

YETKİ KANUNU -6223

Bağlı Kararnamelerin Genel Özellikleri ve Yeni Kurulan Beş Bakanlık Üzerine Değerlendirme

Birgöl Ayman GÜLER

12 Temmuz 2011

Bu yazı, Resmi Gazete’de 3 Mayıs 2011 gün ve 6223 sayılı, altı ay süreli Yetki Kanunu çerçevesinde çıkarılan kanun hükmünde kararnameler üzerine genel değerlendirme ile ilk kez kurulmuş bulunan beş bakanlığın incelemesidir.

İçindekiler

I. YETKİ KANUNU ÜZERİNE	3
II. ÇIKARILAN KARARNAMELER.....	4
III. 643 SAYILI KARARNAME: GENEL DÜZENLEME	5
IV. BAKANLIK KURAN KARARNAMELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ.....	7
1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı.....	9
2. Kalkınma Bakanlığı.....	10
3. Avrupa Birliği Bakanlığı.....	11
4. Ekonomi Bakanlığı	13
5. Gençlik ve Spor Bakanlığı.....	14
SONUÇ	15

I. YETKİ KANUNU ÜZERİNE

Hükümetin 28 Mart 2011 günlü başvurusu, TBMM tarafından 6 Nisan 2011 günü kabul edilmiş ve Yetki Kanunu Resmi Gazete’de 3 Mayıs 2011 günü yayımlanmıştır.

CHP, Yetki Kanunu’nun yürürlüğünün durdurulması ve iptali için anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur.

Yetki Kanunu süresi altı aydır; süre 3 Kasım 2011 günü son bulacaktır.

Hükümet bu süre içinde birden fazla kararname çıkarabilecektir.

Hükümet, Yetki Kanununu (1) genel seçim takvimi başlayacağı, (2) TBMM çalışmalarının Ekim ayını bulabilecek olması, ve (3) Ekim ayında bütçe görüşmeleri yapılacağı için yasama etkinliklerine uzun bir süre yeterli zaman ayrılamayacağı gerekçesine dayandırmıştır.

1. Yetki Kanunu çıkarmanın içerik bakımından gerekçesi, tutarsızdır.

Genel Gerekçe’ye göre, yapılan birçok önemli reform yeterli olmamıştır; bu kapsamda ihtiyaç duyulan düzenlemelerin yapılması gerekmektedir; buna göre Yetki Kanunu “önemli reformlar”ın parçası olan işler içindir. Ancak aynı Genel Gerekçe, Yetki Kanununun “ivedi olarak yapılması gereken bazı düzenlemeler” için öngörülüğünü belirtmektedir.

Yetki Kanunu, “ivedi gerekli düzenlemeler” için değil, kamu yönetiminde yapı, işleyiş ve personel sistemini köklü biçimde değiştireceği için TBMM tarafından görüşülmesi gereken “reformlar” için istenmiştir.

“Reform” niteliğinde düzenleme, ivedi gereklilikleri değil, bunun tersine, mevcut yapı üzerinde uzun vadede kalıcı olacak değişiklikler yapmak anlamına gelir. Bu tür düzenlemelerin yürütme organına yetki devri ile yapılması Anayasa’ya aykırıdır.

2. Yetki Kanunu’nun madde gerekçeleri ile Kanun’un içeriği tutarsızdır.

Madde gerekçesi-1’e göre, iki temel iş için yetki istenmiştir:

(1) “kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesi”,

(2) “kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen personel” sisteminin düzenlenmesi.

Yetki Kanunu, örgüt-görev-yetki ve personel ile ilgili konular için istenmiş olmakla birlikte, Madde-2/6 hükmü, *usul ve işleyiş ile ilgili düzenlemeler* yapılmasını öngörmüş durumdadır. İlgili hüküm aşağıdaki gibidir:

“Madde-2/6: Kamu hizmetlerinin verimli, süratli ve etkin şekilde yürütülmesini, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak hizmetin özelliği ve gereklerine uygun düzenlemeler yapılmasını,”

3. Temel ilkeler bulanıktır.

Yetki kanunları Anayasa gereğince kapsam, süre, içerik bakımından açık ve sınırlandırılmış olmalıdır. Oysa Madde 2/b-1, hizmetin “çağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesi” ölçütü koymuştur. “Çağdaş kamu yönetimi anlayışı”, bilimsel-akademik olarak farklı okullardan oluşan parçalı ve tartışmalı bir yapı taşır; dolayısıyla Yetki Kanunu için gerekli açıklık ve kesinliği taşımaz.

4. Yetki Kanunu ile Kararnameler çelişkilidir.

Yetki Kanunu Madde 2/b-3, “yönetim görevlerine atanmada ve bu görevlerde yükselmede kariyer ve liyakat esasları”nın esas alınmasını öngörmüştür. Yönetim görevleri (idari görevler), kamu yönetiminde yöneticilik makamlarını anlatır. Oysa çıkarılan kanun hükmünde kararnameler personel sistemi bakımından “kariyer ilkesi” değil “uzmanlık-kadro ilkesi”ni benimsemiştir.

II. ÇIKARILAN KARARNAMELER

Yetki Kanunu çerçevesinde Resmi Gazete 08.06.2011, 27958’de onbir kanun hükmünde kararname yayımlanmıştır. Bunlardan dokuzu bakanlık kurup birleştirme; biri bölgesel kalkınma idareleri kurma; biri de genel düzenlemeler yapma ile ilgilidir. Birleştirme yoluyla kurulan yeni bakanlıklardan biri, bir ay dolmadan ikiye bölünmüş, böylece Haziran kararnamelerinde 20 olan bakanlık sayısı, Temmuz kararnamesiyle birlikte 21’e yükselmiştir.

1. Kararnameciliğin dikkat çeken bir özelliği, 12 Haziran 2011 genel seçimlerinden hemen üç gün önce çıkarılmış olmasıdır. İktidar partisinin de seçim yarışına girdiği son üç günü böyle önemli bir tasarrufa ayırmış olmasının nedenleri üzerinde ayrıca durmak gerekir.
2. Çalışmanın aceleciliği, bunlarda kısa süre sonra değişiklik yapılmasından bellidir. 8 Haziran’da 636 sayılı kararnameyle kurulan “Çevre, Orman, Şehircilik Bakanlığı” bir ay dolmadan geçersiz hale gelmiştir. 644 sayılı kararname ile “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” ve 645 sayılı kararname ile de “Orman ve Su Bakanlığı” olmak üzere iki ayrı yapı kurulmuştur. (Resmi Gazete: 04.07.2011, 27984/ek)

Çalışmanın aceleciliğine başka bir örnek, aynı gün çıkarılan kararnameler arasındaki kopukluktur. 643 sayılı kararname her bakana bir bakan yardımcısı getirmiş ve kadrosunu yaratmış, ama yeni bakanlık kararnamelerinde bu unvana yer verilmesi atlanmıştır.

AKP kararnamelerinden 5'i yeni bakanlıklar kurmaktadır:

KHK/633 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve GörevleriHakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/634 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri HakkındaKanun Hükmünde Kararname

KHK/637 Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri HakkındaKanun Hükmünde Kararname

KHK/638 Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve GörevleriHakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/641 Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri HakkındaKanun Hükmünde Kararname

AKP kararnamelerinden diğ er 5'i, bakanlık birleştirme/ayırma yapmaktadır:

KHK/635 Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

KHK/639 Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve GörevleriHakkında Kanun Hükmünde Kararname

~~KHK/636 Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname~~

KHK / 644 Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

KHK/ 645 Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

KHK/640 Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve GörevleriHakkında Kanun Hükmünde Kararname.

AKP kararnamelerinden 1'i GAP benzeri iki bölgesel kalkınma idaresi daha kurmaktadır:

KHK/642 Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ile Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

AKP kararnamelerinden sonuncusu, bakanlıkların kuruluşuna düzenlemeler getirmektedir.

KHK/643 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname.

III. 643 SAYILI KARARNAME: GENEL DÜZENLEME

Bu kararname, 3046 sayılı bakanlık örgütlenme yarasını değıştirmekte ve aynı gün çıkarılan 633-642 sayılı kararnamelerin uygulama esaslarını belirlemektedir.

Bu kararname ile getirilen değışiklikler şunlardır:

1. Devlet bakanları kaldırılmıştır.

Türk kamu yönetimine 1947 yılında giren ve son dönemde sayısı en çok yirmi olabilen “sandalyesiz bakanlık” uygulamasına, gerekçesi belirtilmeksizin son verilmiştir. (Madde-1)

Hükümet hizmet bakanlıklarından oluşmaktadır; kararnamede 20 bakanlık listelenmiştir. 11 bakanlık olduğu gibi korunurken, 5 yeni bakanlık kurulmuş, 4 bakanlık birleştirmelerle yeniden düzenlenmiştir.

2. İki tür Başbakan Yardımcılığı yaratılmıştır.

Yeni düzenlemeye göre (Madde-1) başbakanca görevlendirilecek başbakan yardımcısı sayısında sınır yoktur. Ama maddeye göre beş başbakan yardımcısı unvanlı olacak, bunlar eski devlet bakanlarının görevlendirilmesi prosedürüne (başbakanın önerisi cumhurbaşkanının onayı) bağlı olacaktır. Bunlar, bakanlıklarının yanısıra ayrıca başbakan unvanı taşıyacak; sayıları **beşi** geçmeyecek; bu unvanla ilgili olarak ayrı bir danışma-büro-personel örgütlenmesi olacaktır.

Unvanlı başbakan yardımcıları, bir tür “iç kabine” ya da “politbüro” manzarası sergilemektedir. Başbakan yardımcılığı devlet bakanlığı unvanına göre daha üstte yer almakta ve bu unvana sahip olanlar “başbakanlık kabinesi” olarak hükümetin 21 bakanının üstünde bir konuma yerleştirilmektedir.

61. Hükümet’in görevlendirmesine bakılırsa, Hükümet’i oluşturan 21 bakanlığa karşılık toplam 26 kurum ve kuruluşun başbakana (4 kurum) ve yardımcılara (22 kurum) bağlı olduğu görülmektedir.

Bakanlık – Bakanlar Kurulu - Başbakanlık ilişkilerini doğrudan ve kapsamlı biçimde etkileyen bu değişikliğin gerekçesi bilinmemektedir. Değişikle, Türkiye’de hükümet yapısının “başbakanlık hükümeti” haline getirildiği; bakanlık ve toplu karar verme organı bakanlar kurulunun belirleyiciliğinde kayda değer bir gerileme gerçekleştirildiği görülmektedir.

3. Bakan ile müsteşar arasına “bakan yardımcısı” makamı eklenmiştir.

Bu siyasi pozisyon, her bakanlık için 1 adet olmak üzere toplam 20 adet yaratılmıştır. (Madde-2) Bunları kimin atayacağı, nasıl atanacakları, hizmete girişte hangi koşulları taşıyacakları belirlenmemiştir.

Bakan yardımcısı, her bakanlıkta 1 adet olması zorunlu olan idari devlet yöneticisi müsteşarın üstünde bir tür ‘siyasi müsteşar’dır. Türk kamu yönetimi tarihine İttihat ve Terakki önerisi ile girmiş ama uygulanamamış olan siyasi müsteşarlık, 1937 yılında Başbakan İsmet İnönü’nün desteğiyle yapılan anayasa değişikliği ile girmiştir. Ancak bu düzenleme de sekiz ay sonra Başbakan Celal Bayar desteğinde yapılan başka bir anayasa değişikliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. “Bakanlıkta müsteşar 1 adet olur’ kuralı, bu uygulamayı önlemek için doğup yerleşmiştir.

Bakan yardımcılığı, genel uygulama olarak Amerikan başkanlık sisteminde bulunur. Sert kuvvetler ayrılığına dayanan bu sistemde, parlamenter rejimlerin toplu sorumlu Bakanlar Kurulu ve hem tek tek hem de kurul ile topluca ortak sorumlu Bakanlık örgütlenmesi yoktur. Başkanlık sisteminde bakanların sorumluluğu parlamentoya değil, başkana karşıdır; bu nedenle söz konusu sistemde parlamentoya ilişkiler için böyle ara bir makam olması anlaşılabilir.

Oysa parlamenter rejimde bakanlar parlamentoya karşı sorumludur; dolayısıyla parlamento ile bakan arasında ara halka yerleştirilmesi rejimin niteliğine uygun değildir.

Kararnamenin genel ve madde gerekçeleri olmadığından, ilgili maddede bakan yardımcılarının görev-yetki alanları da tanımlanmadığından, bu yeni makamın yaratılma gerekçesi bilinmemektedir.

IV. BAKANLIK KURAN KARARNAMELERİN GENEL ÖZELLİKLERİ

633 – 641 sayıları arasında kalan dokuz kararnameyle 5 yeni bakanlık kurulmuş, 4 bakanlık birleştirme yoluyla yeniden yapılandırılmıştır.

Kararnamelerden biri bölgesel kalkınma idareleri kurmakta, yukarıda bir üst başlıkta incelenmiş olanı ise hükümet ve bakanlık örgütlenmesine genel kurallar getirmektedir.

Bakanlık kuran kararnameler, Yetki Kanunu'nun "ivedi gerekler"i karşılayan düzenlemeler için değil, yerleşik örgütlenme yapısını ve personel sistemini kapsamlı biçimde değiştiren düzenlemeler için kullanıldığını göstermektedir.

- (1) Yeni bakanlıkların örgütlenmesinde, bakanlıkların genel örgütlenmesinin ilkelerini belirleyen 3046 sayılı yasada öngörülen üçlü ayırma (anahizmet – danışma/denetim – yardımcı hizmet) uyulmamıştır. Bakanlıklarda kurulan birimlerden hangilerinin anahizmet hangilerinin danışma-denetim hangilerinin yardımcı hizmet birimi olduğu ayrıca belirtilmemiştir. Yeni bakanlıkların örgütlenmesinde "üçlü sınıflandırma ilkesi" geçersiz kılınmıştır.
- (2) Yeni kurulan ve yeniden yapılandırılan bakanlıklarda "Teftiş Kurulu" yapısına yer verilmemiştir. Teftiş kurullarının özelliği yönetimin içinde olmakla birlikte yarı-yargısal işlev sahibi olmalarıdır. Bunlar, "yönetimin yargısal denetimi"ni bilgi ve belgeye dayandırarak yapmayı mümkün kılan yapılardır. Mahkemelerin yönetimle ilgili konulara ilişkin yargılamaları, teftiş kurullarınca hazırlanan dosyalar temel alınarak yürütülür. Bu nedenle de "hukuk devleti ilkesi"nin başlıca mekanizmalarından birini oluştururlar. Kararnameler Teftiş Kurulları'nı kaldırarak, anayasal hukuk devleti ilkesinin mekanizmalarını kırmaktadır.

(3) Kararnemeler bakanlıkları devletin icracı – hizmet sunan bölümler olarak değil, “düzenleyici ve denetleyici kurumlar” niteliğinde yapılara dönüştürmüştür. Bir kısım hizmet özel idarelere devredilirken, önemli bir bölüm hizmetin gönüllü kuruluş – özel sektör şirketlerince görülmesini sağlayacak bir yapı kurulmuştur.

(4) Devlet memurluğu, kurumsal uzmanlığa dönüştürülmüştür.

Memurluk, kamu hizmetinin genellik özelliğine koşut olarak, “uzmanlık” değil “genellik” özelliğine dayanır; uzmanlaşma bu genellik içinde gerçekleştirilir. Personel sisteminde kariyer ilkesini –en üst görevlere yükselme olanağı vermek- uygulamak, memurluğun bu özelliği nedeniyle mümkündür.

Uzman (mütehassıs, expert, specialist), “belli bir bilim dalında ve belli bir teknik alanda yoğun bir öğrenim görerek yüksek derecede yeterlik kazanmış olan kimse”dir. Başka bir tanımla uzman “belli konularda üstün bilgi sahibi olan kimse”dir.

Uzmanlık, tanımı gereği sınırları belirlenmiş bir alanda derinlemesine bilgi-beceri sahibi olmakla ilgilidir; bu nedenle de kamu hizmetinde de istisnai nitelikte ihtiyaçlar için kurulabilir. Türkiye’de 657 devlet personel rejimi, işte bu tür görevler için sözleşmeli personel yapısı öngörmüş, uzman istihdamını mümkün kılmak için yine istisnai istihdam biçimi olarak sözleşmelilik türünü yaratılmıştır.

Oysa Kararnemeler, tüm temel devlet hizmeti görevlerini kurumların adlarına bağladığı uzmanlıklara dönüştürmüştür. Çevre ve Orman Uzmanlığı, Gümrük ve Ticaret Uzmanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Uzmanlığı, Sanayi ve Teknoloji Uzmanlığı, vb...

Örneğin, *Sanayi ve Teknoloji Uzmanı* olmak için (KHK /635 madde 31), yüksek okulların hukuk, iktisadi ve idari bilimler, işletme, matematik, fizik, kimya, istatistik, ekonometri bölümlerinden, yönetmelikle belirlenecek mühendislik alanlarından mezuniyet mümkündür. Sosyal ve fen bilimlerin kuramsal ve uygulamalı tüm dallarını kapsayan bir “uzmanlık”, hiçbir geçerli sözcük tanımına göre mümkün değildir.

O halde;

Kararnemelerle yaratılan şey, kamu istihdamında uzmanlaşmanın ağırlık kazanması değildir.

- hizmet/görev/unvan örgütle özdeş sayıldığından, örgüt kalktığında unvan da kendiliğinden kalkabilir; memurluk güvenceleri boşluğa düşürülmektedir.
- Her hizmet/göreve uzmanlık koşulları karşılandığında herhangi bir zamanda girilebilir; kamu hizmetine genç yaşta ve en alt basamaktan girme ve sistem içinde yükselme

anlamına gelen kariyer ilkesi uygulamadan kalkar. (Nitekim Madde-9, 657’de hizmete ilk girişte yaş koşulunu 35’e yükseltmiş durumdadır.)

- Bir kurumdan başka bir kuruma geçiş söz konusu olduğunda, kazanılmış hakların korunması ilkesi uygulanmayabilir; bu, iş sınıflaması ilkesinin benimsenmesi demektir.
- Kısacası, kamu personel sistemi, kariyer değil kadro (iş sınıflama) ilkesini destekler hale getirilmiştir. Bunun anlamı, temel devlet hizmet ve görevlerinin memurluktan sözleşmeliliğe dönüştürüleceğidir. Bu, devlet memurluğu sisteminin tasfiye edilmesinden başka bir anlama gelmez.

Bunlar ivedi gereklilikler değil, kamu yönetimi ve yönetim - yargı sistemi ilişkileri bakımından temel önemde değişikliklerdir. Yüksek siyasal içerikleri nedeniyle, bunların TBMM tarafından görüşülmesi yani yasa ile düzenlenmesi gerekir.

1. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı 633 sayılı kararnamenn konusudur.

Bu bakanlık (1) yoksullar, (2) özürlü-yaşlı, (3) kadın, (4) çocuk, (5) aile olmak üzere beş hedef kitleye odaklı çalışacaktır.

1. Kararname, bakanlığı düzenleyen –denetleyen kurum olarak tanımlamakta, hizmet sunumundan hemen tümüyle geri çekmektedir. Kararname, sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yerelleştirme ve özelleştirme politikasını benimsemiştir.

Hizmet sunumunu “yerel yönetimler”, “gönüllü kuruluşlar”, “gerçek kişiler”, “tüzel kişiler” unsurlarına bırakmaktadır. Gönüllü kuruluşlar ile şirketler, bu görevi üstlenen kamu kurum kuruluşlarına yardımcı ve destek olarak değil, kamu kurum ve kuruluşları ile denk ağırlıkta özneler olarak kabul edilmiştir. Kararnameye göre bakanlık, bu hizmeti verecek kamu – gönüllü – şirket unsurlarının hizmet standartlarını belirleme ve bunları denetleme işlevine sahiptir. Bakanlık, hizmet sunumundan geri çekilmiştir.

2. Dört kurum kapatılmıştır: Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Özürülüler İdaresi Başkanlığı. Bunlar bakanlık içi genel müdürlüklere çevrilmiştir.

Ancak, SHÇEK taşra teşkilatı tüm varlığıyla il özel idarelerine aktarılmıştır (Geçici Madde 9). Böylece çocuk, yaşlı, özürlü hizmetleri ile sosyal yardım hizmetleri yerelleştirilmiştir. Bu çerçevede 550 civarında sosyal hizmet kuruluşu, buldukları illere göre il özel idareleri arasında pay edilecektir.

Bu düzenleme, merkezde 1.678, taşrada 12.766 olmak üzere toplam 14.444 kamu görevlisini etkilemektedir. Böylece 10 bin kamu görevlisi merkezi yönetim personeli olmaktan çıkarılarak yerel yönetim - il özel idaresi personeline dönüştürülmektedir.

3. Kapatılan kurumların üst ve orta kademe yöneticilerinin tümü “araştırmacı” ve “müşavir” kadrosuna alınmış, buradan her ayrılmada kadronun iptali öngörülmüştür. Üst kademe yöneticilerden 60’ı müşavir, 220’si araştırmacı olarak idari kadrodan çıkarılacaktır. Yeni bakanlık, sosyal hizmetler alanında tüm idari kadrolarda kapsamlı bir kadrolaşmaya açılmış durumdadır.
4. **Yerelleştirmenin Yanlılığı:** Hizmetin niteliği, bütçe yapısının ilkesi ile doğrudan ilişkilidir. Yerel bütçe ilkeleri, sosyal hizmetleri görmeye yeterli, elverişli, uygun değildir.

Çocuk, yaşlı, özürlü, kadın gibi korunmaları gereken nüfus kesimlerine verilen hizmet “sosyal” niteliktedir; iktisadi ya da ticari karakter taşımaz. Bu hizmetler bedeli tahsil edilemeyecek hizmetlerdendir. Yerel yönetimler –il özel idareleri- ise, merkezi yönetimin tersine, bütçelerini önce gelirlerini sonra giderlerini hesaplama ilkesince çalışırlar. Yerel tüzelkişiliklerin, devlet tüzelkişiliği gibi vergi koyma ya da genel amaçlarla borçlanma gibi yetkileri olmadığı için, bunlar ‘ayakları yorgana göre uzatmak’ ilkesince çalışırlar. Bunun anlamı, gelirlerinin yetmemesi durumunda hizmetten feragat hakları olmasıdır.

2. Kalkınma Bakanlığı

641 sayılı kararname ile yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı, mevcut Devlet Planlama Teşkilatı’ndan ibarettir. Başbakanlık bağlı kuruluşu olan kurum, genel olarak, müsteşarlığın görev – yetki yapısı korunarak bakanlık düzeyine indirilmiştir. Toplam 1.357 personelden oluşan gövde içinde üst yönetim makamlarında 35 kadronun müşavirliğe çekilmesi tasarlanmaktadır.

1. Bakanlıklar, temel *hizmet görevleri* –tarım, eğitim, sağlık, vb.- için öngörülen örgütlerdir. Bakanlıklar temel *yönetimsel görevler* -planlama, personel, eşgüdüm, vb.- için kurulmazlar.

Devletin görmekle yükümlü olduğu *hizmetler* bakanlıklara bölünür; bu hizmetlerin birliği [idarenin bütünlüğü] ise, “planlama”, “personel”, “eşgüdüm”, “denetleme” gibi yönetimsel süreçlerle sağlanır. Bunlar, tüm hizmetleri ortaklaşa kestiği ve ayrı örgütlere verilmiş hizmetlerin de eşgüdümlemesini gerektirdiği için, bakanlıklar düzeyinde değil bir üst düzeyde örgütlenirler. Devlet Planlama Teşkilatı’nın Başbakanlığa bağlı olarak kurulması, böyle bir yönetim gerçeğinin gereğidir.

Kararname, “hizmet görevi” ve “yönetimsel görev” farklılığını göz ardı ederek, planlama işini bakanlığa dönüştürmüştür. Yönetimsel görevlerden olan planlama işini “hizmet görevi” haline getiremeyeceği için de, müsteşarlığa verilmiş görevleri aynen koruyarak bakanlık görevi haline

getirmiştir. Sonuçta, Kalkınma Bakanlığı'nın toplam 14 görevinden 3'ü "hükümete müşavirlik yapmak" (Md: 2/a, c, f), 4'ü de "hükümete görüş ve teklifte bulunmak" (Md: 2/d, g, ğ, h) olarak kalmıştır. Bunlar, Kalkınma Bakanlığı'nın icracı değil, Bakanlar Kurulu iradesine tabi "bağlı bakanlık" olacağını göstermektedir.

2. Bakanlık, bir zamanlar Danıştay'a ve daha sonra İdareyi Geliştirme Başkanlığı'na verilmiş olan, idari reformculukla görevlendirilmiştir.

İradesi kendi dışına çıkarılmış olan bu yeni bakanlığa, bir de merkezi ve yerel yönetimler dünyasının tümünü kapsayacak biçimde kuruluş ve işleyişlerinin iyileştirilmesi konusunda *görüş ve tekliflerde bulunmak* görevi verilmiş, kısacası bakanlık, yeni bir "idari refom araştırmaları kurumu" gibi tasarlanmıştır. (Md: 2/d)

3. Bakanlık "... "kurumsal stratejik yönetim ve planlama konularında merkezi uyumlaştırma ve yönlendirme fonksiyonunu" yerine getirecektir; başka bir deyişle Kalkınma Bakanlığı bakanlıkların yönetim – planlama danışmanı olmakla görevlendirilmiştir.

Ancak Bakanlar Kurulu eliyle icrai nitelik kazanabilecek olan bu görevler, Kalkınma Bakanlığı'nın ölü doğduğunu göstermektedir.

Yönetmelik görevlerin hizmet görevlerine özgü örgüt tipi ile yürütülemeyeceği açıktır. Dolayısıyla, gerçekte örgüt yapısı üzerinde değişiklik yapılarak gerçekte temel politiklardan birinde değişiklik yapılmıştır. Bu kararname, Türkiye'de 1960'lı yıllarda açılmış olan "planlı kalkınma dönemi"ni kapatmaktan başka bir anlam taşımamaktadır.

Planlama işlevi bakanlık yapısına sığmaz. Planlama, tüm bakanlıkların eşgüdümünü gerektirir; eşgüdüm görevi yönetme görevidir; birbirine denk unsurlar arasında değil, ancak, denk unsurların üzerinde konuşlanmış bir özne tarafından yerine getirilebilir. Yönetmelik gerçeğinin bu temel ilkesi nedeniyle, bakanlık planlama işlevini yerine getiremeyecektir. Bunun sonucu, Hükümet'in "planlı kalkınma dönemini kapatmak" hedefine varması olacaktır.

3. Avrupa Birliği Bakanlığı

634 sayılı kararname, AB Genel Sekreterliği'ni kaldırarak ve DPT'ye verilmiş tüm AB ile ilgili işleri bu kuruluştan alarak Avrupa Birliği Bakanlığı kurmuştur. Bakanlık AB üyelik sürecinin işlerini ve üyelikten sonra da çalışmaların eşgüdümlemesini yürütmekle görevlendirilmiştir.

1. Bakanlık, hizmet birimlerine göre belirlenen görev maddelerinden açıkça görüldüğü üzere "izlemek ve koordine etmek" işlevi gerektirir. Bu da, Kalkınma Bakanlığı gibi "hizmet görevi" için değil, özel bir konuda eşgüdümüne odaklanmış "yönetmelik görev" için kurulmuştur.

Üyelik süreci, tüm devlet örgütlenmesini ve bu örgütlenmenin bütün birimlerini ilgilendirdiği; işlerin asıl olarak bu birimlerce yerine getirilmesini gerektirdiği için, AB Bakanlığı'nın doğrudan kendisinin üstlenip yürüteceği hizmet yoktur. Bu da Kalkınma Bakanlığı gibidir. Kalkınma Bakanlığı tüm kurum ve kuruluşların üzerinde seyretmeyi gerektiren "planlama işlevi" ile ilgiliyken, AB Bakanlığı da "izleme - eşgüdümleme" işleviyle ilgilidir. Hizmet değil, doğrudan doğruya "yönetmelik" nitelikte olan görevler, diğerleriyle denk durumdaki bakanlıklardan birinin eline verilerek yerine getirilebilecek türden işlevler değildir. Bunların, eşgüdümlenecek kurumların üzerinde bir konumda ve bir üst iradeye bağlı olarak çalıştırılmaları gerekir. Aksi halde görevlerini başarıyla yerine getirmeleri beklenemez.

2. Bakanlık, müsteşara bağlı "genel müdürlük" veya "daire başkanlığı" değil, "bakanlık" olarak kurulmuştur.

Oysa 3046 sayılı yasada bakanlıkların hiyerarşik örgütlenmeleri ve bunların unvanları sayılıp sınırlandırılmış durumdadır. Hükümet, bakanlık yapısına sığmayan işlevleri bakanlık olarak örgütleyince karşılaşılan sıkıntıları, bakanlıkları 'kurul'lara ya da 'başkanlıklar'a benzeterek aşmaya çalışmıştır. Bakanlık, bakanlıkların örgütlenme ilkelerini belirleyen 3046 ilkeleri hesaba katılmaksızın kurulmuştur.

3. Avrupa Birliği Bakanlığı'nın konumu ve işleyişi, içeride diğer bakanlıklarla sorunlu olduğu gibi, dış ilişkiler bakımından da sorunludur. AB Bakanlığı, hem görevleri hem örgütlenişiyle Dışişleri Bakanlığı'nın görev ve sorumluluk alanına müdahil bir yapıdır.

AB Bakanlığı'nda yurt dışı teşkilatı varken, taşra teşkilatı yoktur. Demek ki bu bakanlık yurt içine değil yurt dışına dönük bir yapıdır. Nitekim Müsteşar'a, görev süresi boyunca geçerli olmak üzere "büyükkelçi" unvanı verilmiş, ayrıca bir müsteşar yardımcısının AB nezdinde Daimi Temsilci Yardımcısı olarak atanabilmesi öngörülmüştür.

AB ülkelerini kapsayan Avrupa, Türkiye'nin dış ilişkilerinde hem iktisadi – ticari hem de siyasi bakımdan en büyük ağırlığa sahip olan bölgedir. Bu özelliklerine karşın, AB Bakanlığı ile Dışişleri Bakanlığı arasında hiçbir özel-özgün ilişki kurulmamış, hem görev hem işleyiş bakımından herhangi bir bağlantı öngörülmemiştir. Kararnamenin görev başlıklı 2. Maddesi, 1173 sayılı yasa hükümlerinin saklı kaldığını söylemektedir. Bu yasa, 1969 tarihli "Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun" adını taşır. Bu yasa ne AET ne AT ne de AB ile ilişkilerle ilgili olarak düzenlenmiştir.

4. 637 sayılı kararnameyle Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur. Bu kararnamenin Madde2/i fıkrasına göre "dış ticarete dair konularda AB ile ilişkileri ve uyum çalışmalarını yürütmek", Ekonomi Bakanlığı'nın görevidir. Bu amaçla bakanlıkta bir "AB Genel Müdürlüğü" kurulmuştur.

Eşgüdüm bakımından sorunlu bir konumdaki bakanlığın kendisi de bir yandan Dışışleri bir yandan Ekonomi Bakanlığı ile eşgüdümlemek zorundadır. Böyle bir örgütlenmenin sonuç getirmesi son derece güçtür.

5. Üst kademe yönetimdeki 12 AB Genel Sekreterliği kadrosu müşavirlik kadrosuna aktarılmıştır; anahizmet görevleri “uzmanlık” olarak doldurulmuştur; kamuda görev yapmış olma koşulu delinmiştir.

İşler “AB İşleri Uzmanı” adı verilen, kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak, sözleşme konumları 657 sayılı yasaya bağlı olmayan personel tarafından yürütülecektir. Müsteşardan müşavir, uzman ve mütercime tüm anahizmet personeli kurumsal sözleşme düzeni içine alınmıştır. Diğer bakanlıklarda olduğu gibi, bu bakanlıkta da 657 sayılı yasanın düzenlediği “memurluk” sistemi de “sözleşmelilik” sistemi de aşılmış ve gerçekte yürürlükten kaldırılmıştır. 657’nin “devlet personeli istihdamı felsefesi” yerini “kurumsal istihdam anlayışı”na bırakmıştır.

AB Bakanlığı’nın yurtdışı teşkilatında görevlendirilecekler, “*kamu veya özel sektörde yurt içinde ya da yurt dışında AB alanında en az beş yıllık deneyime sahip kişiler*” arasından da atanabilecektir. (Madde 28) Bu, bakanlık istihdamında “kamuda çalışmış olmak” koşulunun da kaldırıldığını göstermektedir.

6. Dört müsteşar yardımcısına bağlı toplam 19 hizmet birimi kurulmuştur. Hizmet birimleri arasında üçlü sınıflandırmaya uygun tanımlama yapılmamıştır. Bunların 11’i anahizmet, 8’i yardımcı/danışma hizmet birimidir; teftiş kurulu yoktur.

4. Ekonomi Bakanlığı

637 sayılı kararname ile kurulan Ekonomi Bakanlığı, gerçekte ekonominin yönetiminden sorumlu değildir.

1. Bu bakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın bakanlığa dönüştürülmüş biçiminden ibarettir. Hazine Müsteşarlığı’ndaki Yabancı Sermaye GM ve Teşvik Uygulama GM ile İhracatı Geliştirme Etüd Merkezi de buraya alınmıştır. Ekonomi Bakanlığı dış ticareti yönetmek; “ekonomik faaliyetlerin dış ticarete dönük yapılandırılmasını sağlamak”; yabancı sermaye çekmek üzere çalışacaktır. Serbest bölge müdürlükleri ile ihracata yönelik devlet destekleri kapsamında Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu bu bakanlığa bağlanmıştır.
2. Bu yapısı nedeniyle bakanlık, bazı köşe yazılarında dile getirildiğinin tersine, Cumhuriyet’in ilk elli yılında var olan İktisat Vekaleti’nin ‘yeniden dünyaya geliş’i değildir. Ekonominin asıl –mali- kurumları Başbakanlık bünyesindedir; “ekonomik konuları eşgüdümlemekten sorumlu Başbakan Yardımcısı”na bağlı bırakılmıştır.

3. Bakanlıkta AB Genel Müdürlüğü kurulmuş, AB ile ticaret işleri bu birimin sorumluluğuna bırakılmıştır. Aynı gün, ayrıca bir AB Bakanlığı kurulduğu göz önüne alınırsa, kararnamelerle getirilen örgütsel işbölümünün pekçok görev geçişmesine ve eşgüdüm zorluklarına yol açması beklenmelidir.
4. Bakanlık, döner sermaye işletmesi kurma yetkisine sahiptir; doğrudan kendisinin yapacağı işlerin bu işletme eliyle yapılması öngörülmüştür. (Madde 26) İşletme, Bakanlığa ulusal bütçeden tahsis edilen 20 milyon TL ile kurulmuş, gelirlerinin kendi faaliyet gelirlerine ek olarak TOBB ve İhracatçı Birlikleri'nden alınacak katkı paylarından oluşması öngörülmüştür.
5. Bakanlık taşrada il düzeyinde değil, kadro unvanlarına bakılırsa bölge düzeyinde örgütlenecektir; bölge müdürlüğü sayısı 8'dir; ayrıca 21 adet serbest bölge vardır. Bakanlık merkezinde 2.145, taşrasında 800, yurtdışında 250 olmak üzere toplam personel sayısı 3.195 olarak belirlenmiştir. Devlet memurluğu değil, kurumsal uzmanlık ilkesi bu bakanlıkta da geçerlidir.
6. Diğer bakanlıklarda idari işler ile personel işleri tek birimde toplanmışken, bu kararname personel daire başkanlığı ile destek hizmetleri daire başkanlığı birimlerini ayrı ayrı kurmuştur. Aynı gün çıkarılan kararnameler arasındaki örgütlenme yaklaşımı farkları dikkat çekicidir.

5. Gençlik ve Spor Bakanlığı

638 sayılı kararname, Başbakanlığa bağlı Gençlik ve Spor GM'nü aynı adla bakanlığa dönüştürmüştür. Bu bakanlığın hedef kitlesi 40 milyonun üzerindeki 30 yaş altı genç nüfustur.

Genel Müdürlüğe bağlı olan Spor Toto Başkanlığı bakanlığa bağlanmamış, Kredi ve Yurtlar Kurumu ise bu bakanlığa bağlanmıştır. Merkezde 300, taşrada 800 olmak üzere toplam 1100 personeli olan bu yapı da "kurumsal uzmanlık" mantığına göre kurulmuştur.

1. Gençlik ve spor yönetsel görev değil, hizmet görevidir. Dolayısıyla güdülen amaca göre başka bir bakanlıkla birleştirilebilir; tek başına bakanlık halinde örgütlenebilir; ya da başbakanlığa bağlı olabilir. AKP'nin hizmeti bakanlık olarak örgütlemesi, önümüzdeki dönemde elbette ideolojik seçimi doğrultusunda, gençlik üzerinde yoğunlaşacağını göstermektedir.
2. "Madde-3, Bakanlık merkez teşkilatından oluşur" demekle birlikte, eklerde 81 adet "il spor müdürü", 647 adet "ilçe spor müdürü" kadrosu açılmıştır. Bu, kararnamelerin nasıl

bir acelelikle hazırlandığına örnektir. Yürürlükten kaldırılan düzenlemeye göre yeni düzenleme çok kısa ve genel çizgilidir.

3. Gençlik ve Spor, kuruluş yapısı çeşitli değişikliklere uğramış alanlardan biridir:

- 1922'de 16 kulübün birleşerek, "Türkiye İdman Cemiyetleri İttifakı"nı (TİCİ) kurmaları;
- 1936 yılında Türk Spor Kurumu'nun kurulması;
- 1938 yılında 3530 sayılı yasayla bugünkü Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü'nün kurulması;
- 1942'de 4235 sayılı yasayla Milli Eğitim Bakanlığı'na bağlanması,
- 1960 yılında yine Başbakanlığa bağlanması;
- 1969'da 2. Demirel Hükümeti'nde Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın kurulması;
- 1983'te 179 sayılı kanun hükmünde kararnameyle Milli Eğitim ve Gençlik ve Spor Bakanlığı bünyesine alınması;
- 1989'da Devlet Bakanlığı'na bağlanması;
- 2011'de yeniden bakanlık olarak örgütlenmesi.

SONUÇ

6223 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde çıkarılan 11 kanun hükmünde kararname, kamu yönetimi ve personel sisteminde ivedi gereklilikleri karşılamak amacıyla değil, her iki alanda da köklü ve temel değişiklikler yapmak üzere hazırlanmıştır.

- (1) Anayasa'da "bakanlar kurulu hükümeti" olarak kurulması öngörülen hükümet yapısı, başbakan yardımcılığına verilen yeni ağırlıkla "başbakanlık hükümeti"ne dönüştürülmüştür.
- (2) Bakanlık örgütlenmesi, genel çerçeveyi belirleyen 3046 sayılı bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen yasaya uygun değildir; kararnamelerdeki ortak birimlerin birim unvanları da birbirinden farklıdır.
- (3) Bakanlıklar "hizmet icrası" yerine "düzenleyici ve denetleyici kurum" niteliğinde çalışacak biçimde kurgulanmıştır. Bu, temel kamu hizmetlerinin kapsamlı bir biçimde yerelleştirme ve özelleştirme konusu haline getirileceklerini göstermektedir.
- (4) Asli ve temel kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulan "devlet memurluğu sistemi", kadro karşılığı sözleşmelilik ara formülü kullanılarak "kurumsal uzmanlık sistemi"ne dönüştürülmüştür. Görüldüğü kadarıyla, bakanlıklarda "yönetici sınıf", "uzmanlar sınıfı", "büro işleri" biçiminde üçlü bir yapılanma belirmektedir. Yönetici sınıf kariyerden kopararak siyasallaştırılacak, uzmanlar sınıfı kariyeri kendi içi ile sınırlanmış hale getirilerek teknokratikleştirilecek, 'memurluk' büro işçiliği düzeyine indirilecektir.

Kurumsal uzmanlık sistemi, 657 düzeninde sistematik bir değişikliğe girişildiğini, ancak bunun parçalar halinde yürütüldüğünü göstermektedir. Bu, yasama sürecinin açıklığı ilkesine aykırı bir durumdur.

- (5) Üst kademe yöneticilik makamları “müşavirlik kadroları”na çekilerek boşaltılmakta ve kadrolaşmanın önü açılmaktadır.
- (6) Devletin sosyal yardım ve hizmet işlevi, SHÇEK örgütlenmesi ile özel idarelerine devredilerek yerleştirilmiştir. Bu hassas hizmet alanının yerleştirilmesi, yerel birimlerin birbirinden farklı gelişmişlik dereceleri ve yerel bütçe yapısının özellikleri nedeniyle yanlıştır. Kaldı ki, pekçok ilde il özel idarelerinin genel kurumsal ve yönetsel yeterlikleri son derece sınırlıdır.
- (7) Tüm bakanlık ve kamu kurumlarıyla kuruluşlarının üstünde yer alması gereken devlet planlama işlevi bakanlıklardan biri –Kalkınma Bakanlığı- haline getirilerek, örgüt yapısını değiştirme yoluyla gerçekte Türkiye’nin 1960 yılında açtığı “planlı kalkınma dönemi” kapatılmıştır. Ulusal planlama, devletin temel işlevleri arasından çıkarılmakta, yok edilmektedir. Bakanlık, “kalkınma ajansları ile işbirliği içinde” çalıştırılacak, yeni kurulan Doğu Anadolu ve Konya Ovası bölge idareleri de bu bakanlığa bağlı olacaklardır. Ulusal planlama işlevi yerini, bölgesel kalkınma işinin gözetim ve eşgüdümüne bırakmaktadır.
- (8) AB Bakanlığı ile Ekonomi Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı görev ve yetkileri arasında geçişme ve eşgüdüm sorunları vardır.
- (9) Ekonomi Bakanlığı, asıl iktisadi-mali kurumlar ekonomiden sorumlu başbakan yardımcısına bağlandığı için “ekonomi bakanlığı” değil; dış ticaret ve serbest bölgeler bakanlığıdır.
- (10) Gençlik ve spor işlerinin bakanlık biçiminde örgütlenmesi, 1969-1983 yılları arasında da kurulmuş ve denenmiş yöntemlerden biridir. Bu hizmetin bakanlık olarak örgütlenmesi elbette mümkündür. Kararnamenin gerekçesi olmadığı için, bu denenmiş yöntemle neden dönüldüğünü bilmiyoruz. Öte yandan, kararname metninde “taşra teşkilatından söz edilmemekle birlikte, ekte yer alan kadro cetvellerinde il ve ilçe müdürlüğü unvanları açıldığını görüyoruz. Kararname yeterli özenle hazırlanmamış, daha önemlisi bakanlığın görev çerçevesi net bir biçimde belirlenmemiştir.