarak önemli rolleri tartışılmaktadır. Siyaset – yönetim ayrımı düşüncesi etkisini kaybederek yeni kavramsallaştırmalar güç kazanmıştır. Bütünleyicilik yaklaşımı, siyasal bürokrasi ve keskin yönetim – siyaset ayrımı düşüncelerinin ortasında yer almaktadır. Bütünleyicilik bakış açısına göre kamu görevlileri siyasa faaliyetlerine katılmalı ancak siyaset faaliyetinden kaçınmalıdırlar. Bir faaliyetin siyasa ile ilgili mi yoksa siyaset mi olduğunu belirleyen iki unsur ise, faaliyetin partizan olma derecesi ve kamu görevlilerince üstlenilen bağımsız liderlik düzeyidir. Partizan faaliyetler kamu görevlileri için olumsuzken, yöneticinin etkisine girmek de siyasetçiler için olumsuz bir durumdur. Bütünleyicilik bakış açısına göre siyasetçiler bu ilişkide daha üst düzeyde yer alan ortaklar olmalı ve kamu görevlileri de onlara uymalıdır (Demir, 2009b: 877-878).

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde yönetim – siyaset ayrımı teorisi oldukça eleştirilmekle birlikte bu teori içinde yer alan “siyasal tarafsızlık” ilkesinin gücünü koruduğu görülmektedir. Yeni kavramsallaştırmalar ışığında ortaya çıkan yaklaşımlar “siyaset – yönetim ayrımı” ile “siyasal tarafsızlığın” bağlarını koparmaktadır. Yönetim – siyaset ayrımının eleştirisi, yönetimin sadece parti politikalarından uzak tutulmadığı, siyasa geliştirme dışına da itildiği yönünde gelişmiştir. Savaş sonrası dönemde görgül veriler doğrultusunda yönetimin siyasa yapımında aktif olarak yer aldığı ortaya konması eleştirileri güçlendirmiştir. “Siyaset (politics) – yönetim” ayrılığı ile “siyasa (policy) – yönetim” ayrılığının eş anlamlı olarak algılanması eleştirilerin odağında yer almıştır (Overeem, 2005: 318-319).

Siyasa sözcüğünün siyaset sözcüğü ile eş anlamlı kullanılması karışıklığa yol açmaktadır. Siyasa kavramı, yönetim siyaset ilişkisini açıklayabileceği gibi karmaşık hale de getirebilir. Yönetim ve siyaset arasındaki gri alanı ifade etmek için kullanıldığında ilişkiyi açıklayıcı olmaktadır. Bu şekilde kullanıldığında tam olarak siyasal ya da tam olarak yönetsel olan konuların neler olduğu da ortaya konmaktadır. Siyasa, siyaseti kapsamakla birlikte ondan daha geniştir. Siyaset ise siyasaı kapsamayan, kurumsal ve işlevsel olarak daha dar, siyasi parti faaliyeti çerçevesinde değerlendirilebilecek bir kavramdır. Bu bağlamda yönetimin kamu siyaseti oluşumuna katılması siyasete bulaşma olarak değerlendirilmemelidir. Siyasa geliştirilmesi sürecine siyasetçiler

her zaman katılırken, yöneticiler bazen katılmaktadır. Kamu siyasası oluşturulmasına aktif katılım kamu yönetiminin siyasete bulaştığı anlamında yorumlanmamalıdır. Overeem, “partizan siyaset” (partisan politics) ve “siyasa siyaseti” (policy politics) kavramları arasında ayrıma gitmektedir. Uygulamada birbirinden zor ayrılan bu iki kavram, teorik düzeyde kamu yönetiminin siyaset ile ilişkisine net bir açıklama getirmektedir. Kamu yönetimi siyasa süreçlerinde yer alabilirken siyaset sürecinde yer almamalıdır (Overeem, 2005: 320-321).

2.2. Uygulamada Yönetim ve Siyaset İlişkisi

Teorik düzeyde çeşitli paradigma dönemlerinde farklı düzeylerde yorumlanabilmekle birlikte, uygulamada siyaset ve kamu yönetiminin somut bir ilişkisi söz konusudur. Çok partili demokratik sistemlerde bu iki kurum arasında topyekün bir birliklilik ya da ayrılıktan uygulamada da söz edebilmek mümkün değilse de münferit şekilde siyasal kurumlar ve kamu kuruluşları, kurumlar ve bireyler, bireyler ve bireyler düzeyinde bağlantılar her zaman söz konusu olabilmektedir.

Kamu yönetimi kendisini çevreleyen ortamdan bağımsız görülemez. Çevresi ile etkileşim halinde bir sosyal kurumdur. Karşılıklı etkileşim halinde olduğu çevresi siyasal, ekonomik ve toplumsal boyutlardan oluşmaktadır. Bu ortamda en çok etkileşim ise siyaset kurumuyla yaşanmaktadır (Güven, 1976: 53). Siyasetin doğrudan etkileşimi ise kamu yönetiminde üst hiyerarşilerle ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetiminin üst kademelerindeki yöneticiler diğer kamu kuruluşları ve yasama organı ile iletişimi sağlama yönünde fonksiyonlara sahip oldukları için bu kademelerde yönetim – siyaset ayrımı net olarak yapılamamaktadır. Yönetim kademelerinde üst makamlara çıkıldıkça siyasallaşma artmaktadır. Ülkemizde bunun işlevselliğinin farkında olan siyasi iktidarlar, “ilk dört dereceye yükselme” ve “istisnai memurluk” uygulamaları yoluyla kendilerine uyumlu olacak kişileri üst kadrolarda görevlendirmektedir. Yeni iktidar dönemlerinde üst düzey görevlere atama kararlamaları yayınlanması neredeyse kural haline gelmiştir (Gökçe vd., 2002: 51-53).

İktidar değişimlerinde yüksek kariyer yöneticilerinin değişime uyumu konusunda sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Değişen hükümet programları ve idarenin sürekliliği ilkesi arasında bir çatışma söz konusudur. İktidarın değişme sıklığı, iktidar programlarında değişimin boyutu, memurların değerleri ve kabulleri ile hükümet programları arasında benzerlik derecesi, iktidar yöneticilerinin bürokrasiyi etkileyebilecek liderlik yetenekleri, bürokrasinin uyumunu etkileyen faktörlerdir. Ayrıca kariyerdan gelen üst düzey yöneticilerin istikrarlı bir şekilde sahip oldukları politikalarla kamuoyunda tanınmaları iktidarla değişen politikalara uyumlarını zorlaştırmaktadır. İktidar değişimleri siyasilerin kararlarının uygulanmasında etkinlik sorunu yaratabileceği gibi üst düzey kamu görevlilerinin görev itibarlarını da olumsuz etkileyebilmektedir. Bu sorunun çözümü amacıyla siyasal iktidar değişimlerinde üst düzey bürokratların görev yerlerinin de değiştirilmesi önerisi sunulmaktadır (Güven, 1976: 55-56).

Siyaset ve yönetim ilişkisinin doğasından kaynaklanan yukarıda bahsedilen etkilerin yanında, yönetim tarihimiz boyunca ülkemizde bu nedenlerin üstesinden gelinebilmesi için siyaset ve yönetim bilimleri kapsamında teknik çözümler aramak konusunda siyasilerin çok istekli olmadıkları görülmektedir. Var olan sorunlar bahanesiyle, siyaset – yönetim ilişkisinin yarattığı olumsuzluklar siyasal kaygılarla kullanılagelmiştir. Bu bağlamda yönetimin siyasallaşması her kademe karşımıza çıkan bir olgudur. Siyasal kadrolaşma dışında, üst düzey kamu görevlilerinin siyasallaşmasının meşrulaştırılmaya çalışıldığı görülmektedir. Kamu yönetiminin üst hiyerarşilerinde yasal olarak meşru bir siyasallaşmanın sağlanması girişimleri cumhuriyet tarihimizde çeşitli dönemlerde gündeme gelmiş, 2011 yılında bakan yardımcılığı uygulamasına geçilmesiyle somuta indirgenmiştir.

3. TÜRKİYE’DE BAKAN YARDIMCILIĞI VE CUMHURİYET DÖNEMİNDE İLGİLİ GELİŞMELER

Ülkemizde bakan yardımcılığı 2011 yılında bakanlıkların sayı ve yapılarında kapsamlı değişiklikler getiren kanun hükmünde kararname silsilesi dâhilinde uygulamaya geçirilmiştir. Bakan yardımcılığı benzeri makamlar konusunda uygulama, öneri ve deneme örnekleri de yakın dönem yönetim tarihimizde bulunmaktadır.

Uygulamaya geçirilmesi sonrasında ise bakan yardımcılığının hukuki ve siyasal pozisyonu konusunda çeşitli tartışmalar gündeme gelmiştir. Bakan yardımcılığı çeşitli kanunlarda değişiklikler yapılmasıyla düzenlenmiştir. Hukuki statüsü konusundaki tartışmalar da eklenen ve değiştirilen kanun maddeleri ile bakanlık örgütsel yapıları hakkında kanunlarla düzenlenmiş genel sistem arasındaki belirsizlikten kaynaklanmaktadır.

3.1. Türkiye’de Bakan Yardımcılığı Statüsü

Cumhuriyet döneminde bakanlıkların kuruluşu kanun yoluyla mümkün olmuştur. Her üç anayasada da bu doğrultuda hükümler yer almıştır. Cumhuriyet döneminde bakanlıkların kuruluşu konusunda beş temel kanun çıkarılmıştır. Ayrıca bu kanunlarda değişiklikler öngören çeşitli kanunlar kabul edilmiştir. 1937 yılında 3117¹ ve 3271² sayılı Kanunlar, 1946 yılında 4951³ sayılı Kanun kabul edilmiş; günümüzde bakanlık örgütlenmeleriyle ilgili olarak yürürlükte olan uygulamalar ise yetki kanunları doğrultusunda kanun hükmünde kararnamelerle hayata geçirilmiştir. 1982’de “2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu” kabul edilmiştir. Son olarak 2011 yılında “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” çıkarılmıştır. 2680 sayılı Yetki Kanunu kapsamında çıkarılan 1983 tarih ve 174 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” ile bakanlık örgütlenmeleri konusu ilk kez düzenleme altına alınmıştır. 1984’te 3046⁴ sayılı Kanun’la 174 sayılı KHK’nın bazı maddeleri değiştirilerek belirlenen örgüt yapısı ve bakanlık türleri 2011 yılına kadar geçerliğini sürdürmüştür (Kayıkçı, 2013: 31-33).

Türkiye’de 2011 yılında bakanlıkların sayı, görev ve örgütlenmelerinde kapsamlı değişiklikler yapılmıştır. 6223 sayılı Yetki Kanunu’nun verdiği yetkiye dayanılarak 35 KHK çıkarılmıştır. Bu KHK’ların çoğunluğu yeni kurulan ya da birleştirilerek yeniden kurulan bakanlıkların teşkilat ve görevlerine ilişkindir. Bakanlık teşkilat ve görevleriyle ilgili 3046 sayılı Kanun’da değişiklik yapan 643 sayılı KHK da bu kapsamdadır. Yetki Kanunu kapsamındaki KHK’ların tamamı bakanlık teşkilatlarıyla ilgili değildir. Kamu yönetiminde teşkilatlanma ve personel yönetimine ilişkin çeşitli KHK’lar da bu Yetki Kanunu’na dayanılarak çıkarılanlar arasında bulunmaktadır. KHK’ların kabul edilmesi dizgesinde başlangıçta belirlenen bakanlık sayı ve örgütlenmesine ilişkin unsurlar daha sonra yine KHK’larla değişikliğe uğramıştır. Bu nedenle 35 KHK’nın tamamı güncel olarak uygulamada değildir.

6223 sayılı Yetki Kanunu’na dayanılarak çıkarılan KHK’lar kapsamında ülkemizde bakanlık yapılarıyla ilgili temel değişiklikler; devlet bakanlığı uygulamasının kaldırılması, başbakan yardımcılığı statülerinin unvanlı ve unvansız başbakan yardımcılığı şeklinde yeniden düzenlenmesi, bazı bakanlıkların birleştirilmesi yoluyla ya da doğrudan yeni bakanlıkların kurulması, bakanlık teşkilat yapılarında değişikliğe gidilmesi şeklinde sıralanabilir. Diğer bir yenilik de her bakanlıkta bakan yardımcısı makamının oluşturulmasıdır. Bakan yardımcısı statüsü 643 sayılı “3046 sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname” ile 3046 sayılı Kanun’da çeşitli değişiklikler yapılmasıyla düzenlenmiştir.

643 sayılı KHK’nın 3. maddesinde belirtilen hükümlerle, 3046 sayılı Kanun’a 21/A maddesi eklenmiştir. 21/A maddesinin başlığı “Bakan Yardımcıları”dır. Maddeye göre, Milli Savunma Bakanlığı dahil olmak üzere bakanlara bağlı olarak, bakan ve bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde bakana yardımcı olmak üzere bakan yardımcısı atanabilecektir. Bakan yardımcısı bu görevlerin yerine getirilmesinde bakana karşı sorumlu tutulmuştur. Bakan yardımcılarının görev süresi, hükümetin görev süresi ile sınırlıdır. Bununla birlikte bakan yardımcısı hükümetin görevi sona ermeden de görevlerinden alınabilecektir. Bakan yardımcısına en yüksek devlet memuruna mali haklar kapsamında yapılan ödemelerin yüzde yüz ellisi oranında aynı usul ve

¹ 3117 sayılı Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun

² 3271 sayılı Devlet Dairelerinin Vekâletlere Ayrılması Hakkında Kanun

³ 4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun

⁴ 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnemenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

esaslara göre ücret ödeneceği hükme bağlanmıştır. 3046 sayılı Kanun 2. maddesi gereğince Milli Savunma Bakanlığı hariç olmak üzere diğer bakanlıkların örgütsel yapısını kapsadığı için, 3046 sayılı Kanun'a eklenen 21/A maddesinde "Milli Savunma Bakanlığı dahil" ifadesine yer verilmiştir.

Bakan yardımcılığı konusunda 3046 sayılı Kanun'a 21/A maddesi dışında, 643 sayılı KHK'nın 5. maddesine göre "Ek Madde 1" eklenerek, bakanlık sayısı kadar bakan yardımcısı kadrosu ihdas edilerek bakanlıkların merkez teşkilatlarına ilave edilmiştir.

643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanun dışında başka kanunlarda da değişikliğe gidilerek bakan yardımcılarının memuriyet statüsü düzenlenmiştir. 643 sayılı KHK'nın 8. maddesine göre 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 59. maddesinin birinci fıkrasına "Bakan Yardımcılıklarına" ibaresi eklenerek, bakan yardımcılığı statüsü "istisnai memurluklar" arasında sayılmıştır. Yine aynı maddeyle 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Eki (I) sayılı Ek Gösterge Cetvelinin "I – Genel İdare Hizmetleri Sınıfı" bölümünün 1-(a) bendine "Bakan Yardımcısı" ibaresi eklenmiştir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Eki (IV) sayılı Makam Tazminatı Cetvelinin birinci sırasına, "Başbakanlık Müsteşarı" ibaresinden sonra "Bakan Yardımcısı" ibaresi eklenmiştir. 643 sayılı KHK'nın 11. maddesine göre, 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun'un eki (2) sayılı cetvele, "Bakan Yardımcıları" ibaresi, "müsteşar ve yardımcılığı" ibaresinden önce gelecek şekilde eklenmiştir.

643 sayılı KHK'nın eki (1) Sayılı Listesinde Genel İdare Hizmetleri Sınıfı'na dâhil olarak Birinci Derece 20 adet bakan yardımcısı kadrosuna yer verilmiştir. Daha sonra bakanlık sayısının 21'e çıkmasıyla birlikte bakan yardımcılığı kadroları her bakanlık için düzenlenmiştir.

643 sayılı KHK ile çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnamelerde değişiklikler yapılarak oluşturulan bakan yardımcısı statüsünün genel özelliklerini şu şekilde belirtebiliriz:

- Her bakanlıkta bir bakan yardımcısı, bakan ve bakanlığın görevlerini yürütmesinde bakana yardımcı olmak üzere atanmaktadır.
- Bakan yardımcılığı 2451 sayılı Kanun'a göre müşterek kararname ile atanmaktadır.
- Bakan yardımcılığı görevlerini yerine getirmeleri konusunda bakana karşı sorumludur.
- Bakan yardımcılarının görev süresi hükümetin görev süresiyle sınırlı olmakla birlikte, hükümetin görevi sona ermeden de görevlerinden alınabilmektedirler.
- Bakan yardımcılığına 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen "istisnai memurluklar" arasında yer verilmiş, yine bu Kanun'a göre "Genel İdare Hizmetleri Sınıfı" içinde sayılmışlardır.

3.2. Cumhuriyet Döneminde Bakan Yardımcılığı Denemeleri ve Siyasi Müsteşarlık

Cumhuriyet tarihimizde bakan yardımcısı ya da benzer bir statü konusunda çeşitli girişimler yapılmıştır. Bakanlıkta bakan ve müsteşar arasında siyasi bir makam yaratma konusundaki girişimler oldukça eskiye dayanmaktadır. Yönetimsel ve siyasal sebepleri olan bu girişimler siyasi müsteşarlık makamının kısa bir süre faaliyet göstermesiyle sonuçlanmıştır.

Karmaşıklaşan devlet işleri ve bakanlıkların (vekâletlerin) bu kapsamda görevlerini yerine getirmelerinin giderek zorlaştığı düşüncesi, siyasi müsteşarlık fikrinin ardında yer almıştır. Siyasi müsteşarlık makamının oluşturulmasının amacı bakanların, bakanlıkları, Bakanlar Kurulu ve Mecliste yüklerinin hafifletilmesi ve bu şekilde verimliliklerinin artırılmasıdır. Bazı milletvekillerinin siyasi müsteşar olarak görevlerinden sorumlu bir biçimde atanmaları düşünülmüştür. Bu makam aynı zamanda gelecekteki bakanların yetiştirileceği bir pozisyon olarak da değerlendirilmiştir (Birlik, 2010: 256).

Cumhuriyet döneminde siyasi müsteşarlık makamı 1923 yılında teklife konu olmakla birlikte, ilk defa 1937 yılında uygulamaya geçirilmiştir. 1924 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun ilgili maddelerinin değiştirilmesi ile ilgili kanun teklifi 4 Mart 1937'de sunulmuştur. Kanun teklifinin gerekçesinde; kamu kurumlarının sayı, görev ve personelindeki artış sonucunda yönetimin karmaşık bir hal alması; kamu yönetimindeki genişlemenin var olan

siyasi kadrolarla idare edilememesi; siyasi müsteşarlıkla birlikte bakanların kapasitesinin artacağı; sınırlı bir genişleme eğilimine sahip olan hükümetin yeni bir yapıyla daha yeterli hale geleceği öngörülerini yer almıştır (Tataroğlu, 2016: 522).

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda yapılan değişikliklerle siyasi müsteşarlık makamı düzenlenmiştir. Buna göre Büyük Millet Meclisi üyeleri arasından başbakan tarafından seçilecek olan siyasi müsteşarlar Cumhurbaşkanının onayıyla atanacaktır. Bakan ve siyasi müsteşarların görev ve sorumluluklarının özel kanunla düzenleneceği, siyasi müsteşar ya da başka bir bakanın izin ya da başka sebeplerle görevinde olmayan en fazla bir bakana vekâlet edebileceği, siyasi müsteşarın vekâlet yürütmesi konusundaki kararnemenin Meclis'e sunulacağı, siyasi müsteşarların Yüce Divan'da yargılanacağı düzenlenen diğer hükümlerdir (Birlik, 2010: 258).

Siyasi müsteşarlık makamı umulan sonuçları vermemiştir. Atatürk'ün Başbakan Celal Bayar ve siyasi müsteşarlarla yaptığı bir toplantı sonucunda bu makama gerek olmadığı kararı verilmiştir. 29 Kasım 1937 tarihli değişiklik önergesiyle siyasi müsteşarlık makamı kaldırılmıştır (Tataroğlu, 2016: 523-524). 1937 yılında Başbakan İsmet İnönü siyasi müsteşarlık konusunu destekleyerek uygulamaya geçirilmesine önayak olmuştur ancak sekiz ay gibi bir süre sonunda yeni Başbakan Celal Bayar'ın desteklediği başka bir anayasa değişikliğiyle uygulamadan kaldırılmıştır. Siyasi müsteşarlık deneyimi sonrasında, bu makamı önlemek için, bakanlıklarda sadece bir müsteşar olması kuralı ortaya çıkarılarak sisteme yerleşmiştir (Güler, 2011).

Günümüzde uygulanan bakan yardımcılığı ile siyasi müsteşarlık arasında farklar bulunmaktadır. Siyasi müsteşarlar, bakan yardımcılardan farklı olarak, başbakanca Meclis üyeleri arasından seçilmekte ve Cumhurbaşkanının onayıyla atanmaktaydı. Bir bakanlıkta ihtiyaç görülmesi halinde birden fazla siyasi müsteşar atanabilmekteydi. Siyasi müsteşarların görev ve yetkilerinin ayrı bir kanunla düzenlenmesi hüküm altına alınmıştı. Siyasi müsteşarlara bakanlar kuruluna katılarak istişari görüş bildirme ve bakanlar mazeretli olduğunda bakanlar kurulunda vekâlet etme yetkisi tanınmıştı. Görevleriyle ilgili suçlardan dolayı siyasi müsteşarların bakanlar gibi yüce divanda yargılanması düzenlenmişti (Uyanık, 2012: 103-105).

Siyasi müsteşarlık deneyimi sonrasında yönetim sistemimizde benzer girişimlerin daha sonraki tarihlerde gündeme geldiği görülmektedir. 1949 yılında Neumark Raporu'nda idari yapıya ek olarak "kabine komisyonları" ya da "iç kabine" benzeri "bakanlıklar arası komisyon" ve "siyasi müsteşarlık" önerileri sunulmuştur. Bakan yardımcılığı denemesinin ise ilk defa Turgut Özal döneminde uygulandığı görülmüştür. Bakan yardımcılığı biçimsel bir düzenlemeden yoksun bir biçimde gayri resmi olarak kısa bir süre denenmiştir. Bu uygulamada partili milletvekilleri arasından bakan yardımcılarını atanmıştır. Siyasi bir makam olarak görülen bakan yardımcılığı, bu görevdeki milletvekillerinin bürokrasi ile sorunlar yaşamaları ve iş takibi gibi konulara odaklanmaları sonucunda uygulamada başarılı olamamıştır (Tataroğlu, 2016: 524-525).

3.3. Siyasal ya da Bürokratik Bir Pozisyon Olarak Bakan Yardımcılığı

Bakan yardımcısı makamı bir kanun ile oluşturulmamıştır. Bu nedenle arkasında yatan amacın tespit edilmesi için gerekli veri sağlanamamaktadır. İlgili dönemde siyasilerin çeşitli platformlarda sundukları görüşleri kapsamında bilgi edinilebilmektedir. Başbakanın 12 Haziran 2011 seçimleri öncesinde yaptığı açıklamalara bakıldığında amaç ve uygulama konusunda çeşitli çıkarımlarda bulunulabilmektedir. Buna göre bakan yardımcılığı hükümet dönemleriyle sınırlı olarak çalışacak şekilde planlanmış, sürekli bir memuriyet olarak düşünülmemiştir. Herhangi bir eğitim şartına tabi olmadan, konularının uzmanı, bakanlık faaliyetlerinin hızlı ve verimli yürütülmesini sağlayacak kişiler arasından seçilmeleri öngörülmüştür. Özel sektörde görevli kişilerin de atanmasının planlandığı değerlendirilmektedir (Dik, 2013: 127). Bakan yardımcılığı makamının 2011 yılında uygulamaya yeni geçirildiği dönemde medyada çeşitli eleştiriler sunulmuştur. Bakan yardımcısının bakanlık yapısında belirsiz bir konuma sahip olması, bürokrasi ile çatışma yaşama ihtimali, görev ve yetkilerinin sınırının belirli olmaması, iktidar partisinin bürokrasi üzerinde etkisini arttıran bir siyasi komiserliğe dönüşme ihtimali, seçilemeyen milletvekillerine arpalık yaratılması konularında eleştiriler dile getirilmiştir (Tataroğlu, 2016: 537).

Bakan yardımcılarının hukuki statüsü konusu tartışmalıdır. Bakana karşı sorumluluğu dışında kamu görevlileriyle ilişkilerine düzenlemede yer verilmemesi bu konuda tartışmaların ortaya çıkmasına neden olmuştur. 643 sayılı KHK ile çeşitli kanunlarda değişiklikler yapılarak bakanlık yapılarına ve dolayısıyla kamu yönetiminin üst düzeyine böyle bir makam eklenmiş, bakanlık içinde bakana karşı sorumluluğu dışında bir hükme yer verilmemiş, kamu görevlilerinin görev, ücret ve atamalarına ilişkin çeşitli kanunların ilgili bölümlerine yeni bir pozisyon ilave edilmiştir.

Bakan yardımcılığının hukuki statüsü konusunda iki temel görüş bulunmaktadır. Bunlardan birincisi bakan yardımcısının bir tür danışman olduğu, diğeri ise bakan yardımcısının bakanlık hiyerarşisinde bakan ve müsteşar arasında yer alan bir kamu görevlisi olduğu yönündedir (Gözler ve Kaplan, 2012: 13). Bakan yardımcısının hukuki statüsü konusundaki farklı görüşler, siyasal – yönetsel pozisyonu açısından da bir açılım sunmaktadır. Danışman olarak değerlendirilmesi durumu siyasi özelliğine vurgu yaparken, kamu görevlisi olarak değerlendirilmesi ise yönetsel ilkeler kapsamında çalışması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Günday'ın görüşüne göre bakan yardımcısı bir tür danışmandır. 3046 sayılı Kanun'un 15. maddesinde bakanlıkların hiyerarşik kademeleri düzenlenmiş ancak bakan yardımcılığına bu kademeler arasında yer verilmemiştir. Bu doğrultuda bakan yardımcılarını hiyerarşik yetki kullanamayacakları için bakanın, bakan yardımcısına yetki devretmesi de mümkün değildir. Günday bu doğrultuda bakan yardımcılarının bir çeşit danışman olarak görev yürütecekleri görüşündedir. Gözler ve Kaplan ise bakan yardımcısının bakanlık hiyerarşisinde yer almadığı şeklindeki bu görüşe katılmamaktadırlar. Onlara göre, 3046 sayılı Kanun'un 15. maddesinden bu şekilde bir yorum çıkarılması mümkün değildir. Bakan yardımcılığı düzenlemesi ilgili Kanun'a 21/A maddesi eklenmek suretiyle yapıldığı için, 15. madde ile 21/A maddeleri arasındaki muhtemel bir çatışma lex posterior derogat legi priori (sonraki kanun önceki kanunu ilga eder) ilkesine göre çözülecektir. Buna göre 21/A maddesi, 15. maddeye göre daha sonraki bir tarihte gelen hüküm olarak geçerli olacaktır. Yetki devri konusunda da 3046 sayılı Kanun'un 38. maddesinde bakanın her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticilerine yetki devredebileceğinin düzenlendiği gerekçesiyle, bakanın bazı yetkilerini bakan yardımcısına devredebilmesinin önünde bir engel olmadığı görüşünü ileri sürmektedirler. Bu bağlamda bakan yardımcısının bir tür bakan danışmanı olduğu yönünde bir pozitif hukuk verisi bulunmamaktadır ve hukuki açıdan bakanlık hiyerarşisine dâhil bir görevli olarak değerlendirilmelidir (Gözler ve Kaplan, 2012: 14-16).

Gözler ve Kaplan lex posterior derogat legi priori ilkesinden hareket ederek bakan yardımcısının hukuki statüsünü açıklamaktadırlar ancak sonra yapılan düzenlemenin öncekini ilga edeceği yönünde bir çözümlemenin düzenlemeden kaynaklanan tüm tartışmalara açıklama getiremeyeceği yönünde değerlendirmeler de bulunmaktadır. Dik'e göre 21/A maddesi, 15. maddeden üstün olarak kabul edilse bile düzenlenme tarzından doğan karışıklık devam etmektedir. 3046 sayılı Kanun'un 16. maddesinin i) bendi, 15. maddenin (a) ve (b) bentlerinde belirtilmiş olanlar dışında hiyerarşik kademe oluşturulmasını engellemektedir. Buna göre hiyerarşik sıralamada bakandan sonra müsteşar gelmektedir. Bakan yardımcılığı 15. maddede belirtilen hiyerarşik kademeler arasına eklenmemiştir. Makamların hiyerarşik kademelerinin belirlenmesinde temel referans kaynağı ise bu 15. maddedir (Dik, 2013: 135-136). Gözler ve Kaplan hukuki açıdan bakan yardımcısını bakanlık hiyerarşisine konumlandırmakla birlikte, 3046 sayılı Kanun'da bakanlık teşkilatıyla ilgili çizilmiş genel çerçevenin yaratacağı sorunlara da değinmektedirler. Buna göre, 3046 sayılı Kanun'un genel sisteminde bakan ile müsteşar arasında başka bir yönetsel kademe bulunmamaktadır ve 643 sayılı KHK ile müsteşarın yetki ve görevlerinde hiçbir değişiklik yapılmamış, bakan yardımcısı ve müsteşar arasındaki ilişki düzenlenmemiştir. Kanun'un öngördüğü genel yapıya yeni bir kademenin ilave edilmiş olmasını bu makamın hiyerarşideki pozisyonu açısından bir engel olarak görmeyip, müsteşarla arasında yetki ve görev dağılımında çeşitli sorunlar çıkarabileceği bağlamında değerlendirmektedirler (Gözler ve Kaplan, 2012: 18). Bakan yardımcısı makamıyla birlikte 3046 sayılı Kanun'da daha önceden düzenlenmiş müsteşarlığın yanında müşavirlik görevleri de devam etmektedir. Bakan yardımcısı, müsteşar ve müşavirlerin aynı anda görev yürütecek olması, bakanlık örgütünde eşgüdüm ve etkin faaliyet yürütülmesi konusunda karmaşalara yol açabilecektir (Kayıkçı, 2013: 39).

3046 sayılı Kanun'un "Bakan Yardımcıları" başlıklı 21/A maddesine göre bakan yardımcısı, "*Bakana (Millî Savunma Bakanı dahil) bağlı olarak Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere*" atanmaktadır ve bu görevlerin yerine getirilmesinde bakana karşı sorumlu olduğu belirtilmiştir. 3046 sayılı Kanun'un "Müsteşarın görev ve sorumlulukları" başlıklı 22. maddesine göre ise,

“Müsteşar, bakanın emrinde ve onun yardımcısı olup bakanlık hizmetlerini bakan adına ve bakanın direktif ve emirleri yönünde, bakanlığın amaç ve politikalarına, kalkınma planlarına ve yıllık programlara, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür. Bu amaçla bakanlık teftiş kurulu hariç bakanlık kuruluşlarına gereken emirleri verir ve bunların uygulanmasını gözetir ve sağlar”. Aynı maddenin diğer fıkrasında müsteşarın belirtilen hizmetlerin yürütülmesinde bakana karşı sorumlu olduğu ifade edilmiştir. 3046 sayılı Kanun’un “Bakanlık Müşavirleri” başlıklı 27. maddesinde de müşavirlik düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, *“Bakanlıklarda, özel önem ve öncelik taşıyan konularda bakanlık makamına yardımcı olmak üzere özel yeteneği olanlardan bakanlık müşavirleri bulunabilir”.* Diğer fıkralarda bakanlık müşavirlerinin bakanlık makamına bağlı olduğu, gereklerinin ve sayısının kuruluş kanunlarında gösterileceği belirtilmiştir.

Düzenlemede bakan yardımcısı ve müsteşar için ifade edilen bakana bağlı olmak ve bakanın emrinde olmak durumları birbirinden farklıdır. Bağlılık, kurmay birim olmayı ifade etmektedir. Emrinde olmak ise hiyerarşik üst-üst ilişkisidir. Danışman niteliğindeki müşavirlerin bakana doğrudan bağlı olduğu belirtilmiştir. Müşavirlik emir komuta yetkisi dışında kurmay bir görevdir. Bakanlık hiyerarşisinde müşavirler sıralanmamaktadır. Bakan yardımcılarının bakanla doğrudan ilişkileri bu bağlamda müşavirlerinkine benzetilebilir. Bunlarla kıyaslandığında müsteşar farklılaşmaktadır. Hiyerarşik bir pozisyon olan müsteşarlığın, hiyerarşik yetkiler olan emir ve talimat verme, astların faaliyetlerini kontrol etme, astlara disiplin cezası verme, terfi ettirme yetkilerine sahip olduğu kuşkusuzdur. Bakan yardımcılığının bu asli unsurlara sahip olduğu ise açık değildir (Dik, 2013: 137).

Gözler ve Kaplan’a göre bakan yardımcısı, bakanlık hiyerarşisinde, bakan ile müsteşar arasında yer almaktadır. Bakan yardımcısı 3046 sayılı Kanun’un 21/A maddesine göre doğrudan bakana karşı sorumlu oldukları için hiyerarşideki yerleri hemen bakanın altı olarak yorumlanmıştır. Hiyerarşide müsteşarın üstünde yer alan bakan yardımcısı, hiyerarşi yetkisi genel bir yetki olduğu için, hiyerarşi yetkisi kendisine bir kanun ile verilmesine gerek olmadan, müsteşar ve diğer görevliler üzerinde bu yetkiye sahiptir. Ancak hiyerarşi yetkisi, kanunlarla açıkça müsteşara verilmiş olan yetkilerin bakan yardımcısı tarafından kullanılabilmesini sağlamaz. Bakan yardımcısının, müsteşarın kullanabileceği yetkiler üzerinde, talimat verme gibi, hiyerarşi yetkisi kapsamında değerlendirilebilecek yetkileri vardır (Gözler ve Kaplan, 2012: 18).

Bakan yardımcısı 3046 sayılı Kanun’un 21/A maddesinde açıkça müsteşarın üstünde tanımlanmamış olmakla birlikte, bakan yardımcılığı makamının 643 sayılı KHK ile eklendiği diğer mevzuatta bunun işaretleri bulunmaktadır. Bakan yardımcısı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun göstergeleri içeren cetvelinde genel idare hizmeti sınıfında Başbakanlık Müsteşarı ve Diyanet İşleri Başkanı’ndan sonra yerleştirilmiş, 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun’un eki (2) sayılı cetvele “Müsteşar ve yardımcısı” ibaresinden önce gelecek şekilde eklenmiştir. Ancak ilgili diğer mevzuatta en üst yönetici olarak müsteşara atıf yapıldığı görülmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bakanlıkların teşkilat düzenlemeleri bunlara örnek olarak gösterilebilir (Dik, 2013: 137-138).

Gözler ve Kaplan’a göre, bakan yardımcısının istisnai memur statüsünde olması bakanlık hiyerarşisinde yer almasına engel değildir. İstisnai memurlar; atanma, sınav, kademe ilerlemesi ve derece yükselmesi dışında; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tabidir. 657 sayılı Kanun’a tabi birer memur olmaları, bakanlık hiyerarşisinde yer aldıkları yönünde bir göstergedir. Bakan yardımcılarının hukuki açıdan memur olarak kabul edilmelerinin bir başka göstergesi de 2451 sayılı Kanun’a göre müşterek kararname ile atanmaları ve görevden alınmalarıdır. Danışmanlar 2451 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda atanmamaktadır. Danışmanların atanmaları ve görevden alınmaları ise ilgili bakanların tasarrufuyla gerçekleşmektedir. Ayrıca, 3046 sayılı Kanun’un 21/A maddesinde yer alan “Bakana ve Bakanlığa verilen görevlerin yerine getirilmesinde Bakana yardımcı olmak üzere” hükmü, bakan yardımcılarının idari yetki kullanamayacakları şeklinde yorumlanamaz. Bakan yardımcısı, bakanın tüm yetkileriyle ilgili olarak yardımcı olabilir. Bakanın yetki devriyle devredilebilecek yetkileri, yetki ve imza devri yoluyla yardımcısına devredilebilir. Ancak bakana vekâlet etme, bakanlar kurulu toplantılarına katılma, parlamento çalışmalarında yer alma gibi yetkiler devredilemez (Gözler ve Kaplan, 2012: 16-17).

643 sayılı KHK ile getirilen düzenlemeler bakan yardımcısının yönetsel ve siyasal boyutlarını içermektedir. Bakan yardımcılarının görev süresinin hükümetinki ile aynı tutulması bu makamda yer alacak kişilerin

görevlerinin siyasi niteliğinin ağırlığını belirtmektedir. Bakanlık hiyerarşisinde yer alma, istisnai memurluk, müşterek kararname ile atanma gibi konular ise bakan yardımcılığı makamının yönetsel boyutuna işaret etmektedir. Bu özellikler bakan yardımcısının sadece bir danışman olarak nitelendirilemeyeceğini de göstermektedir (Kayıkçı, 2013: 36-37).

Güler, bakan yardımcılığını siyasi bir pozisyon olarak değerlendirmektedir. Bakan yardımcısı, “*idari devlet yöneticisi müsteşarın üstünde bir tür siyasi müsteşardır*”. Bakan yardımcılığının genel uygulaması Amerikan başkanlık sisteminde görülmektedir. Kolektif sorumluluğa sahip bakanlar kurulu ve bireysel sorumluluğa sahip bakanlık örgütlenmeleri olmayan bu sistemde, bakanların parlamentoya karşı sorumluluğu bulunmamakta, doğrudan başkana karşı sorumlulukları bulunmaktadır. Böylelikle başkanlık sisteminde parlamento ile ilişkilerin yürütülmesinde bakan yardımcılığı gibi bir makam anlamlı hale gelmektedir. Güler, bakanların parlamentoya karşı sorumlu olmaları nedeniyle, bakan yardımcılığını parlamenter sisteme uygun olarak değerlendirmemektedir (Güler, 2011).

Bakan yardımcılığının statüsü hukuki açıdan değerlendirildiğinde 3046 sayılı Kanun’da yapılan değişiklikler kapsamında siyasi bir pozisyon olma özelliği ön plana çıkarken, 657 ve 2451 sayılı Kanunlara eklenen ilgili maddeler bağlamında ise yönetsel bir pozisyon olma özelliği dikkati çekmektedir. Bakan yardımcılığı idari müsteşarlık gibi yönetsel bir pozisyon olmadığı gibi, siyasal müsteşarlık gibi bir makama da yüzde yüz benzetilemez. Zira ülkemizde uygulanmış olan siyasi müsteşarlık; milletvekilleri arasından seçilme, bakana vekâlet edebilme, bakanlar kurulunda görüş bildirme, yüce divanda yargılanma gibi özellikleriyle; siyasal sorumluluğa sahip bir makam olmuştur. Bu bağlamda siyasi müsteşarlık diğer ülkelerde uygulanan kabine dışı bakanlıklar gibi siyasal pozisyonlara daha yakın görünmektedir.

Hukuki düzenlemede bakan yardımcılığının siyasal ya da yönetsel boyutunun net bir biçimde ortaya konmaması, oluşturulma amacının pozitif hukuka yansıtılması konusunda bir kaygı taşınmamış olduğu şeklinde değerlendirilebilir. Bu bağlamda bakan yardımcılığının siyasal ve yönetsel pozisyonu değerlendirmesinin idare hukuku kapsamında yapılmasının sınırlı kaldığı görülmektedir. Yönetim bilimi açısından bakan yardımcılığı makamını etkinlik ve verimlilik ilkeleri açısından açıklamak da bu alanda nicel veri elde edilmesindeki zorluklar açısından henüz mümkün görünmemektedir. Hukuki değerlendirmelerin sınırlarına rağmen pozitif hukuka dayalı göstergelerin eksikliği bile bu makamın siyasal niteliği hakkında fikir vermektedir. Hukukun aksine siyaset akışkan bir biçimde zamana ve duruma göre şekil alabilme özelliği taşımaktadır. Bu bağlamda bakan yardımcılığı pozisyonunun uygulamada şekillenmesinin de beklendiği düşünülebilir.

4. UYGULAMADA BAKAN YARDIMCILIĞI

Bakan yardımcılığıyla ilgili düzenleme yönetsel ve siyasal statüleri birlikte içermektedir. Siyasal bir makam olarak değerlendirildiğinde bile bu statüsü tüm unsurlarıyla net bir biçimde ifade edilememektedir. Uygulamada bakan yardımcılığına kimlerin atandığını incelemek bu makamın siyasal ve yönetsel anlamda değerlendirilmesinde en geçerli verileri sunacaktır. Bakan yardımcılarının eğitim durumları, kariyerleri, siyasi geçmişleri gibi verilerin değerlendirilmesi, bakan yardımcılığı makamının nasıl bir pozisyon olarak algılandığını açıklayabilmek için işlevseldir.

Düzenleme sonrasında ilk atanan bakan yardımcılarının incelendiği bir çalışmanın sonuçlarına göre, ilk defa bu göreve getirilen kişiler genellikle siyasetçilerdir. 21 bakanlığa yapılan ilk bakan yardımcısı atamalarında 13 eski milletvekili ve üç eski milletvekili adayına yer verilmiştir. 21 bakanlık içinde siyasetle doğrudan ilişkisi olanların sayısı 16’dır. İlk atamadan yaklaşık bir sene sonra Avrupa Birliği Bakanlığı Bakan Yardımcısı’nın istifa etmesi sonrasında bu makama eski bir milletvekilinin getirilmesi ile ilk dönem bakan yardımcıları arasında eski milletvekillerinin sayısı 14 olmuştur (Uçman, 2015: 214).

Son iki yasama dönemi ve son iki hükümet döneminde iktidar partisi değişmeden yaşanan siyasal değişimler bakan yardımcılığının siyasal pozisyonunu anlamak açısından işlevsel bir ortam sunmaktadır. Bu ortamda bakan yardımcısının bürokratik ve siyasal pozisyonuyla ilgili net değerlendirmeler yapmanın yanında siyasal bir pozisyon olarak değerlendirildiğinde de bunun niteliği daha açık bir biçimde ortaya konabilir. 65. Hükümet Dönemi’nde bakan yardımcılarının görünümünün değerlendirilmesi için 2016 yılı Aralık ayında 21

bakanlığın web sayfaları incelenerek çeşitli veriler toplanmıştır. Bakan yardımcılarının hakkındaki bilgiler özgeçmişlerinden faydalanılarak elde edilmiştir. Bu kapsamda değerlendirilen temel konular, bakanlıkların teşkilat şemalarında bakan yardımcısının hiyerarşik pozisyonu, bakan yardımcılarının eğitim durumları ve kariyerleri ile görev yaptıkları bakanlığın uzmanlık alanının uyumu ve bakan yardımcılarının siyasal arka planıdır.

65. Hükümet Dönemi'nde görevde olan bakan yardımcılarının lisans eğitimleri ve meslekleri aşağıdaki tabloda verilmiştir. Bakan yardımcılarının en az lisans mezunu oldukları görülmektedir. Aralarında daha üst eğitim derecelerine sahip olanlar bulunmakla birlikte, burada lisans derecesini aldıkları bölümler meslekleriyle ilişkilendirilerek uzmanlık alanlarının tespiti amaçlandığı için, yüksek lisans ve doktora bilgilerine yer verilmemiştir. Ayrıca yayınlanan özgeçmişlerde bakanlıklar arasında bir standardın bulunmamasından dolayı, eksik bilgilerin yer alabileceği endişesiyle, lisansüstü eğitim düzeylerinin ifade edilmesinden kaçınılmıştır. Özgeçmişlerde bilgi edinilemeyen konularda ilgili hücre boş bırakılmıştır.

Tablo 1. 65. Hükümet Döneminde Görevli Bakan Yardımcılarının Lisans Dereceleri ve Meslekleri

Bakanlık	Lisans Eğitimi Bölümü	Meslek
Adalet Bakanlığı	Hukuk Fakültesi	Avukat
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Kamu Yönetimi	Mülki İdare Amiri
Avrupa Birliği Bakanlığı	Uluslararası İlişkiler	Politik Danışman
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Teknik Eğitim Fakültesi	Akademisyen
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	İktisat	Ticaret
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Makine Mühendisliği	Mühendis, DPT Uzmanı
Dışişleri Bakanlığı	Uluslararası İlişkiler	Diplomat
Ekonomi Bakanlığı	Hukuk Fakültesi	Avukat
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Maden Fakültesi	Mühendis
Gençlik ve Spor Bakanlığı	İşletme	-
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Hukuk Fakültesi	Avukat
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Hukuk Fakültesi	Savcı, Avukat
İçişleri Bakanlığı	Kamu Yönetimi	Mülki İdare Amiri, Müsteşar
Kalkınma Bakanlığı	Hukuk Fakültesi	Avukat
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Kamu Yönetimi	Akademisyen
Maliye Bakanlığı	Kamu Yönetimi	Akademisyen, Bürokrat
Milli Eğitim Bakanlığı	İşletme	Mali Müşavir, Ticaret
Milli Savunma Bakanlığı	Hukuk Fakültesi	Hakim, Avukat
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Hukuk Fakültesi	Avukat
Sağlık Bakanlığı	-	Mali Müşavir
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Mühendislik Fakültesi	Mühendis

Kaynak: 21 Bakanlık Web Sayfaları (Aralık 2016)

Bakan yardımcılarının genellikle bakanlık faaliyetleriyle ilgili eğitim aldıkları ve ilgili mesleklerden geldikleri görülmektedir. Lisans eğitim durumlarına bakıldığında İİBF, SBF ve Hukuk Fakültelerinden mezun olanlar ağırlıktadır. Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı gibi bakanlıklarda bu gibi alanlar bakanlık faaliyetleriyle doğrudan ilişkilendirilebilir. Bakanlık faaliyetlerinin idari boyutu düşünüldüğünde bakan yardımcılarının genellikle bu fakültelerden mezun olmaları olumlu değerlendirilmelidir. Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı bakan yardımcılarını ilgili alanda eğitime sahipken, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları

bakan yardımcılarının bu Bakanlık bürokrasilerinden geldikleri görülmektedir. Bakan yardımcılarının eğitim alanları ve meslekleri genel olarak bakanlıklarının faaliyet alanlarıyla ilgili görülmektedir.

Bakan yardımcılarının siyasi kariyerleriyle ilgili bilgiler aşağıdaki tabloda verilmiştir. Bakan yardımcısının seçilerek geldiği bir siyasi kariyerinin olması durumunda siyasal partiyle ilgili görevlerine tabloda yer verilmemiştir. Siyasal bir pozisyona seçilmemiş olanların ise siyasal partideki görevlerine tabloda yer verilmiştir.

Tablo 2. 65. Hükümet Döneminde Görevli Bakan Yardımcılarının Siyasi Kariyerleri

Bakanlık	Bakan Yardımcısının Siyasi Kariyeri
Adalet Bakanlığı	24. – 25. Dönem Milletvekili
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili
Avrupa Birliği Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	22. – 23. Dönem Milletvekili
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Adalet ve Kalkınma Partisi Ankara İl Gençlik Kolu Başkanlığı, MKYK Üyeliği
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	22. – 23. Dönem Milletvekili, Belediye Başkanı
Dışişleri Bakanlığı	-
Ekonomi Bakanlığı	23. Dönem Milletvekili
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	22. – 23. – 24. Dönem Milletvekili, 2015 Seçim Hükümeti Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı
Gençlik ve Spor Bakanlığı	25. Dönem Milletvekili
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	22. – 23. – 24. Dönem Milletvekili
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili, Belediye Başkanı
İçişleri Bakanlığı	Seçim Dönemlerinde İçişleri Bakanı
Kalkınma Bakanlığı	23. Dönem Milletvekili
Kültür ve Turizm Bakanlığı	25. Dönem Milletvekili
Maliye Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili
Milli Eğitim Bakanlığı	22. – 23. Dönem Milletvekili
Milli Savunma Bakanlığı	24. – 25. Dönem Milletvekili
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	22. – 23. – 24. Dönem Milletvekili
Sağlık Bakanlığı	24. Dönem Milletvekili
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	22. – 23. Dönem Milletvekili

Kaynak: 21 Bakanlık Web Sayfaları (Aralık 2016)

Bakan yardımcılarının önemli bir çoğunluğu milletvekilliği yapmış kişilerdir. 21 bakan yardımcısından 18'i eski milletvekilidir. Eski milletvekili olan bakan yardımcılarında ikisi belediye başkanlığı da yapmıştır. Milletvekilliği yapmamış olan üç bakan yardımcı bulunmaktadır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Bakan Yardımcısı, Adalet ve Kalkınma Partisi Ankara İl Gençlik Kolu Başkanlığı ve Merkez Karar Yürütme Kurulu Üyeliği görevlerinde bulunmuştur. İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarının bakan yardımcıları ise milletvekilliği görevlerinde bulunmamışlardır. Bu bakan yardımcılarını, Bakanlıklarının örgütsel yapılarından gelen bürokratlardır. İçişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı, Bakanlığın eski müsteşarıdır ve seçim hükümetlerinde bakanlık yapmıştır. Dışişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı bir diplomattır. Bakan yardımcılığı görevine atanmadan önce Cumhurbaşkanlığı Dışişleri Başdanışmanlığı görevini yürütmüştür. 21 bakan yardımcısının 19'unun doğrudan siyasetle iç içe oldukları görülmektedir.

Milletvekilliği yapmış bakan yardımcılarının değerlendirilmesi de bu makamın siyasal boyutuyla ilgili önemli bilgiler sunmaktadır. Eski milletvekili olan 18 bakan yardımcısının üçü 22., 23. ve 24. Yasama Dönemlerinde milletvekilliği yapmıştır. Adalet ve Kalkınma Partisi'nin üç dönem kuralının burada bir yansıması görülmektedir. Altı bakan yardımcısı iki dönem, dokuz bakan yardımcısı da tek dönem milletvekilliği yapmıştır. İki dönem milletvekilliği yapanlardan ikisi 24. ve 25. Dönem milletvekilidir. İki bakan yardımcısı da sadece 25. Dönem'de milletvekili seçilmiştir. Bu şekilde dört bakan yardımcısının 25. Dönem'den sonra milletvekilliğine aday gösterilmemiş ya da seçilememiş kişiler olduğu görülmektedir. Bakan yardımcılarının siyasi kariyerleri, bakan yardımcılığı makamının statüsü konusunda net bir bilgi sunmaktadır. Bu makamın milletvekili olmayan ya da olamayan siyasiler için düşünülmüş bir pozisyon olduğu yönündeki eleştiriler bu şekilde güçlenmektedir.

Mevzuata göre bakan yardımcılarının görev süreleri hükümetinki ile sınırlı tutulmuştur. Ayrıca bakan yardımcılarını bakana bağlı ve ona karşı sorumlu olarak ifade edilmiştir. Buna göre hükümet değişimlerinde ve özellikle bakan değişimlerinde bakan yardımcılarının da değişeceği düşünülmektedir. Aşağıdaki tabloda bakan yardımcılarının görev dönemlerine yer verilmiştir.

Tablo 3. 65. Hükümet Döneminde Görevli Bakan Yardımcılarının Görev Dönemleri

Bakanlık	Bakan Yardımcılık Dönemi	Bakan Değişimi
Adalet Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	Aynı Bakanla Çalışıyor
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Avrupa Birliği Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	64. – 65. Hükümet (Öncesinde 4 Yıl Kalkınma Bakanlığı Bakan Yardımcısı)	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Dışişleri Bakanlığı	65. Hükümet	-
Ekonomi Bakanlığı	64. – 65. Hükümet (2011-2015 Yılları arasında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Bakan Yardımcısı)	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	Aynı Bakanla Çalışıyor
Gençlik ve Spor Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	Aynı Bakanla Çalışıyor
Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	Aynı Bakanla Çalışıyor
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	Aynı Bakanla Çalışıyor
İçişleri Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Kalkınma Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Kültür ve Turizm Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Maliye Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	Aynı Bakanla Çalışıyor
Milli Eğitim Bakanlığı	61. – 62. – 63. – 64. – 65. Hükümet	Hükümetlerde Bakan Değişikliği Var
Milli Savunma Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	Aynı Bakanla Çalışıyor
Sağlık Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	64. – 65. Hükümet	65.Hükümette Bakan Değişikliği Var

Kaynak: 21 Bakanlık Web Sayfaları (Aralık 2016)

65. Hükümet Dönemi'ndeki bakan yardımcılarının görevde buldukları dönemlere bakıldığında, bakan yardımcılığının siyasal bir pozisyon olarak değerlendirilmesi mümkün görünmektedir. Sadece Dışişleri Bakanlığı Bakan Yardımcısı önceki dönemlerde bu görevde bulunmamıştır. Bazı bakanlıklarda ise bakan yardımcılarının uzun dönemlerden beri bu görevi yürüttükleri görülmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı Bakan Yardımcısı 61. Hükümet Dönemi'nden beri görevdedir. Bakan değişiklikleri olmasına rağmen görevinde kalmıştır. Bu görevi öncesinde iki dönem milletvekilliği yapmıştır. Ekonomi Bakanlığı Bakan Yardımcısı bu görevine 64. Hükümet Dönemi'nde gelmiş ancak öncesinde 2011-2015 yılları arasında Gümrük ve Ticaret Bakanlığı Bakan Yardımcılığı'nda bulunmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Bakan Yardımcısı da göreve 64. Hükümet Dönemi'nde gelmiş, öncesinde 4 yıl boyunca Kalkınma Bakanlığı Bakan Yardımcılığı görevini yürütmüştür. Üç bakan yardımcısı, ikisi farklı bakanlıklarda olmakla birlikte, 2011 yılında bakan yardımcılığı düzenlemesi yapıldığından bu yana bakan yardımcısı görevindedirler. Biri hariç diğer bakan yardımcıları 64. Hükümet Dönemi'nde atanmış ve 65. Hükümet Dönemi'nde görevlerine devam etmektedirler.

Dışişleri Bakanlığı dışında diğer bakanlıklarda bakan yardımcısı 64. Hükümet Dönemi'nden beri görevdedir. 64. Hükümet'ten 65. Hükümet'e geçiş aynı yasama döneminde gerçekleşmiştir. İktidar partisi değişmemiş, Başbakan değişikliği nedeniyle kabine tekrar düzenlenmiştir. Bu süreçte bazı bakanlıklarda bakan değişimi olmuştur. 64. ve 65. Hükümet Dönemlerinde ise 20 bakan yardımcısının aynı kişiler olduğu görülmektedir. Bu bakan yardımcılardan yedisi aynı bakanlarla çalışmaya devam ederken, on üç bakan yardımcısı bakanlar değiştiği halde görevlerine tekrar atanmıştır. Bu veriler doğrultusunda mevzuatta yer alan bakan yardımcılarının bakana bağlı olarak çalıştığı hükmü geçerliğini yitirmektedir.

Son iki dönem görevlendirmeleri değerlendirildiğinde bakan yardımcılığı makamının siyasal niteliği daha net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Bazı bakan yardımcısı, biri aynı bakanlık ve ikisi farklı bakanlıklarda olmak üzere, 61. Hükümet Dönemi'nden beri bu makamda görev yapmaktayken; son iki hükümet arasındaki bakan değişikliklerine rağmen on üç bakan yardımcısı da görevlerinde kalmıştır. Bakan yardımcılığının hükümet dönemi ile değil yasama dönemi ile ilintilendirildiği görülmektedir. Yasama dönemi içinde bakan yardımcılarında değişikliğe gidilmemesi, seçilememiş milletvekillerine bu makamlar konusunda verilen sözlerin tutulmaya devam edildiği, buna karşın bakan ve yardımcısı arasında yönetsel işbirliği düşüncesinin dikkate alınmadığı, bakan yardımcılığı makamının tamamen siyasi bir pozisyon olduğunu görüşünü desteklemektedir. Bakan yardımcılarının görevlendirilmesi konusunun bakanlardan daha üst bir siyasi iradenin ürünü olduğu görülmektedir. Bakan yardımcılarının görev dönemlerinin siyasi kariyerleriyle birlikte değerlendirilmesi siyasal pozisyonlarını daha da somutlaştırmaktadır.

Bakanlık web sayfalarındaki teşkilat şemalarına bakıldığında bakan yardımcılarının iki farklı biçimde değerlendirildiği görülmektedir. Bazı bakanlıklarda bakan yardımcısı hiyerarşik bir biçimde bakan ile müsteşar arasında gösterilmişken, bazı bakanlıklarda da hiyerarşi dışında kurmay bir pozisyon olarak değerlendirilmiştir. Aşağıdaki tabloda bakan yardımcılarının bakanlıklarının teşkilat şemasında nasıl konumlandırıldıkları gösterilmiştir.

Tablo 4. 65. Hükümet Döneminde Görevli Bakan Yardımcılarının Bakanlık Teşkilat Şemasındaki Konumu

Bakanlık	Bakan Yardımcısının Teşkilat Şemasındaki Yeri
Adalet Bakanlığı	Yatay
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Yatay
Avrupa Birliği Bakanlığı	Yatay
Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Yatay
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Yatay
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	(Şema Yok)
Dışişleri Bakanlığı	Yatay
Ekonomi Bakanlığı	Dikey / Bakan – Müsteşar Arasında
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Yatay
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Yatay

Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	Dikey / Bakan – Müsteşar Arasında
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	Dikey / Bakan – Müsteşar Arasında
İçişleri Bakanlığı	Yatay
Kalkınma Bakanlığı	Yatay
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Yatay
Maliye Bakanlığı	Yatay
Milli Eğitim Bakanlığı	(Şema Yok)
Milli Savunma Bakanlığı	Yatay
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	(Şema Yok)
Sağlık Bakanlığı	Yatay
Ulaştırma Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı	Yatay

Kaynak: 21 Bakanlık Web Sayfaları (Aralık 2016)

Üç bakanlığın web sayfasında teşkilat şemaları bulunmamakta ya da ulaşılamamaktadır. Diğer 18 bakanlığın teşkilat şemalarında ise bakan yardımcılarının çoğunlukla kurmay bir pozisyonda konumlandırıldığı görülmektedir. 15 teşkilat şemasında bakan yardımcılarını hiyerarşi dışında yatay olarak konumlandırılmışken, sadece üç bakanlığın teşkilat şemasında hiyerarşik bir dizgede bakan ve müsteşar arasında yer verildiği görülmektedir. Bu doğrultuda bakan yardımcılığının çoğunlukla bakanlıkta hiyerarşik bir pozisyon olarak algılanmadığı, müsteşar ile arasında yönetsel bağ kurulmadığı görülmektedir. Bakan yardımcılığının bakanlıklarca değerlendirilen bu pozisyonu, siyasal bir makam olduğu yönündeki düşünceleri desteklemektedir.

5. SONUÇ

Ülkemizde bakan yardımcılığı ile ilgili düzenlemenin bir KHK ile yapılmış olması, gerekçeleri konusunda çok ayrıntılara ulaşılmamasını engellemektedir. Çeşitli kanunlarda değişiklikler getiren düzenlemenin net olmayan ve diğer mevzuatın genel yapısına uyum göstermeyen hükümleri nedeniyle bakan yardımcılarının statülerinin açık bir şekilde ortaya konması zorlaşmaktadır. Bu kapsamda bakan yardımcılığının hem siyasal hem de bürokratik bir pozisyon özelliği taşıdığı görülmektedir. Literatürde bir bakanlık danışmanı ve kamu görevlisi olduğu yönünde iki farklı görüş gelişmiştir. Bakan yardımcısının bakanlık hiyerarşisindeki yeri konusu da başka bir tartışmadır. Bu bağlamda idare hukuku kapsamında yapılacak bir değerlendirmenin sınırları bulunmaktadır. Bakan yardımcılığıyla ilgili düzenleme tartışmalı noktalarda eksiklikler içermektedir. Ancak hukuk metnindeki boşluk, siyasal açıdan eksik tasarlandığı anlamına gelmemektedir.

65. Hükümet Dönemi'nde görevde olan bakan yardımcılarını incelendiğinde, bakan yardımcılığının siyasal bir pozisyon olduğu net bir biçimde ortaya çıkmaktadır. Uygulamada bakanlıkların bakan yardımcılarını hiyerarşik kademelerinde yer vermedikleri, birer danışman olarak değerlendirdikleri görülmektedir. İnceleme sonucunda 15 bakanlığın teşkilat şemasında bakan yardımcılığının kurmay bir pozisyon olarak tanımlandığı, sadece 3 bakanlığın teşkilat şemasında bakan ve müsteşar arasında hiyerarşik bir makam olarak belirtildiği görülmektedir. Bakan yardımcılarının önemli bir çoğunluğu eski milletvekilidir. Üç dönem kuralına takılan, en kısa yasama dönemi sonrası milletvekili seçilemeyen, beş hükümet döneminde bakan yardımcısı olan bakan yardımcılarını bulunmaktadır. Son iki hükümet dönemi arasında bakan değişikliklerine rağmen bakan yardımcılarının çoğu görevlerine yeniden atanmıştır.

Bakan yardımcılığı, müsteşarla bakan arasında siyasal bir makam yaratılması amacıyla kurulmuş olsa da incelememiz sonucunda, tanınan kamu görevlisi ayrıcalıkları dışında bürokratik bir unsurunun olmadığı görülmüştür. Ancak siyasal bir pozisyon olduğunun tespitiyle, malumun ilanı değil, bu makamın arka planında yer alan siyasal unsurlar ortaya konmuştur. Kamu görevlilerinin amiri durumunda birer siyasetçi olan bakanların örgütleriyle ve siyasal bağlantılarıyla ilişkilerinde bakan yardımcılarını vasıtasıyla etkinliği sağlama gibi bir düşüncenin pratikte gerçek olmadığı ortadadır. Bakan yardımcılığı, bir siyasal partinin yasama dönemlerinde üyelerine sunabileceği temsil makamlarından biri olarak, milletvekilliği, bakanlık gibi makamlara ek olarak

düşünüldüğü izlenimini vermektedir. Bu sayede bir başbakan, beş başbakan yardımcısı, 21 bakan ve seçilen milletvekilleri dışında 21 kişiye daha bir makam tahsis edildiği izlenimi edinilmektedir.

Siyasetçiler ve bürokrasi arasındaki ilişkiyi aşırı derecede basitleştiren klasik siyaset – yönetim ayrımı düşüncesi günümüzde geçerliğini sürdürmemektedir. Siyaset ve yönetimin hepten bir bütünlüğü görüşü kabul görmese de bu alandaki yeni anlamlandırma ve kavramlaştırmalar çağdaş anlamda siyaset ve yönetimin keskin bir biçimde birbirinden koparılmasını önlemektedir. Günümüzde siyaset ve yönetim arasında siyasal tarafsızlık ilkesinin gücünü koruduğu bir yakınlaşma görülmektedir. Siyaset – yönetim ayrımı ile siyasal tarafsızlık kavramlarının birbirlerinden ayrıştırılması sonucunda, yöneticilerin siyasa faaliyetlerinde yer almasını meşru gören ancak parti siyasetinden de uzak durmaları esasına dayalı bir bakış açısı gelişmiştir. Bu yaklaşım, kamu görevlilerinin siyaset ile ilişkilerinin sınırlarını belirlemektedir.

Bürokrasinin üst kademelerinde yoğunlaşan siyaset ilişkisi siyasa geliştirme faaliyetiyle sınırlandırılarak meşrulaştırılsa da sadece siyasetin bir parçası olan kamu görevlisi kadrolarını açıklayamamaktadır. Bürokrasinin parti siyasetinden uzak kalarak siyasa geliştirme faaliyetiyle siyasetçilerle işbirliği içine girmesi temelde bürokratik özellikler taşıyan üst kademedeki tüm kamu görevlileri için söz konusu olabilir. İdari görevliler bu kapsamda meşru bir biçimde siyaset ile ilişkilerini çağdaş kavramlar ekseninde oluşturabilmektedirler. Bakan yardımcılığı gibi tamamen siyasi olan bir pozisyonun ise bu kapsamda meşrulaştırılması doğru görünmemektedir. Siyasetin içinde olan ve siyasetçilerin atandığı makamlara bürokratik yetki verilmesi, siyasetin bürokrasiye doğrudan karıştırılması ve müdahalesi şeklinde yorumlanabilir. Üst düzey bürokratların kamu siyaseti geliştirilmesi sürecinde yer almaları meşru iken, bakanlık örgütünde yer alan siyasi bir makama bürokratik yetkiler verilmesi meşru görülmemelidir. Bu bağlamda bakan yardımcılarında bürokratik ayrıcalıklar tanınması yerine doğrudan bakanla ilişkilendirilerek siyasal sorumluluk kazandırılması daha yerinde bir uygulama olacaktır.

KAYNAKÇA

- Birlik, Gültekin Kamil (2010), “Celal Bayar’ın Başbakanlığı İsmet İnönü’den Devralması ve Bunun Siyasi Müsteşarlık Üzerine Etkisi”, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi, Cilt 12, Sayı 46, Güz, s. 255-293.
- Demir, Tansu (2009a), “Politics and Administration: Three Schools, Three Approaches, and Three Suggestions”, *Administrative Theory & Praxis*, Volume 31, No. 4, December, 503-532.
- Demir, Tansu (2009b), “The Complementarity View: Exploring a Continuum in Political–Administrative Relations”, *Public Administration Review*, Volume 69, No. 5, September / October, 876-888.
- Dik, Esra (2013), “643 Sayılı KHK ile Düzenlenen Bakan Yardımcılığı ve Hiyerarşik Örgütlenme İçerisindeki Konumu”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 68, No. 4, s. 121-145.
- Gökçe, Gülise – Şahin, Ali – Örselli, Erhan (2002). “Türkiye’de Siyasetin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi: Siyasallaşma”, *SÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, Sayı 4, s. 45-58.
- Gözler, Kemal – Kaplan, Gürsel (2012), “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 98, s. 11-24.
- Güler, Birgül Ayman (2011), “Yetki Kanunu 6223: Bağlı Kararnamelerin Genel Özellikleri ve Yeni Kurulan Beş Bakanlık Üzerine Değerlendirme”, <http://www.birgulaymanguler.net/files/pdf/karamameler.pdf> (10.12.2016).
- Güven, H. Sami (1976), “İdare Siyaset İlişkileri ve Personel Yönetimi Açısından Önemi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 1, Mart, s. 50-70.

- Hughes, Owen E. (2003), *Public Management and Administration*, Palgrave Macmillan, New York.
- Kayıkçı, Sabrina (2013), “643 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname Çerçevesinde Türkiye’de Bakanlık Örgütlenmesinde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 47, Sayı 1, Mart, s. 23-51.
- Kernaghan, Kenneth (1976), “Politics, Policy and Public Servants: Political Neutrality Revisited”, *Canadian Public Administration*, Number 19, 432-456’dan aktaran Patrick Overeem, “The value of The Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality of Administrators”, *Administrative Theory & Praxis*, Volume 27, No. 2, 313.
- Overeem, Patrick (2005), “The value of The Dichotomy: Politics, Administration, and The Political Neutrality of Administrators”, *Administrative Theory & Praxis*, Volume 27, No. 2, 311-329.
- Svara, James H. (2001), “The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration”, *Public Administration Review*, Volume 61, No. 2, March / April, 176-183.
- Tataroğlu, Muhittin (2016), “Hükümet Yapısında Genişleme: Bakan Yardımcılığı”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 23, Sayı 2, s. 519-544.
- Uçman, Hamit (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Bakan Yardımcılığı Uygulaması Üzerine İnceleme ve Değerlendirmeler”, *Akademik Hassasiyetler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 3, s. 191-225.
- Uyanık, Halit (2012), “Bakan Yardımcılığı Statüsünün İdare Hukuku Açısından Değerlendirilmesi”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, s. 101-114.
- (www.adalet.gov.tr/, 06.12.2016).
- (<http://www.aile.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<http://www.ab.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<https://www.sanayi.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<http://www.csgb.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<https://www.csb.gov.tr/turkce/index.php>, 06.12.2016).
- (<http://www.mfa.gov.tr/default.tr.mfa>, 06.12.2016).
- (<http://www.ekonomi.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<http://www.enerji.gov.tr/tr-TR/Anasayfa>, 06.12.2016).
- (<http://www.gsb.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<http://www.tarim.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<https://www.gtb.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<https://www.icisleri.gov.tr/>, 06.12.2016).
- (<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/index.aspx#>, 06.12.2016).

(<https://www.kultur.gov.tr/>, 06.12.2016).

(<https://www.maliye.gov.tr/Sayfalar/AnaSayfa.aspx>, 06.12.2016).

(<http://www.meb.gov.tr/>, 06.12.2016).

(<http://www.msb.gov.tr/>, 06.12.2016).

(<http://www.ormansu.gov.tr/>, 06.12.2016).

(<http://www.saglik.gov.tr/>, 06.12.2016).

(<http://www.ubak.gov.tr/>, 06.12.2016).