



**TÜRKİYE'DE BAKANLIK TİPİ ÖRGÜTLENME:
AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI ÖRNEĞİ**

Büşra AKTAŞ

Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Kerim ÇINAR

Haziran, 2022

Afyonkarahisar

T.C.
AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TÜRKİYE'DE BAKANLIK TİPİ ÖRGÜTLENME:
AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI ÖRNEĞİ**

Hazırlayan

Büşra AKTAŞ

Danışman

Dr. Öğr. Üyesi Kerim ÇINAR

AFYONKARAHİSAR 2022

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “**Türkiye’de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Örneği**” adlı çalışmanın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Kaynakça’da gösterilen eserlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

27/06/2022

İmza

Büşra AKTAŞ



ÖZET

TÜRKİYE’DE BAKANLIK TİPİ ÖRGÜTLENME: AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI ÖRNEĞİ

Büşra AKTAŞ

AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

Haziran, 2022

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Kerim ÇINAR

Bakanlıklar, devletin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmiş örgütlenmelerdir. Bu örgütlenmeler, Türkiye’ye Osmanlı Devletinden miras kalmış ve zaman içerisinde de birçok değişikliğe uğrayarak günümüze kadar gelmiştir. Türkiye, yeni yönetim sistemini olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne 9 Temmuz 2018’de geçmiştir. Yeni hükümet sistemi, birçok değişikliği ve düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Yaşanan bu değişikliklerden ve düzenlemelerden büyük ölçüde etkilenenlerin başında bakanlıklar yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlıkların sayılarında ve teşkilat yapılarında değişikliğe gidilerek yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda bazı bakanlıklar kapatılmış, bazı bakanlıklar birleştirilmiş, bazıları ise isim değişikliğiyle kabinedeki yerini almıştır. Bu çalışmada, 2011 yılından itibaren bakanlık olarak faaliyetlerine devam eden Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın geçirmiş olduğu değişimler üzerinden bakanlık tipi örgütlenmede meydana gelen değişikliklerin “kamu hizmetlerinden kaynaklı mı; yoksa siyasal ihtiyaçlardan kaynaklı mı” olduğunu tespit etmek amaçlanmıştır. Bu amaç kapsamında mevzuat ve literatür incelendiğinde bakanlığın; 2011, 2018 ve 2021 yıllarında köklü değişiklikler yaşadığı görülmüştür. Bu değişiklikler incelendiğinde; bakanlıkta meydana gelen değişikliklerin hem kamu hizmetleriyle alakalı olduğu hem de siyasal ihtiyaçlardan kaynaklı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bakanlık Tipi Örgütlenme, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kamu Yönetimi Örgütlenmesi, Kamu Hizmeti.

ABSTRACT

THE MINISTRY-TYPE ORGANIZATION IN TURKEY: THE CASE OF THE MINISTRY OF FAMILY AND SOCIAL SERVICES

Büşra AKTAŞ

AFYON KOCATEPE UNIVERSITY

INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCES

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC ADMINISTRATION

June, 2022

Advisor: Assist. Prof. Dr. Kerim ÇINAR

Ministries are organizations charged with carrying out public services undertaken by the state. These organizations have inherited Turkey from the Ottoman Empire and it has undergone many changes over time and has survived to the present day. Turkey switched to the Presidential Government System, which is the new administrative system, in July 9th 2018. The new system of government has brought with it many changes and regulations. Ministries are among the most affected by these changes and regulations. In the Presidential Government System, the number of ministries and their organizational structures were changed and reorganized. In this context, some ministries have been closed, ministries were merged with the others, some of them were renamed and have taken their place in the cabinet. The objective of this work is to determine whether the changes in the ministry type organization are due to public service or political needs through the ministry example. The ministry has undergone radical changes in 2011, 2018 and 2021. It has been concluded that the changes in the ministry are both related to public services and due to political needs.

Keywords: Ministry Type Organization, Ministry of Family and Social Services, Presidential Government System, Public Administration Organization, Public Service.

ÖN SÖZ

Bu araştırmada Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı örneği üzerinden Türkiye’de bakanlık tipi örgütlenmenin geçirmiş olduğu değişikliklerin kamu hizmetlerinden hizmetinden mi, siyasal ihtiyaçlardan mı meydana geldiği incelenmiştir.

Tez konusunun belirlenmesi, yürütülmesi ve tamamlaması sırasında gerek lisans hayatım boyunca, gerekse yüksek lisans öğrenimim boyunca bilgi birikimini ve desteğini bir an olsun esirgemeyen, üzerimde emeği çok büyük olan sevgili hocam ve tez danışmanım; Dr. Öğr. Üyesi Kerim ÇINAR’a sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Lisans ve yüksek lisans eğitimim süresince kendilerini tanıdığım ve öğrencileri olduğum için kendimi şanslı hissettiğim, benden desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen ve bana kazandırdıkları kazanımları hayatım boyunca hissedeceğim tüm hocalarıma ayrı ayrı en derin duygularıyla teşekkürlerimi sunarım. Ayrıca bu sürece gelmemde beni her zaman destekleyen anneme, babama ve kardeşlerime sevgilerimi, saygılarımı ve teşekkürlerimi sunmayı bir borç bilirim.

Büşra AKTAŞ
2022, Afyonkarahisar

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
YEMİN METNİ.....	ii
TEZ JÜRİSİ KARARI VE ENSTİTÜ MÜDÜRLÜĞÜ ONAYI	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT	v
ÖN SÖZ	vi
İÇİNDEKİLER.....	vii
TABLolar LİSTESİ	ix
ŞEKİLLER LİSTESİ	x
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	xi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET: ÖRGÜTLENME VE KAMU HİZMETİ SUNUMU

1. DEVLETLERİN ÖRGÜTLENMESİ: ANAHTAR KAVRAMLAR VE İLKELER	4
1.1. MERKEZDEN YÖNETİM İLKESİ	7
1.1.1. Üniter Devletlerde Merkezden Yönetim İlkesi	10
1.1.2. Federal Devletlerde Merkezden Yönetim İlkesi	12
1.2. YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ VE FEDERAL DEVLET YAPILANMASI.....	12
1.2.1. Üniter Devletlerde Yerinden Yönetim İlkesi.....	13
1.2.2. Federal Devletlerde Yerinden Yönetim İlkesi.....	20
2. KAMU HİZMETİ: TANIMI VE KAPSAMI	25
3. KAMU HİZMETİ SUNUMUNA YÖN VEREN YAKLAŞIMLAR.....	31
3.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI.....	34
3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI	35
3.3. YENİ KAMU HİZMETİ YAKLAŞIMI	40
3.4. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ, YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU HİZMETİ YAKLAŞIMLARIN KARŞILAŞTIRILMASI	42
4. HİZMET SUNUMU AÇISINDAN MERKEZDEN YÖNETİM-YERİNDEN YÖNETİM ARASINDAKİ İLİŞKİLER	45

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DEVLETİN (İDARENİN) ÖRGÜTLENMESİ

1. OSMANLI KLASİK DÖNEMİNDE DEVLETİN ÖRGÜTLENMESİ.....	49
1.1. MERKEZİ YÖNETİM	50
1.2. TAŞRA YÖNETİMİ.....	52
2. OSMANLI DEVLET YAPILANMASINDA DEĞİŞİM: TANZİMAT VE 1876 KANUN-İ ESASİSİ.....	54
2.1. MERKEZİ YÖNETİM.....	54
2.2. TAŞRA YÖNETİMİ	55
3. ANAYASALARDA YÖNETİM İLKELERİ	58
3.1. 1921 VE 1924 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNLARI.....	59
3.2. 1961 VE 1982 ANAYASALARINDA İDARENİN ÖRGÜTLENMESİ.....	62
4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARİ YAPILANMA ..	66

4.1. MERKEZİ İDARE: BAŞKENT VE TAŞRA TEŞKİLATI.....	67
4.1.1. Başkent Teşkilatı	67
4.1.1.1. Cumhurbaşkanlığı ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı.....	68
4.1.1.2. Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları	73
4.1.1.3. Bakan ve Bakanlıklar.....	73
4.1.1.4. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar	74
4.1.2. Taşra Teşkilatı	75
4.1.2.1. İl İdaresi.....	75
4.1.2.2. İlçe İdaresi	76
4.1.2.3. Bölge İdareleri	77
4.2. YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI	77
4.2.1. Yer Yönünden Yönetim Kuruluşları	78
4.2.1.1. İl Özel İdareleri.....	78
4.2.1.2. Belediyeler.....	79
4.2.1.3. Köyler	80
4.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	80

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEĞİŞEN ŞARTLAR İÇİNDE (DEĞİŞEN) BİR BAKANLIK: AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

1. TÜRKİYE’DE BAKANLIK TİPİ ÖRGÜTLENME: TARİHİ BİR ARKA PLAN	83
1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE BAKANLIK SİSTEMİ.....	85
1.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BAKANLIK SİSTEMİ.....	88
1.3. 2000’Lİ YILLAR VE BAKANLIK SİSTEMİ.....	99
2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BAKANLIKLAR.....	109
3. AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI’NIN TARİHSEL GELİŞİMİ	117
3.1. CEMİYETTEN BAKANLIĞA KISA BİR TARİHÇE	117
3.2. AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2011).....	122
3.3. DEĞİŞEN ADLAR: ÇALIŞMA, SOSYAL HİZMETLER VE AİLE BAKANLIĞI / AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI (10 Temmuz 2018-21 Nisan 2021).....	124
3.3.1. Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı	126
3.4. AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI (21 Nisan 2021-).....	127
3.4.1. Bakanlığın Görev ve Yetkileri	128
3.4.2. Bakanlığın Teşkilat Yapısı.....	130
SONUÇ	135
KAYNAKÇA.....	142
ÖZGEÇMİŞ	156

TABLÖLÄR LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmetinin Karşılaştırılması	43
Tablo 2. Kamu Yönetimi Kuramlarının Karşılaştırılması	44
Tablo 3. Bakanın Emrindeki Hiyerarşik Kademeler.....	94
Tablo 4. 5227 sayılı Kanunda I sayılı Cetvelde Yer Alan Bakanlıklar ve Taşra Teşkilatı Kuramayacak Bakanlıklar	101
Tablo 5. 2011 KHK'leri ile Düzenlenen Bakanlık Sistemi	109
Tablo 6. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yer Alan Mevcut Bakanlıklar (2022)	113
Tablo 7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesinde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Bakanlık Merkez Teşkilatı Karşılaştırılması.....	114

ŞEKİLLER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Şekil 1. Türkiye'nin İdari Teşkilatlanması.....	67
Şekil 2. Merkezi İdarenin Başkent Teşkilatı	68
Şekil 3. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı	69
Şekil 4. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları	71
Şekil 5. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kuruluşlar.....	72
Şekil 6. İl İdaresi Teşkilatı	75
Şekil 7. İlçe İdaresi Teşkilatı.....	76
Şekil 8. Yerinden Yönetim Kuruluşları.....	77
Şekil 9. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları	81
Şekil 10. 174 sayılı KHK ile Birleştirilen Bakanlıklar.....	96
Şekil 11. 6223 Sayılı Yetki Kanunu ile Yeni Kurulan Bakanlıklar	106
Şekil 12. Politika Oluşturma Sürecinde Rol Alan Aktörler ve Görevleri	111
Şekil 13. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yer Alan Bakanlıklar.....	112
Şekil 14. Bakanlık Teşkilatı	114
Şekil 15. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat Yapısı	124
Şekil 16. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Merkez Teşkilatı	130
Şekil 17. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Taşra Teşkilatı	131

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

- AB:** Avrupa Birliği
ABD: Amerika Birleşik Devletleri
ASHB: Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
ASPB: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı
Bkz.: Bakınız
BMM: Büyük Millet Meclisi
CBK: Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
DPT: Devlet Planlama Teşkilatı
GKYY: Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı
KAYA: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK: Kanun Hükmünde Kararname
KYTKT: Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
Md.: Madde
MEHTAP: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi
Vd.: Ve diğerleri
YKHY: Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı
YKY: Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

GİRİŞ

Devlet olgusu, yüzyıllar boyunca var olan bir olgudur. Devletlerin (idarenin)¹ temel amacı; kamu hizmeti üretmektir. Devlet, kamu hizmetlerini yürütmeye idaresini örgütlenirken; merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinden yararlanarak bu hizmetleri hızlı, sürekli ve verimli bir şekilde sunmayı hedeflemektedir. Bu ilkeler çerçevesinde oluşturulan devlet şekilleri de kamu hizmetlerinin yürütülmesi konusunda önemli bir rol oynamaktadır.

Devletler, kamu hizmetlerinin sürekliliği, etkinliği ve verimliliğini sağlamak amacıyla kamu hizmetlerini konularına göre bölerek, uzmanlaşmış gruplar eliyle sunulması düşüncesiyle “bakanlık tipi örgütlenme” ortaya çıkmıştır. Bakanlıklar, devletlerin yürütmeye sorumlu olduğu hizmetleri sunan bir örgütlenme yapısı olarak tanımlanabilir. Türkiye’de bu örgütlenme yapısı, Osmanlı Devleti’nde bulunan “divan sisteminin” 19. yüzyılda sona erdirilmesiyle ve Tanzimat Döneminde yapılan reformlar sonucunda bakanlıkların kurulmasıyla vücut bulmuştur.

Bakanlıklar, Türk kamu yönetiminde merkezden yönetimin temel teşkilatlanma yapısında yer almaktadır. Türkiye’de iktidara gelen hükümetlerin yapmış oldukları reformlarla ya da planlamış oldukları programları çerçevesinde sunulan hizmetlerin daha etkin, verimli ve kaliteli bir şekilde yürütülmesiyle alakalı olarak; bakanlıkların bu hizmetleri sunma şekillerinde, mevzuatlarında, teşkilat yapılanmalarında, sayılarında ve adlarında değişiklikler yapılmaktadır. Bakanlıklarla ilgili yapılan düzenlemeler arasında özellikle 2000’li yıllarda yapılan reformların önemli bir etkisi bulunmaktadır. Çünkü bu çerçevede bakanlıkların gelişimleri ve yapılarıyla ilgili pek çok değişiklik yaşanmıştır.

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Referandumun kabul edilmesinin ardından yapılan Anayasa değişikliği ile Parlamenter Sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş yapılmıştır. Yapılan bu hükümet sistemi değişikliği yürütme organı üzerinde çok köklü düzenlemeler yapılmasına neden olmuştur. Dolayısıyla bu düzenlemeler sonucunda yürütme organında yer alan bakanlıklarda da değişiklikler yapılmıştır. Bakanlıklar üzerinde yapılan düzenlemeler kapsamında sayıları azaltılmış, bazı bakanlıklar birleştirilmiş, bazılarının da adlarında değişiklik yapılmıştır. Bu yapılan

¹ Bu çalışmada devlet kavramının idare şeklinde ifade edilmesindeki amaç; devletin organlarından olan yürütme erkine atf yapmaktır.

değişiklikler kapsamında tezin konusu olan, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı da yer almaktadır.

Tez çalışmasının konusu, Türkiye’de bakanlık tipi örgütlenmenin ortaya çıkışını, gelişimini, örgütlenmesini ve bu kapsamda 2011-2021 yılları arasında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın değişimidir.

Tezin amacı ise, Türkiye’deki bakanlık sisteminde neden bu kadar değişiklik yapıldığını analiz etmektir. Kurulan sistemin “kamu hizmetlerinden mi yoksa; siyasal ihtiyaçlardan mı kaynaklı olarak” kurulduğunu incelemektir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, ilk olarak 2011 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adıyla kurulmuştur. Ancak, 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği halk oylaması sonrasında adı ve teşkilat yapısında değişiklikler yapılarak nihai halini almıştır. Bu nedenle, aynı iktidar döneminde yapılan değişikliklerin nedenlerini ortaya koyarak bir analiz yapmak amaçlanmıştır.

Tezin önemi bu kadar kısa bir süre içinde aynı iktidar döneminde yapılan değişikliklerin nedenlerini ortaya koyabilmektir. Etkin, verimli ve süreklilik arz eden kamu hizmetlerinin sunumunda, bakanlık tipi örgütlenmeye eleştirel bir bakış açısı geliştirmek ve yeni hükümet sisteminde idarenin örgütlenmesinde rehber olabilecek bazı ilkeler belirleyebilmektir. Kamu hizmeti sunumunda teşkilatlanmadan kaynaklanan ulusal ve uluslararası sorunları tespit etmek, istikrarlı, etkin ve verimli bir kamu hizmeti için değişen şartlara ve sunulan hizmetin gereklerine göre teşkilatlanma imkanlarını belirlemek açısından önem taşımaktadır.

Tez çalışmasının kapsamında, Türkiye’de bakanlık sisteminin nasıl kurulduğu ve nasıl örgütlendiği anlatılmıştır. Tarihsel bir süreç olarak anlatılacak olan bakanlık sistemi, 2011 sonrası Türkiye’de yönetim alanında yapılmış olan değişikliklerle analiz yapılarak incelenmiştir. Kurulan sistemin hangi amaçla yapıldığı araştırılmış ve bu konu Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı örneği üzerinden anlatılmıştır.

Bu çalışma bir giriş, üç ana bölüm ve bir sonuçtan oluşmaktadır. Tezin birinci bölümünde, devlet, yönetim, kamu yönetimi ve kamu yönetimi örgütlenmesi, kamu hizmeti” kelimelerinin kavramsal ve tarihsel süreçleri ele alınmıştır. Daha sonra kamu yönetiminin örgütlenmesiyle ilgili olarak merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri üniter ve federal devlet ülke örneklerine değinilerek anlatılmıştır. Son olarak kamu

hizmetlerinin tanımlanması yapılarak; merkez ve yerinden yönetim teşkilatlanmalarının görev ve yetki paylaşımlarıyla ilgili bilgiler verilmiştir.

Tezin ikinci bölümünde, Türkiye'nin idari teşkilatlanması incelenmiştir. Bu inceleme kapsamında Osmanlı'dan gelen miras üzerinden de idari yapılanma ele alınmıştır. Türkiye'de yapılan anayasal düzenlemeler sonucunda yapılan; devletin örgütlenmesi ve yönetim ilkelerinden bahsedilmiştir. Daha sonra Türkiye'nin kamu yönetimi örgütlenmesi ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Tezin üçüncü bölümünde ise, bakanlık tipi örgütlenme ele alınmıştır. Öncelikle dünyada bakanlık tipi örgütlenme hakkında tarihsel bir çerçeve çizilmiş; daha sonra da bu konu Türkiye boyutuyla incelenmiştir. Ayrıca bu başlık altında 2000'li yıllarda bakanlıklarla ilgili yapılan düzenlemeler ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle beraber bakanlıklar üzerinde yapılan değişim ve dönüşümlere de yer verilmiştir. Bu bölümün sonunda Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın tarihsel süreç içindeki gelişiminden bahsedilmiştir. Daha sonra, Bakanlığın kurulması, görevleri ve teşkilat yapılanmasıyla ilgili bilgiler verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

DEVLET: ÖRGÜTLENME VE KAMU HİZMETİ SUNUMU

İnsanların bir araya gelerek oluşturdukları bir kurum ve teşkilatlanma olan devlet, tarihsel süreç içinde birçok değişim ve dönüşüm geçirse de temel siyasi ve hukuki bir aktör olarak günümüzde de varlığını sürdürmektedir. Farklı zaman dilimlerinde farklı kavramlar ya da kelimelerle ifade edilse de devletlerin en temel görevleri arasında; güvenlik, düzeni sağlamak ya da adaleti tesis etmek, ortak ihtiyaçları temin etmek ya da edilmesini sağlayacak bir sistem kurmak yer almaktadır. En genel anlamıyla devletler kendi sınırları içinde yaşayan bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak için çalışmaktadır. Yani devletin temel amacı, kamu hizmeti yürütmektir.

Bu bölümde ilk olarak, devlet, yönetim, idare, kamu yönetimi ve teşkilatlanma gibi kavramların açıklanmasından sonra devletlerin örgütlenmesinde etkili olan ilkelere değinilecektir. Kamu yönetiminin örgütlenmesinde devlet sistemleri ve hükümet sistemlerinin nasıl bir rol oynadığı hakkında bilgi verilerek üniter ve federal devlet yapıları, kamu yönetimi örgütlenmeleri örnek ülkeler üzerinden açıklanmaya çalışılacaktır. Kamu hizmeti kavramı, ilkeleri, yürütülme biçimleri ve türleri hakkında bilgi verilmiş ve kamu hizmeti sunumuna yön veren geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi ve yeni kamu hizmeti yaklaşımlarına değinilmiştir. Son olarak kamu hizmetlerinin sunumunda merkez ve yerinden yönetim yapılarının görev ve yetki paylaşımındaki ölçütler hakkında bilgi verilmiştir.

1. DEVLETLERİN ÖRGÜTLENMESİ: ANAHTAR KAVRAMLAR VE İLKELER

Devlet, bir toplum içinde en üst siyasi ve meşru gücü temsil eden siyasi ve hukuki bir kuruluştur. Devletler, ortaya çıktıkları zaman itibarıyla belirli bir sistem içinde işleyişlerini sürdürmüşlerdir. Bu işleyiş süresince de görev ve sorumlulukları artış göstermiştir. Özellikle modern devletin zaman içinde çok fazla genişlediği ve hayatın her alanına dahil olduğu görülmektedir. Bu durum, devletin içinde yaşayan insanların birlikte yaşaması ve birtakım kurallar doğrultusunda örgütlenmesini de beraberinde getirmiştir (Kesgin, 2017: 229).

Devlet, binlerce yıldır var olan bir olgudur. Bu olgu, ortaya çıktığı ilk zamanlardan itibaren toplum üzerinde en belirleyici güç olmuştur. Devlet kavramı ve tanımı üzerine

sosyal bilimciler ve siyasal düşünürler çalışsalar da çeşitli tanımlama ve görüş farklılıklarından dolayı tam bir tanımlama yapılamamıştır. En yaygın devlet tanımı, devletin kurucu unsurları olan “*ülke, insan topluluğu ve iktidar*” üzerinden yapılan tanımdır: Bu tanıma göre devlet, “*belli bir ülke üzerinde yerleşmiş, zorlayıcı yetkiye sahip bir üstün iktidar tarafından yönetilen bir insan topluluğunun meydana getirdiği siyasal kuruluştur*” şeklinde tanımlanmaktadır (Kapani, 2014: 35-38). Bir başka tanıma göre ise devlet, “*insanlar arasındaki ilişkileri düzenleyen ve bu ilişkilerin normlara uygun olarak yürütmesini sağlayan; anlaşmazlıkları çözümleyen; kamusal mal ve hizmetleri üreten veya yöneten en üst egemen meşru gücü temsil etmektedir*” şeklinde tanımlanmaktadır (Eryılmaz; 2013: 1).

Yönetim, “*kaynakların, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için düzenlenmesi ve kullanılması faaliyeti ya da süreci*” olarak tanımlanmaktadır (Eryılmaz, 2013: 3). Başka bir tanıma göre; yönetim, beşerî bir olay olduğu için, insanların toplu olarak yaşamasının bir sonucu ve sosyal bir ihtiyaç olarak karşımıza çıkmaktadır. Sevk ve idare etme faaliyeti anlamında kullanılan yönetimin amacı, az kaynak ve zaman kullanılarak daha çok verim sağlamaktır. Yönetim kavramı, belli bir hedefi yerine getirebilmek için gerekli olan kaynaklar, personel, zaman ve mekân gibi öğelerin en verimli şekilde kullanılmasını ifade etmektedir (Aydın, 2018: 25). Diğer bir yönetim tanımına göre; örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, başlıca planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdümlemesidir (Ergun ve Polatoğlu, 1988: 4). Yönetimle ilgili bir diğer tanım ise, insanların ortak ihtiyaçlarını gidermek amacıyla yürütülecek olan faaliyetlerin uyumlu bir şekilde yapılması olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanımdan hareketle, yönetimin temel nedenini ortak ihtiyaçlar oluştururken, bu ortak ihtiyaçların giderilmesi için yapılan faaliyetlerde yönetimin görevlerini oluşturmaktadır (Develi, 2010: 807).

Yönetimin en önemli unsurları içinde yer alan örgütlenme, planlara uygun olarak yapılacak olan işlerin tanımlanması, bölümlere ayrılması, yetki, görev ve sorumlulukların dağıtılması, planları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlar ve çalışma ortamının sunulmasını ifade etmektedir (Genç ve Demirdöğen, 2000: 174; Parlak, 2011: 597). Kısacası örgütlenme, yapılan planlar için gerekli olan bütün araç, gereç ve çalışma ortamının verimli ve sürekli olarak yürütülmesini sağlayan bir unsurdur.

İdare, kamu hizmeti ve idari kolluk faaliyetleriyle kamu yararını sağlamak amacıyla yürütülen hizmetlerin ve kişilerin tamamını ifade eden bir kavramdır. İdare

kavramı, idare hukuku kapsamında “kamusal işlemlerin yürütülmesi” anlamında iki şekilde kullanılmaktadır. İlk olarak, kamusal işlemleri yönetmek üzere kurulan organları ve kuruluşları ifade ederken, diğer kullanıma göre ise, idarenin yürüteceği faaliyetlerin özelliklerinin belirlenmesini ifade etmektedir (Atay, 2019: 32-33; Günday, 2015: 3).

Bu bağlamda kamu yönetimi de, toplumun gereksinimlerini karşılayacak olan hizmetlerin, halka etkili ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için kurulan idari bir mekanizma olarak tanımlanmaktadır. Bu idari mekanizma önce amaçları, sonrasında yetki ve görevleri belirlemektedir. Belirlenen amaçları yerine getirecek olan organlar ve kaynaklar da belirlenerek kurumsal bir örgütlenmeye gidilmektedir. Bu örgütün hedefi, amaçları ve hizmetleri birleştirerek etkin ve verimli bir şekilde halka sunmayı sağlamaktır (Kesgin, 2017: 261).

Onar’a (1966: 585-586) göre; “*idarenin teşkilatlanması, kamu hizmetleri teşkilatından ve kamu kudretinin teşkilatlandırılmasından ibaret*”tir. Kamu hizmetlerinin hukuki yapısını, iskeletini kuran ve kimin yürüteceğini ortaya koyan bu idari teşkilat, çeşit çeşit parçalardan oluşan büyük bir makineye benzetilmektedir. İdari teşkilatı oluşturan parçaların her birinin ayrı bir görevi vardır ve birbirlerinden bağımsız bir şekilde görevlerini yerine getirmektedirler. İdare, çoklu parçalardan oluşsa da hepsi bir bütün halinde birliği temsil etmektedir. Bu parçaların tek amacı, kamu yararını sağlamaktır. İdari teşkilatı yöneten ve bu makineyi harekete geçiren güç de kamu kudretidir. Kamu hizmetlerinin *idari teşkilatları, o zamanın ve mekanın koşullarına, ülkenin sosyal yapısına, devletin siyasi ve iktisadi koşullarına ve olanaklarına, yürütülecek hizmetin gereklerine ve teknik yapısına göre şekillenmektedir*. Bu nedenle her ülkenin kendine mahsus kamu hizmeti yapısı ve idare teşkilatı bulunmaktadır (Onar, 1966: 586-587).

Eryılmaz’a (2013: 105) göre; kamu yönetiminde örgütlenme, “*kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve imkanları bir düzende toplamak, yetki, görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturulması*” demektir. Kısacası kamu örgütlenmesi, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde; düzenli ve sürekli olarak halka sunulmasını sağlayacak bir mekanizma oluşturmaktır. Bu örgütlenmenin iki amacı bulunmaktadır. Birincisi, devletin üstlenmiş olduğu yetki, görev ve hizmetleri, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamaktır. İkinci amacı ise, yönetim birimlerinin, siyasal ve yargısal denetimini yapmak amacıyla sınırlarının belirlenmesidir.

Bir toplumda siyasal sistem ve yönetim biçimi, toplumun temel örgütlenme şekline ya da sosyo-ekonomik yapısına göre belirlenmektedir. Kısacası, siyasal ve yönetsel yapıyı, toplum yapısı ve ekonomik faktörler belirlemektedir denebilir. En üst kamu otoritesi olarak “*devlet*” ve onun yürütme organı olan “*hükümet*”le, yürütme organının yerine getirmesi gereken kamu hizmeti aracı olan yönetim örgütü, toplum yapısına göre farklılık ve köklü değişim göstermiştir. Siyasal ve yönetsel sistemlerin sürekli bir değişim içinde olmaları, siyasal iktidarın halkın temsilcisi olan organlar tarafından merkezileşmesini sağlamıştır. Bu nedenle toplumların gelişmesiyle birlikte siyasal ve yönetsel sistemler, merkezileşmeye ve halka entegre olmaya başlamış ve yaygınlaşmıştır (Sencer, 1985a: 141).

Devletlerin örgütlenmesinde temel olarak iki devlet biçiminin ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlar; “*üniter devlet*” ve “*federal devlet*”tir. Bu devlet biçimleri, “siyasal birliği sağlama” noktasında birleşmektedirler. Aynı zamanda siyasi egemenliğin (gücün), devlette yer aldığı biçime göre de farklılaşmaktadırlar. Üniter devlet, siyasi egemenliğin tek bir merkezde toplandığı; federal devlet ise, siyasi egemenliğin merkez ve bölgesel devletler arasında paylaşılmış olduğu devlet biçimidir. Devletler, siyasal sistemleri ne olursa olsun merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetim sistemlerini yapılandırmaktadırlar. Çünkü devlet, kamu hizmeti üretmek ve yürütmek için bu iki ilke üzerinden örgütsel yapılarını belirlemektedir (Nalbant, 1997: 19; Öztürk, 1992: 65).

Ülkelerin siyasal sistemlerini ve yönetsel biçimlerini kurarken, kamu yönetimini hem yapısal hem de işlevsel yönden belirlemeleri gerekmektedir. Bu nedenle devletler, siyasal yapılarına göre yönetim sistemlerini “*merkezden yönetim*” ya da “*yerinden yönetim*” ilkelerinden biriyle oluşturmaktadır. Ülkelerin siyasal, yönetsel, sosyo-ekonomik sistemlerini doğrudan etkileyen yönetim sistemleri tercihinin belirleyici kriterleri; “*devletin yönetim geleneği, tarihi, coğrafi koşulları, ekonomisi ve siyasal kültürü*”dür. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerinden hangisi uygulanırsa uygulansın, devletin kamu kurum ve kuruluşları tercih edilen ilke etrafında şekillenmekte, kamusal işler ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi de hâkim yönetim sistemi çerçevesinde oluşmaktadır (Parlak, 2014: 9-12).

1.1. MERKEZDEN YÖNETİM İLKESİ

Merkezden yönetim, bir ülkede idarenin halka sunması gereken hizmetlerin ve uygulayacağı politikaların başkent adı verilen devlet merkezinden ve ona bağlı olan

birimler tarafından yürütülmesini sağlayan yönetim ilkesidir. Bu nedenle merkezden yönetim, hiyerarşi ilkesiyle birbirine bağlanmış olan birimlerin tek bir organ gibi çalıştığı yönetim tarzı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısacası, merkezden yönetim kamu hizmetlerinin birliğini, bütünlüğünü ve etkinliğini sağlamak için tek bir merkez üzerinden yürütülmesidir (Günday, 2015: 66).

Merkezden yönetim ilkesinin uygulanma nedenleri ikiye ayrılmaktadır. Bunlar, “siyasal” ve “teknik” nedenlerdir. Siyasal nedeni, bir devletin merkezden yönetim ilkesini uygulaması iç ve dış gücünü artırmasına yardımcı olmaktadır. Bununla birlikte devletin sınırları içinde kamu düzenini sağlamak ve devamlılığını sürdürmek için gerekli olan araçların hepsine sahip olmaya çalışır. Merkezden yönetim ilkesi, devletin birliğini ve bütünlüğünü bozabilecek bütün unsurlara karşı etkili bir mücadele etmeye imkân sağlamaktadır. Teknik sebep ise, merkezden yönetim kamu hizmetlerini ve idarenin işleyişini, daha iyi ve etkin bir şekilde sunulmasını sağlamaktır. Bu ilke ile kamu hizmetleri tarafsız, ekonomik, devamlı ve sürekli bir şekilde yerine getirilir. Ayrıca hizmet sunumunda ve idarenin işleyişinde rol oynayan yöneticiler belirlenirken, belli başlı özellikler ve ölçütlerin aranması yöneticilerin belirli bir seviyede durmasını sağlamaktadır (Atay, 2014: 212).

Merkezden yönetimin geçerli olduğu ülkelerde, kamu hizmetleriyle ilgili kararlar devletin merkezinde bulunan kişiler tarafından tasarlanır, koordine ve icra edilir. İcra edilecek olan hizmetlere merkezdeki yetkililere hiyerarşik bir bağla bağlı olan birimler de yardımcı olmaktadır. Merkezi idarenin başkentteki birimlerine “başkent teşkilatı”, başkent dışındaki birimlerine de “taşra teşkilatı” denilmektedir (Günday, 2015: 66).

Merkezden yönetim ilkesi, “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi merkezden yönetim, bir ülkede yasama ve yürütme organının tek olmasını ve otoritenin merkezi iktidarda toplanmasını ifade etmektedir. Yani bu örgütlenme biçimi, yasama organının ve hükümetin tekliğini ifade eder. Bu sisteme göre örgütlenmiş devletlere “üniter devlet” denilmektedir. İdari merkezden yönetim ise, siyasal karar alma organlarına bağlı idarenin merkezîyet sistemine göre örgütlenmesi anlamına gelmektedir. İdari merkezden yönetimde kamu hizmetiyle ilgili olan politikaları belirleme, karar alma ve yürütme yetkisi merkezi idareye verilmiştir. Bu sistemde hizmetler merkezi idare ve bu idareye hiyerarşik olarak bağlı kamu görevlileri tarafından yerine getirilir (Eryılmaz, 2013: 107; Nalbant, 1997: 37).

Merkezden yönetim sisteminin sakıncalarından dolayı salt bir şekilde uygulanması mümkün olmamıştır. Bu nedenle merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış bir şekilde uygulanmasına “*tevsi-i mezuniyet*”, “*adem-i temerküz*” veya “*yetki genişliği*” denilmektedir. Yetki genişliği ilkesi, taşrada bulunan yüksek kamu görevlilerinin yetkilerinin genişletilmesi ve belirli konularda kendiliğinden karar alma ve uygulama yetkisinin tanınmasıdır. Diğer bir ifadeyle, merkezi idarenin iş yükünün azaltılması, acele işlerin gecikmesini önlemek amacıyla alınan bir tedbirdir. Bundan dolayı, işlerin hızlı ve ihtiyaca uygun bir şekilde yürütülmesini sağlayan etkili bir araçtır (Onar, 1966: 597; Derdiman, 1995: 80).

Merkezden yönetim ilkesinin her ne kadar sakıncaları olsa da yetki alanı ülke sınırlarının hepsini kapsar. Ülkenin tamamında kamu politikaları ve hizmetler merkez idare ve bu idareye bağlı kamu görevlileri tarafından yürütülür. Halka sunulacak olan hizmetler bölge bölge değişiklik gösterse bile nihai karar organı her zaman merkezi idaredir. Merkezden yönetim ilkesine göre kamu yönetimi sistemlerini örgütlendiren ülkeler arasında Fransa, İtalya, İspanya, Hollanda ve Türkiye gibi devletler bulunmaktadır (Aydın, 2018: 60-61).

Ülkelerin hükümet ve devlet sistemlerine bakıldığında, başkanlık sistemiyle yönetilen ve aynı zamanda federal devlet yapısına sahip ülkeler bulunmaktadır. Bu ülkeler arasında, ABD, Brezilya, Arjantin ve Meksika gibi ülkeler bulunmaktadır. Ayrıca, başkanlık hükümet sistemine sahip ve üniter devlet yapısı ile yönetilen ülkelere Paraguay, Uruguay, Peru, Şili, Güney Kore ve Endonezya örnek gösterilebilir. Yarı başkanlık hükümet sistemiyle yönetilen ve üniter devlet yapısına ülkelere örnek Fransa; federal devlet yapısına sahip ülkelere de örnek olarak Rusya gösterilebilir. Parlamenter sistemde ise federal devlet yapısına örnek olarak Almanya, Kanada, Avustralya; üniter devlet yapısına ise İngiltere, İtalya, İspanya örnek verilebilir (Arslan ve Çiçek, 2018: 711-712).

Her ülkenin, kendine özgü devlet geleneği, tarihi, toplumsal yapısı ve siyasi özellikleri bu hükümet ve devlet sistemlerinin benimsenmesinde etkili olmuştur (Arslan ve Çiçek, 2018: 708). Bu ülke örneklerine bakıldığında merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde temel belirleyici olan, ülkelerin hükümet sistemlerinden ziyade üniter veya federal devlet sistemi tercihleri karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla devletlerin yönetim örgütlenmelerinde federal veya üniter yapıda olmaları, merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasındaki görev, yetki ve güç paylaşımında önemli bir rol oynamaktadır (Yılmaz, 2009: 10).

1.1.1. Üniter Devletlerde Merkezden Yönetim İlkesi

Üniter devlet modeli, Fransa'da 18. yüzyıl sonu ve 19. yüzyıl başlarında ortaya çıkmış olan bir devlet şeklidir (Kozanoğlu, 2012: 5). Temelini Fransa'da krallık rejiminden alan üniter devlet, 1789 Fransız Devrimi'nden sonra hızla bütün dünyaya yayılmıştır. Üniter kelimesinin etimolojik kökeni, Latince "*birlik*" anlamında kullanılan "*Unitas*" kelimesinden gelir. Latineden Fransızca'ya "*Unitaire*" olarak geçen kelime, "*birci, birlikten yana olan, tekil*" anlamında dilimize "*Üniter*" kelimesi olarak geçmiştir. Türkçe üniter kelimesi, "*birlikçi, birleştirici, merkeziyetçi*" anlamlarında kullanılarak siyaset alanındaki boşluğu doldurmuştur (Benli, 2019: 7).

Üniter devletin kuruluş amacı, ülkeyi ve milleti bir sistemin içinde bir bütün olarak bir araya getirmek, toplumsal farklılıkları, ayrımları ve sınırları ortadan kaldırmaktır. Bu amaçları gerçekleştirmek için güçlü, akılcı ve her koşula uygun bir otoriteye ihtiyaç duymaktaydı ve bu devlet şekli, temellerini Eski Rejim Fransa'sında bulmuştur (Nalbant, 1997: 70).

Üniter devlet, iktidarın tek elde toplanmasından, kararların merkezi idare tarafından alınıp yürütülmesinden kaynaklı "*tek devlet*" veya "*basit devlet*" olarak da ifade edilmektedir (Gözler, 2015a: 184). Üniter devlet, dar ve geniş anlamlarda tanımlanmaktadır. Üniter devlet, devletin unsurlarında ve organlarında teklik gösteren devlet türüdür. Yani, üniter devlette, devletin varlık koşulları olan "*ülke, millet ve egemenlik*" unsurları ve devletin organları olan "*yasama, yürütme ve yargı organları*" taktır. Bu da dar anlamda üniter devletin tanımına denk gelmektedir. Kısacası, "devletin varlık koşulları bakımından tek ülke, tek ulus ve bunlara bağlı olarak tek bir siyasal ve hukuki örgütlenmenin bulunduğu devlet biçimi" dar anlamda üniter devleti tanımlamaktadır. Geniş anlamda üniter devlet biçimini belirleyen temel ölçüt, merkezi otoritenin tekliğidir. Bütün yetkiler ve siyasal karar alma mekanizması tek bir merkezde toplanmıştır. Bu nedenle geniş anlamda üniter devlet, "*tek merkezli devlet*"e karşılık gelmektedir (Nalbant, 1997: 63-64).

Üniter devlet, temelinde tek merkezli bir devlet şekline dayanır. Bundan dolayı devletlerin anayasal ilkeleri de buna uygun şekilde düzenlenir. Yine aynı şekilde idarenin tek örgütlenmesi ya da bütünlüğü ilkesini içerir. Üniter devletin tekliğini ön plana çıkaran en önemli özellik, ülkenin kaderini tayin edecek bütün kararların tek bir merkezde toplanan iktidar tarafından alınması ve alınan kararların devlete bağlı bütün birimler

tarafından eksiksiz bir biçimde uygulanmasıdır. Bir devletin üniter yapıya ya da tek yapıya sahip olup olmaması siyasi tercihlerin sorunudur ve anayasayı yapan güç tarafından düzenlenmektedir. Anayasayı yapan kurucu güç, tamamıyla bu konuda tek yetkili sayılmakta, aynı zamanda devletin “tarihi, sosyal, ekonomik, coğrafi ve kültürel etkenleri” de bir devletin tek yapılı olup olmayacağını belirlemede etkin rol oynamaktadır (Teziç, 2009: 129).

Üniter devlet, devletin tekliği ve bölünmezliği ilkesinin kökenlerini, 1791 Fransız Anayasasından almaktadır. Devletin tekliği ve bölünmezliği, devletin üç unsurunun da bölünmezliğini içinde barındırır. Bunlar, “ülkenin tekliği ve bölünmezliği, milletin (ulusun) tekliği ve bölünmezliği, egemenliğin tekliği ve bölünmezliği”dir (Nalbant, 1997: 65).

Üniter devletlerde saf merkezîyetçi bir yapıdan söz edilemeyeceğine göre, ülke içindeki yerel bölgelere özerklik ya da ortak ihtiyaçlarını karşılama yetkisi tanınmıştır. Buradaki konu, devletteki ulusun belirli bir ayırt edici özelliği olan topluluğa kendi kendini idare etme özerkliğinin verilmesiyle alakalıdır. Bu durum, 19. yüzyıldan 21. yüzyıla kadar evrim geçirmiş olan üniter devlette, ikinci seviyede görülür, ama tanınan özerklik belirli bir aşamaya gelirse devletin biçimini yeniden tanımlaması gerektiği ortaya çıkabilir. Bundan dolayı üniter devlet, *merkezi (yerinden yönetimsiz) üniter devlet* ve *yerinden yönetimli üniter devlet* olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Nalbant, 1997: 28).

Merkezi üniter devlet; yasama, yürütme ve yargı erklerinin bütün yetkilerinin tek bir merkezde yani başkentte toplandığı üniter devlettir. Merkezi üniter devlet, merkezden yönetim ilkesine göre teşkilatlanmıştır; ancak burada merkezden yönetim ilkesinin sakıncaları içinde yer alan kırtasiyeciliği artırması ve yerel kamu hizmetlerinden halkın uzak kalması gibi sorunlarla karşılaşmaktadır. Bu durumda devlet, merkez dışında yani taşrada bir sorun çıktığı zaman merkezde görev yapan yetkililerle çözmeye çalışır. Merkezi üniter devlet, devlet yönetiminin ve kamu hizmetlerinin tek elden yürütülmesinden ve karşılaştığı teknik sorunları ve kamu hizmetlerinin gerekleri doğrultusunda alınması amacıyla yetki genişliği ilkesini kullanmaktadır (Nalbant, 1997: 28; Kaboğlu, 2016: 155). Kaboğlu’na göre (2016: 155); bu modelin günümüzde sadece tarihsel bir değeri olup; uygulaması bulunmamaktadır.

1.1.2. Federal Devletlerde Merkezden Yönetim İlkesi

Federal devletlerde merkezden yönetim ilkesi, federal ve federe devletler arasındaki anlaşmalar ile uygulanabildiği gibi federe devletlerin kendi içlerinde bu ilkeye göre örgütlendikleri de görülmektedir. Federe devletlerin uyguladıkları merkeziyetçilik ilkesi, üniter devlet özelliklerini taşımakta ve yönetim federe devletin “merkezinden” ve “yerinden” yürütülebilmektedir (Güler, 2000: 23).

Federal devlet, “*merkeziyetçi olmama*” ilkesine dayanır. Merkeziyetçi olmama ilkesi, bir siyasal düzen içerisinde yetkilerin tek bir elde (merkezde) toplanmadığını ifade etmektedir. Çünkü federal devlet, siyasal iktidarın birçok devlet arasında paylaşıldığı devlet şeklidir. Merkeziyetçi olmaması da bu bölünmüşlükten kaynaklanır. Federal devlette yetkiler, ulusal ve ulusaltı ölçekte olmak üzere en az üç iktidar merkezi arasında paylaşılmıştır. Bu üç iktidar merkezi en az sınırı iki federe devletten oluşan federal devletlere özgüdür. Yani, federal devletlerde yerel yönetimi düzenleme yetkisi federe devlete bırakıldığı için, her bir federe devlet sayısı kadar yerel yönetim sistemi ortaya çıkacaktır (Uygun, 2007: 115; Yıldız, 2018: 29).

1.2. YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ VE FEDERAL DEVLET YAPILANMASI

Yerinden yönetim (adem-i merkeziyet), merkezi yönetimin tersine, kamu hizmetlerinin merkezi idareden veya tek elden değil, merkezi idare teşkilatı ve onun hiyerarşisi dışında olan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır (Günday, 2015: 70).

Yerinden yönetim kuruluşları ve organları, merkezi idarenin onlara görev ve yetki aktarmasıyla ortaya çıkmıştır. Yerinden yönetim ilkesi, merkezi yönetimlerin taşrada hizmetlerin daha etkin ve hızlı bir şekilde yürütülmesini sağlayan bir yönetim ilkesidir (Nalbant, 1997: 26; Tuncer, 2010: 36).

Yerinden yönetim, ülkelerin tarihlerine, coğrafi özelliklerine ve kamu yönetimi yapılarına göre değişiklik gösterir. Yerinden yönetim ilkesi buna bağlı olarak “siyasi yerinden yönetim” ve “idari yerinden yönetim” olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. İdari yerinden yönetim ilkesi, hizmet yerinden yönetim ve mahalli (yer bakımından) yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Hizmet yerinden yönetim, belli bir hizmetin merkezi idareden ayrı ve hukuki bir niteliğe sahip kuruluşu devredilmesidir. Mahalli yerinden yönetim, belli bir bölgede oturanların o bölgede

oturmalarından dolayı ortaya çıkan ortak ve genel ihtiyaçlarını karşılamak üzere tanınan özerkliği ifade etmektedir (Onar, 1966: 612).

Siyasi yerinden yönetim ise, siyasi gücün merkezi idare ile mahalli yönetim birimleri arasında bölünmesi olarak ifade edilmektedir. Bu sistemde idari otorite merkezde toplanmış ve bölgesel birimler arasında paylaştırılmıştır. Kısacası, bu sistem “federal devlet sistemini” ortaya çıkarmaktadır. İdari yerinden yönetim ise, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin bazı fonksiyonlarının merkezi yönetimin hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişilerinca yürütülmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu idari sistem, bütün ülkelerde yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Amacı ise, merkezden yönetimin aşırı merkezîyetçiliğinin ortadan kaldırılması, halkın yönetime katılmasını sağlamak ve kamu hizmetlerinin sunumunda düzeni, etkinliği, verimliliği artırmaktır (Eryılmaz, 2013: 114-116).

1.2.1. Üniter Devletlerde Yerinden Yönetim İlkesi

Yerinden yönetimli üniter devlet, “bir devlette kamu hizmetlerinin görülmesine merkez yanında özerk yerinden yönetimler, yani mahalli idareler de katılmaktaysa, buna yerinden yönetim uygulamasının kabul gördüğü üniter devlet” olarak tanımlanmaktadır (Kozanoğlu, 2012: 15; Kaboğlu, 2016: 156). Yerinden yönetim kuruluşları, devlet tüzel kişiliğinden farklı özerk bir tüzel kişiliğe ve mali açıdan da rahat hareket etme imkanlarına sahiptirler. Bu nedenle sorumluluk da bu kuruluşlara aittir. Tanınmış olan bu özerklik üniter devlet olma özelliğini bozmamaktadır (Kozanoğlu, 2012: 15-17). Yerinden yönetimli üniter devletlere, İngiltere, Fransa, İspanya ve İtalya gibi devletler örnek verilebilir.

İngiltere olarak bilinen devletin resmi adı, Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı’dır. 1707 yılında İngiltere, Galler ve İskoçya’nın birleşmesiyle “*Büyük Britanya*” oluşmuş ve 1800 yılında da Büyük Britanya ile Kuzey İrlanda’nın birleşmesiyle beraber “*Birleşik Krallık*” oluşmuştur (Roskin, 2009: 25). İngiltere’nin siyasal, sosyal ve yönetsel yapısını, “*parlamento egemenliği ilkesi*”ni temel alan bir güçler ayrılığı anlayışı doğurmuştur. Bu ilkedan dolayı İngiltere, Kıta Avrupası ülkeleri içinde “*devlet*” kavramı odaklı değil, “*Kraliyet ve Parlamento*” odaklı bir anlayışla devleti yönetmektedir. İngiltere, parlamenter demokrasiyle yönetilen anayasal bir krallık olsa da yazılı bir anayasası bulunmamaktadır (Karasu, 2004: 87-88). Fakat anayasasının temelini sağlayan üç kaynağı vardır. Bunlar; “*yasalar, içtihatlar ve anayasal*

görenekler”dir. İngiltere’nin yasama gücü parlamentoya aittir ve anayasal açıdan hiçbir şekilde sınırlandırılmamaktadır. Parlamento “*Taç, Lordlar Kamarası ve Avam Kamarası*” olmak üzere üç ögeden oluşmaktadır (Eroğul, 2016: 5-11).

Birleşik Krallık’ın kamu yönetimi örgütlenmesinde çoğunlukçu yani “*Westminster Modeli*” hakimdir. Westminster Modeli, çoğunluğun hakimiyeti anlamına geldiğinden, demokrasinin temelinde yer alan “*halkın yönetimi*” tanımındaki “*halk*” ifadesini anlatmaktadır. Bu model, normatif, geleneksel ve Kraliyete özgü çeşitli unsurlar içermektedir; parlamentonun üstünlüğü üzerine kurulmuştur. Westminster modelinin özellikleri; *yürütme gücünün merkezde toplanması (güçlü iktidar- güçlü başbakan), asimetrik iki meclislilik, iki partili sistem, çoğunlukçu seçim sistemi, tekçi-merkeziyetçi yönetim, yazılı olmayan anayasa, parlamento egemenliği, temsili demokrasi* olarak sıralanabilir. Son yarım asırdır İngiltere yönetiminde yapılan ve yapılmaya devam eden yerleşme reformları, adem-i merkeziyetçi bir yapıyı ortaya çıkarırken, merkeziyetçi yapıyı da devam ettirmektedir. İngiliz devlet sistemi, üniter, merkezi ve tümleşik (yerleşme-merkezleşme) bir yönetsel yapıya sahiptir. Bu durum Westminster modelinin merkezi yönetime karşı bir eğilimi olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca bu devlet sistemi, merkezin çevre üzerinde belirgin bir üstünlük sağladığını göstermektedir (Güçyetmez, 2017: 489; Karasu, 2004: 91; Arslan, 2018: 2881). Merkezi yönetim, kamu hizmetlerini yerine getirmesi için görev ve yetkilerini yerel yönetimlere devretmesi nedeniyle, merkezi yönetimin yapılanmasındaki gibi yerel yönetimler de biçim alırken yazılı kurallardan ziyade gelenekler ve gelenekler bağlamında alınan görüşlerle hukuki bir temel oluşturulmuştur (Parlak ve Caner, 2005: 129; Yamaç, 2014: 1). Birleşik Krallık’ta yerel yönetimlerin anayasal bir temeli olmasa da Parlamento’ya karşı sorumludur. Parlamento yerel yönetimlerin teşkilatlanmasını, görevlerini ve yürütecekleri hizmetleri dilediği gibi değiştirebilmektedir. Bu nedenle yerel yönetimler merkeze bağlı bir şekilde çalışmaktadır. Dolayısıyla özerk bir yapı oluşturamamıştır (Karasu, 2004: 110).

Birleşik Krallık’ta 19. yüzyılların başlarından itibaren yerel yönetimlerin yapısal sistemini belirlemek için pek çok yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan ilki 1835 yılında çıkarılan “*Belediye Şirketleri Yasası*”, İngiltere ve Galler’de belediyelerin kurulmasını sağlamıştır. 1888 Yerel Yönetimler Yasası ile il meclislerinin yapısında değişikliğe gidilmiş ve atanmış kişiler yerine seçilmiş kişilerden oluşan bir sistem kurularak, görev, yetki ve sorumluluk bakımından yerel yönetimlerin en önemli organı

halini almıştır. 1894 yılında çıkarılan Yerel Yönetimler Yasası ise, ilk ilçe meclislerinin kurulmasını sağlamıştır (Yamaç, 2014: 2-4; Karasu, 2004: 111-112). İngiltere'nin yerel yönetim yapısı, 1972 yılında çıkarılan ve 1 Nisan 1974 yılında yürürlüğe konulan “*Yerel Yönetim Yasası*” ile oluşturulmuştur. Nüfus, sosyo-ekonomik koşullara göre yerel yönetimler düzenlenmiş ve sayıları azaltılarak üç kademeli bir sistem ortaya çıkarılmıştır (Yıldırım, 1990: 175; İnanç ve Ünal, 2006: 126). İngiltere'nin yerel yönetim yapısı, ilk kademe yönetimi olarak adlandırılan “il (county)”, ikinci kademe yönetimi “bölge (district)” ve son olarak üçüncü kademe yönetimi “köy (parishes)” olmak üzere üç kademeden oluşmaktadır (Parlak ve Caner, 2005: 131-133). 1963 yılında çıkarılmış olan “*Londra Yönetim Yasası*”yla beraber bütün Londra sınırlarını kapsayan Londra Büyükşehir (Greater London Metropolitan) yönetimi de yerel yönetimler yapısı içine katılmıştır (Arslan, 2018: 2875; Karasu, 2004: 111). 1985 Yerel Yönetim Yasası ile birlikte maliyetlerinin fazla olması, halka sunulan hizmetlerde etkin olunamamasından dolayı Londra Büyükşehir yönetimi ile birlikte altı anakent belediyesi 1986 yılında kaldırılarak, bu anakentlerin yönetimi merkezi yönetim ya da özerk kuruluşlardan birine devredilmiştir. 2010 Yerel Yönetimler Yasası, halkın daha çok yönetime katılımı, etkili plan yapımı ve konutlandırma konularında iyileştirmeler içermektedir (Yamaç, 2014: 2-4; Karasu, 2004: 111-112).

Birleşik Krallık'ta yerel yönetimlerin sorumlu olduğu birçok kamu hizmeti bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin yürütmekte sorumlu olduğu bu kamu hizmetleri, hükümetlerin belirledikleri politikalara göre farklılık göstermektedir. 1945-1975 yılları arasında yerel yönetimler, refah devleti anlayışı çerçevesinde ve hükümetlerin yaptığı düzenlemeler doğrultusunda eğitim, iç güvenlik, sosyal çalışmalar, ulaşım gibi alanlarda kamu hizmetlerini yerine getirmiştir (Özarslan, 1994: 179; Karasu, 2014: 114). Yerel yönetimlerin önemli kamu hizmetlerini yerine getirmesi, temel kamu hizmetlerin de önemli bir rol oynadığını göstermektedir. İngiltere'de yerel yönetimler, merkezi yönetimin politikalarını uygulamada bir aracı olması nedeniyle, hükümetlerin kontrolü ve denetimi altında bulunan birimler olarak ifade edilmesi; örgütlenme, merkezi yönetimle ilişkiler ve bütçe konularında aynı rolü üstlenemediklerini göstermektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kurulmaları, kaldırılmaları, statüleri, sunacakları hizmetleri ve bütçeleriyle ilgili konularda düzenleme ve denetleme yetkisini kullanmaktadır. Yerel yönetimlerin anayasal temelinin olmaması nedeniyle, merkezi yönetimin sahip olduğu bu yetkileri istediği gibi kullanabilmesi yerel yönetimlerin yetki

alanını daraltmış ve özerklik sağlayamamıştır. Dolayısıyla yerel yönetimler kendilerine verilen yetki, görev ve sorumluluk dışında herhangi bir görevi yürütemezler (Arslan, 2018: 2881).

Devletlerin merkezden yönetim ilkesi dışındaki örgütlenme şekilleriyle ilgili çeşitli adlandırmalar bulunmaktadır. Türkiye’de *yerinden yönetim ilkesi* olarak ifade edilen yönetim örgütlenmesi, Fransa’da *serbest idare*, İspanya’da *özerklik*, İtalya’da ise *yerel özerklik ve idari yerinden yönetim* olarak ifade edilmektedir (Nalbant, 1997: 30).

Fransa’da serbest idare ilkesi, “*mahalli idarelerin yasada öngörülen şartlar çerçevesinde, seçilmiş meclislerince serbest biçimde yönetilmesini* (md.72)” ifade etmektedir. Seçilmiş meclisler, görevleri için kendi düzenleyici işlemlerini yapma yetkileri bulunmaktadır. Fransız yerel yönetim sistemi anayasal statüye, IV. Cumhuriyetin Anayasasıyla kavuşmuştur. IV. Cumhuriyetin yapmış olduğu 1946 tarihli anayasadan önce hazırlanmış olan anayasa taslağı, yapılan referandum sonucunda reddedilmiştir. “*Yerel yönetimlerin serbest yönetimi ilkesi*”ni kabul eden taslak, ayrıca yerel meclislerin seçimle oluşan meclisler tarafından yönetileceği gibi düzenlemeler içermektedir. Anayasa taslağının kabul edilmemesi üzerine, 1946 yılında kabul edilen anayasa ile bu ilkeler benimsenmiştir (Canatan, 2010: 8). V. Cumhuriyeti kuran 4 Ekim 1958 tarihli Anayasa da yerel yönetimlere yer vermiştir. 1958 Anayasası’nın 72. maddesinde “*ülkedeki yerel yönetimler; belediyeler, iller, bölgeler ve deniz aşırı ülkelerden*” olduğu belirtilmektedir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere yerel yönetim birimleri anayasal güvence altına alınmıştır (Turan, 2013: 8).

Üniter bir devlet yapısına sahip olan Fransa’da 1982 yılında yapılmış olan reformla birlikte adem-i merkezîyetçi bir sürece girmiştir. Bu reformla ile yerel yönetimler, merkezi idare karşısında daha fazla güçlenmiştir (Turan, 2013: 1). Bu dönem yerelleşme anlayışını anayasal düzeye taşıyarak; 2003 yılında yapılan anayasa değişikliğine göre Fransız Anayasası’nın 1. maddesine eklenen, “*idari yapısı yerinden yönetim esasına dayanmaktadır*” ifadesiyle anayasal dayanağı tanımlanmaktadır. Dolayısıyla 1982 ve 2003 yılları arasında yerel yönetim alanında yapılan reformlar ve düzenlemelerle Fransa’da etkili olan güçlü merkezden yönetime dayalı üniter devlet yapısı; yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışını önceleyen bir forma dönüştürmüştür (Toksöz vd., 2009: 58-59).

İspanya, 1978 Anayasasına göre, parlamenter monarşiyle yönetilen, ulusal egemenliğin İspanyol halkında olduğu sosyal ve demokratik bir hukuk devletidir (md.1) (Adalet Bakanlığı, 2011a: 539; Akgül, 2013: 164). İspanya’da kamu yönetiminin temel ilkeleri, 1978 Anayasası’nın 103. maddesinde yer almaktadır. Bu maddeye göre; kamu yönetimi, “*tarafsız olarak kamu yararına hizmet eder ve adalet ve kanunlara tam tabi olarak, verimlilik, hiyerarşi, yerinden yönetim, yetkilerin dağıtılması ve koordinasyon ilkelerine*” uygun olarak hareket etmektedir. Devlet yönetiminin organları kanunlarla oluşturulmakta, yönetilmekte ve koordine edilmektedir (Adalet Bakanlığı, 2011a: 560; Esen, 2004: 343). 1978 Anayasası İspanya’da üç kademeli bir yönetim yapısı meydana getirmiştir. Bu yapı, “*merkezi yönetim, bölgesel yönetim (özerk topluluklar) ve yerel yönetimler (belediyeler, iller ve diğer yerel yönetim birimleri)*”den oluşmaktadır (Esen, 2004: 344).

İspanya’da merkezi idarenin başında hükümet bulunmaktadır. Hükümet, devletin iç ve dış siyasetini, hukuki ve askeri idaresini ve savunmasını yönlendirmektedir. Ayrıca, anayasa ve kanunlar uyarınca yürütme ve kanuni yetkiyi de kullanmaktadır (md.97) (Esen, 2004: 344). Yerel yönetim yapısı, belediye, il yönetimi ve bölgesel yönetimden oluşmaktadır. Anayasanın 137, 140, 141, 142, 149 ve 152. maddeleri yerel yönetimlerin kuruluş, görev, yetki ve mali yapılarıyla ilgili hükümler içermektedir (Esen, 2004: 354; Adalet Bakanlığı, 2011a: 567-574). 1985 yılında çıkarılmış olan Yerel Yönetimler Yasası’nda yerel yönetimlerin kuruluşu, organları, görev ve yetkilerine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır (Esen, 2004: 354; Keleş, 2020: 88-89).

İspanya’da merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, işbirliğini ve uyumu sağlamak amacıyla “İspanya Yerel Yönetimler Konseyi” kurulmuştur (Keleş, 1993: 16). Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde düzenleme ve denetleme yetkisi bulunmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiler düzenlenirken kullanılan ölçütler arasında görev ve hizmetlerin yerine getirilirken kullanılan yöntemlerden yararlanılmaktadır. Görev bakımından merkezi yönetimin; “*ulusal güvenlik, adalet, eğitim politikaları, sosyal güvenlik, dış ticaret gibi genel politikaları oluşturmak ve düzenleyici işlem yapmak*” gibi görevleri vardır. Merkezi yönetim, bu konular üzerindeki yetkilerini doğrudan devretmez ve kullanılmasına izin vermeme hakkına sahiptir. Bu konular dışında kalan bütün düzenlemeler ve hizmetler yerel yönetimlere bırakılmıştır. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin ilişkileri çerçevesinde bir diğer konu da personel politikalarıyla ilgilidir. Merkezi yönetim, kendi kamu

görevlileri dışında yerel yönetimlerin görevlilerini belirleme esasına karışamaz. Fakat, meslek memurluğunun geliştirilmesinde ve eğitilmeleri konularında politikalar belirlenmesinde son kararları alabilme hakkına sahiptir (Parlak ve Caner, 2005: 358).

İspanya Anayasası'nın 2. maddesine göre; “*Anayasanın temeli, İspanyol milletinin ayrılmaz birliği, tüm İspanyolların ortak ve bölünmez ülkesidir*” hükmü yer almaktadır. Bu maddeye göre, İspanya'nın üniter bir devlet yapısına sahip olduğu ifade edilmektedir (Adalet Bakanlığı, 2011a: 539; Toksöz vd., 2009: 78). İspanya'da üniter devlet sistemi hakim olsa da bölgesel/bölgeli devlet olarak nitelendirilmesi, yerel yönetimlere ve özerk yönetimlere geniş yetkiler verilmesi, ülkede adem-i merkezîyetçi bir yapının olduğunu göstermektedir. Bu durum, İspanya'nın kamu yönetimi yapısında geniş bir yerinden yönetim (desantralizasyon) uygulandığının göstergesidir (Usta ve Bilgiç, 2017: 136; Toksöz vd., 2009: 77).

İtalya siyasi tarihi, idari ve siyasi açıdan genel olarak üç dönemde incelenmektedir. İlk dönem, 1861 yılında krallığın kurulması ve bağımsızlığının ilan edilmesiyle başlayıp, 1922 yılına kadar devam eden “*liberal dönem*” olarak adlandırılmaktadır. İkincisi, “*faşist dönem*”dir. Bu dönem, 1922 yılında Mussolini'nin iktidara gelmesiyle başlamış ve 1943 yılına kadar devam etmiştir. Üçüncü dönem ise, “*yeniden yapılanma dönemi*” olarak adlandırılmaktadır. Yeniden yapılanma dönemi, 1943'ten sonraki dönemi kapsamaktadır. İtalya'nın 1943 yılında işgal edilmesinin ardından 1945 yılında tekrardan bağımsızlığını ilan etmiştir. 1946 yılında şeklen devam eden kraliyet yönetimi yapılan referandum ile kaldırılarak Cumhuriyet yönetimi kurulmuştur. Böylece 1948 Anayasası, 1947 yılında Kurucu meclis tarafından kabul edilmiş ve 1 Ocak 1948 yılında yürürlüğe konulmuştur (Koşar, 2013: 328; Türker, 2002: 484-486).

İtalya, “*demokratik parlamenter sistemle yönetilen üniter*” bir devlettir. 1948 Anayasasının 5. maddesinde “*tek ve bölünmez Cumhuriyet, yerel özerklikleri tanır ve güçlendirir; Devlete bağlı hizmetlerde idari ademi merkezîyeti tam olarak uygular; kendi mevzuat, ilke ve yöntemlerini özerklik ve yerinden yönetimin gerekliliklerine uyumlu hale getirir*” ifadeleri yer almaktadır (Tortop, 1996: 63; Adalet Bakanlığı, 2011b: 323). İtalya'nın merkez idaresi, karmaşık bir yapıda olmasına rağmen, bölge yönetimlerinin ortaya çıkmasından sonra, birçok yetki ve sorumluluğu bölgesel ve yerel yönetimlere aktarmasıyla, iş yükü hafiflemiştir (Türker, 2002: 492).

1948 Anayasasına göre; ülke tek ve bölünmez, üniter bir devlet olarak ifade edilmiş olsa da “*bölgeler, iller ve belediyelerden oluşan yerel idare yapılarının varlığı* (Koşar, 2013: 328)” yani yerel özerklikler anayasa ile tanınmış ve güvence altına alınmıştır. Anayasa, kamu hizmetleri yürütülürken “*yerinden yönetim ilkelerinin*” uygulanmasını öngörmektedir. Ayrıca, İtalya’da geniş bir desantralizasyon uygulandığı için kamu hizmetlerinin büyük bir bölümü yerel yönetim organları tarafından yerine getirilmektedir (Toksöz vd., 2009: 92).

Üniter devlette idari teşkilata hakim olan ilkelere bakıldığı zaman, merkezden yönetim ilkesi ağırlıklı ve yerinden yönetim ilkeleri bir arada uygulanmaktadır. Ülkeler, siyasi, tarihi, ekonomik ve coğrafi faktörlerini dikkate alarak merkezden ya da yerinden yönetim ilkelerinden birini tercih ederler. Bu iki ilke birbirinin tamamlayıcısı niteliğindedir. Çünkü kamu hizmetlerinin yürütülmesinde bu iki ilkeden sadece birisi tek başına yeterli değildir. Diğer bir ifadeyle, merkezi ya da yerinden yönetim ilkeleri hiçbir ülkede salt bir şekilde uygulanmamaktadır (Atay, 2014: 218). Bundan dolayı merkezden yönetim ilkesini esas alan ülkelerde bile belirli ölçüde yerinden yönetim ilkesi de uygulanmaktadır. Bu durum üniter devlet biçiminde de geçerlidir. Üniter devlette bütün yetkiler merkezi bir idarede toplanır. Bu merkezi idare bir kısım yetkilerini yerel birimlere aktarabilir. Ayrıca, üniter devletlerde merkezden yönetimin sakıncalarını azaltmayı amaçlayan “yetki genişliği” ilkesiyle yerel birimlerdeki en üst kamu görevlisine yetki devri yapılmaktadır (Öztürk, 1992: 67; Köse, 2004: 4).

Üniter devlet örgütlenmesinde yönetim yapılanması merkezden yönetim ilkesi üzerine kurulmuştur. Üniter devlet sisteminin temelini oluşturan bu ilke, siyasi iktidarı ve idareyi “tek” ve “bütün” saymaktadır. Üniter devlet yapıları, hiyerarşi ilkesi içinde yukarıdan aşağıya doğru yetki paylaşımına dayanmaktadır (Güler, 2000: 29). Üniter bir devlet yapısında anayasal üstünlük merkeze yani başkente verildiği için herhangi bir çevresel veya yerel yönetim sisteminin vücut bulması merkezin iradesine bağlıdır. Bu durum sınırlanmamış bir merkezden yönetim hayaleti yarattığını düşündürse de kurulacak olan yerel kurumlar isteğe bağlı olarak yeniden şekillenebilir, düzenlenebilir ve kaldırılabilir; onların güçleri ve sorumlulukları kolayca genişletilebilmişse kolayca da daraltılabilir (Heywood, 2014: 222). Üniter devlette yerinden yönetim ilkesinin özü, kamu hizmetlerinin doğrudan merkez hükümet tarafından yerine getirilmesi değil, kamu tüzel kişiliğine sahip idari ve mali özerkliğe sahip olan kamu idareleri ve kamu kurumları tarafından yerine getirilmesidir (Yıldız, 2018: 15).

Birleşik Krallık, Fransa, İspanya ve İtalya gibi üniter devlet yapılarına sahip olan ülkelerin kamu yönetimlerinde yerinden yönetim kuruluşlarının özerk olabilmeleri ülkelerin merkezileşme- adem-i merkezileşme düzeylerine göre şekillenmektedir. Üniter devlet sisteminin temel özelliğinden olan egemenliğin merkezde toplanmış olmasından dolayı, merkezi iktidar ile yerinden yönetim kuruluşları arasında egemenlik paylaşımı söz konusu değildir. Açıklaması yapılan birkaç devletin yerinden yönetim kuruluşları anayasal olarak güvenceleri sağlanarak özerkliğe sahip olsalar da farklı hükümet sistemleri ile yönetilmektedirler (Arslan ve Çiçek, 2018: 713).

1.2.2. Federal Devletlerde Yerinden Yönetim İlkesi

Devletlerin örgütlenmesinde kullanılan ilkeler, merkezden ve yerinden yönetim ilkeleridir. Bu ilkeler, siyasal bir nitelik taşımasından dolayı devlet şekillerini oluşturabilmektedirler. Yerinden yönetim ilkesinin en belirgin örneğini oluşturan federal devlet, federal ve federe devletler olmak üzere hem siyasal hem de hukuksal olarak iki ayrı düzeyde örgütlenmiştir. Bu durum devlet organları ve devlet yetkilerinin de paylaşılmasına neden olmuştur. Bu tür sistemler, “siyasal yerinden yönetim” olarak ifade edilmektedir. Kısacası siyasal yerinden yönetim, federal devlet sistemini ortaya çıkarmış ve siyasal iktidarı tek bir merkezde toplamadan, farklı bölgeler arasında paylaştırılmıştır (Köse, 2004: 4).

Federal devlet yapılanmalarında örgütlenmenin temelini yerinden yönetim ilkesi oluşturur. Yerinden yönetim ilkesi hem siyasal iktidar hem de idarenin çok merkezli kurulmasını gerektirir. Burada ana birimler arasındaki ilişki, anayasalarda açıkça belirtilen görev dağılımıyla orantılı bir şekilde gerçekleştirilir. Her birim, kendisine verilen görevlerden doğan gelir kaynaklarına ve serbestçe harcama yetkisine, personele ve malvarlığına, görevle alakalı karar alma ve yürütme yetkisine sahiptir. Görevler ayrımı sayesinde, görevi yapan birim için o alanda “hükümrancılık” sağlar ve başka bir birimin de bu alana karışmasına izin vermez (Güler, 2000: 22-29).

Federal devlet örnekleri arasında; ABD ve Kanada gibi çok geniş coğrafi sınırları olan ve toplum yapısı olarak heterojen bir niteliğe sahip federal devletler olduğu gibi daha küçük coğrafi alana ve daha az bir nüfusa sahip olan İsviçre gibi federal devletler de bulunmaktadır. Federal devlette, birçok federe devlet (eyalet/kanton) bulunmaktadır. Örneğin İsviçre’de 26, Almanya’da 16 ve ABD’de 50 federe devlet mevcuttur (Çağdaş, 2019: 164).

Amerika Birleşik Devletleri, “federal hükümet ve eyalet yönetimi çerçevesinde örgütlenmiş federalist temelli bir yapı” olarak ifade edilmektedir (Dikmen ve Emre, 2004: 185). Amerika Birleşik Devletleri’nin siyasal yapısı, “*güçler ayrımı, denge ve fren ya da kontrol ve denge (check and balances) ve federalizm*” olmak üzere üç önemli ilkeye göre şekillenmiştir. (Arı, 2015: 21-22; Türker, 2018: 455-456).

Amerika Birleşik Devletleri, federal devlet yapısı ve adem-i merkeziyetçi yönetim sistemine sahip olan bir ülkedir. Yönetim sistemi, “*federal devlet, eyaletler ve yerel yönetimler*” olmak üzere üç kademeli bir yapıdan oluşmaktadır (Arslan ve Biniş, 2014: 149; Yılmaz, 2009: 10). Yetkiler öncelikle federal düzeyde, yasama, yürütme ve yargı erkleri arasında paylaşılır. Daha sonra ise, federal devlet ile eyaletler arasında paylaştırılarak; bu erkler arasındaki çatışma ve işbirliğinin birbirlerini dengeleyerek hükümetlerin (federal devlet ve eyaletlerin) daha etkili çalışmalarına yol açmaktadır (Arı, 2015: 21). Amerika Birleşik Devletleri’nin federal yapısının temelini “adem-i merkeziyet” anlayışından alması bütün yönetim mekanizmalarında hakim kılınmasını sağlamıştır. Bu anlayış, görevleri, mali kaynakları ve sorumlulukları Anayasada tanımlanmış olsa da eyaletler içişlerinde serbest bırakılmıştır. Yerel yönetimler ise, güçlü adem-i merkeziyet anlayışının etkisi ile yapılandırılmıştır (Yılmaz, 2009: 11; Ayhan, 2008: 103).

1787 Amerika Birleşik Devletleri Anayasası’nda federal hükümetin kullanacağı yetkiler, ilk üç maddede yer almaktadır. Anayasa’nın 1. maddesinin 8. bölümünde federal devletin görevleri açıkça belirtilmiştir. Bu görevler arasında “*para basmak, vergi koymak, postane kurmak, eyaletler arasında ve diğer ülkelerle olan ticareti düzenlemek, savaş ilan etmek, dış politikayı yönetmek, ülkeyi ve ülkeye bağlı diğer toprakları yönetmek gibi görevler doğrudan federal devlete bırakılmasının yanında bankalar ve diğer şirketlerin açılmasını sağlamak, yol, okul, sağlık vb. hizmetleri yerine getirmek, elektrik üretmek ve satmak, tarımsal alanda gerekli düzenlemeleri yapmak gibi yetkileri*” de bulunmaktadır (Arı, 2015: 22).

Amerika Birleşik Devletleri’nde 50 tane eyalet vardır. Eyaletlerin her birinin birer anayasası ve “bill of rights”ı bulunmaktadır (Eroğul, 2016: 129). Federal Anayasa, eyalet anayasaları ile yasalar kamusal görevlerin hangilerinin federal devlet tarafından hangilerinin eyaletler tarafından yürütüleceğini belirlemiştir. Eyaletler, kendilerine özgü yönleri ve birimleri bulunan kamu yönetimi örgütleri ile eyaletin

sorumluluğunda bulunan kamusal görevleri yürütmektedirler (Dikmen ve Emre, 2004: 215-216).

Amerika Birleşik Devletleri'nin adem-i merkeziyetçi yapısından dolayı, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde eyaletleri ve yerel yönetim kuruluşlarını görevlendirmiştir (Eroğul, 2016: 132; Ayhan, 2008: 117). 1787 Anayasası'nda yapılan onuncu değişiklik ile Anayasa tarafından federal devlete yetki verilmeyen ve eyaletler için açıkça yasaklanmamış konularda eyaletlerin yetkili olduğu ifade edilmiştir. Dolayısıyla, eyaletler çeşitli konularda politik karar alma hakkına sahip olmuştur. Örneğin, eyaletler idam cezası kullanımında veya evlilik ve boşanma konularında ya da trafikle ilgili konularda farklılıklar göstermektedir (Türker, 2018: 461). Anayasa'nın IV. maddesi eyaletleri düzenlemiştir. Eyaletlerin üstlendikleri görevler arasında, “*eğitim standartlarını belirleme, ulaşım ağlarını kurma ve bakım, yüksekokul ve üniversite kurma, ruhsat verme, halk güvenliğini sağlama, nüfus, parklar, eğlence ve çevre amaçlı idare etme, milli muhafaza komuta etme, sağlık, konut ve beslenme programlarını yürütmek*” bulunmaktadır (Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 36; Arı, 2015: 22-23).

Amerikan kamu yönetiminin merkezi yönetimden sonraki en büyük parçası olan yerel yönetimler, merkezi yönetim ile birlikte kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görev almaktadır. Yasal olarak eyaletler tarafından kurulur, yetkilendirilir ve eyalet anayasasının vermiş olduğu yetkiler çerçevesinde hareket etmektedir (Arslan ve Biniş, 2014: 169). Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetim mevzuatları eyaletten eyalete değiştiği için, yerel yönetimlerin görevleri ile ilgili belli bir model bulunmamaktadır. Amerikan yerel yönetimlerin görevleri üç ana grupta toplanabilir. Bunlar, “eğitim, sağlık ve çevre, kamu yararı ve işçileri” ile ilgili görevleri vardır (Türker, 2018: 466).

Federal Almanya Cumhuriyeti'nin yönetim yapısı, 23 Mayıs 1949 yılında yürürlüğe girmiş olan Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası'na dayanmaktadır (Yılmaz, 2020: 44). Alman Anayasasına göre; “*Almanya Cumhuriyeti, demokratik ve sosyal bir federal devlettir (md.20)*” (Bağlı, 2011: 45). 1949 Anayasası'nın temel kanunları dışında, devletin siyasal sistemi ve devlet örgütlenmesiyle ilgili ilkeler de anayasal güvence altına alınmıştır. Bu hükümler; “*anayasanın 20., 24., 25. ve 28. maddelerinde işaret edilen cumhuriyet ilkesi, federalizm ilkesi, hukuk devleti ilkesi, sosyal devlet ilkesi, demokrasi ilkesi*” olarak sayılmaktadır (Karaer, 1989: 19; Akın, 2004: 237).

Almanya'nın kamu yönetimi yapısı; federal yönetim, eyalet yönetimi ve yerel yönetimler olmak üzere üçe ayrılmaktadır (Karatepe, Önen ve Arıbaş, 2014: 22). Federal yönetim düzeyi, 11'i batı, 5'i doğuda olmak üzere 16 eyaletin bir araya gelerek oluşturduğu ve yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erki de elinde bulunduran devletin bütününe ifade eden yapıdır (Akın, 2004: 237; Muratoğlu, 2014: 291; Erdem, 2016: 98). Federal yapının işleyişinde en önemli konu, devlete ait yetkilerin federal devlet ve federe (eyalet) devletler arasında paylaşılması gelmektedir. Bu konuda Alman Anayasası'nın 30. maddesinde “*Anayasadaki özel hükümler saklı kalmak üzere, anayasada aksine bir düzenlemenin olmadığı veya aksine bir düzenleme yapılmasına izin verilmediği durumlarda devlete ait yetkilerin (yasama-yürütme-yargı) kullanılması ve görevlerinin yerine getirilmesi eyaletlere (federe devletlere) aittir*” hükmü yer almaktadır. Bu madde, Anayasa'nın federal devlete vermiş olduğu yetkilerin dışında kalan tüm yetkileri eyaletler tarafından kullanılacağını ifade etmektedir. Eyaletlere ait yetkilerin hangi organlar tarafından kullanılacağı eyaletlerin iç hukukuna göre belirlenmektedir. Ayrıca, eyaletler kendilerine ait olan bir yetkiyi federal devlete devredememektedir (Muratoğlu, 2014: 306).

Alman yönetim sisteminin ikinci basamağını eyaletler (federe devletler) oluşturmaktadır. Eyaletler, devlet örgütlenmesi içinde kendi yasama ve yürütme organlarına sahiptir. Yönetimsel yapı içinde ise, yerine getirdikleri kamu hizmetleri açısından federal devletlerden daha ayrıntılı bir yapıya ve özerkliğe sahiptirler (Akın, 2004: 241). Eyaletlerin kendilerine özgü federe anayasaları vardır ve her bir eyaletin yasama, yürütme ve yargı erkleri bulunmaktadır. Her eyaletin görevlerini yerine getirmek ve politikalarını yapmaları için mali özerklik tanınmıştır (Karatepe, Önen ve Arıbaş, 2014: 29; Akın, 2004: 240).

Eyaletlerde, içişleri, adalet, maliye, ekonomi, çalışma ve sosyal güvenlik, eğitim bakanlıkları ve bunlara bağlı kamu kuruluşları bulunmaktadır. Eyalet yönetim birimleri içinde “*dolaylı eyalet yönetimi*” ve “*dolaysız eyalet yönetimi*” kapsamında birim ve kuruluşlar bulunmaktadır. Dolaylı eyalet yönetimi içinde, vakıflar, birlikler ve belediyeler vardır. Dolaylı eyalet yönetimi anayasanın 28. maddesi uyarınca daha çok yerel yönetimler üzerine kurulmaktadır. Dolaysız eyalet yönetimi ise, eyalet meclisi, eyalet hükümeti ve eyalet kamu yönetimi örgütlenmesinden oluşmaktadır. Bu yapıları nedeniyle eyaletler, merkezi yönetim şeklinde faaliyet göstermektedirler (Akın, 2004: 241; Parlak ve Caner, 2005: 171-172).

1949 Anayasası'nın 73. maddesine göre federasyonun; “*dışışleri, ulusal savunma, federasyon vatandaşlığı, pasaport, gümrük, kültür varlıklarının korunması, hava ve demiryolu ulaşımı, posta ve telekomünikasyon işleri, uluslararası terörizmle mücadele, federal istatistik ve atom enerjisinin kullanılması*” konularında tek başına yasa çıkarma yetkisi bulunmaktadır (Erkul, Kara ve Şimşek, 2016: 42; Adalet Bakanlığı, 2011c: 237-238). Alman Anayasası'na göre; “*dışışleri, savunma, yurttaşlık, pasaport, yabancıların kabulü, para politikası, gümrükler ve malların serbest dolaşımı, ulusal demiryolları ve hava yolları, posta ve haberleşme, fikri haklar*” merkezin yani federal devletin yetkili olduğu alanların başında gelmektedir. Eyaletler ise, “*eğitim, kültür (TV-Radyo yayıncılığı dahil), sağlık ve kolluk*” gibi alanlarda yetkilidirler (Eroğul, 2016: 242-243).

Alman Anayasası'nın 74. maddesinde hem federal devletin hem de eyaletlerin ortak yetki alanına giren konular sıralanmaktadır. Bu yetkiler arasında “*medeni hukuk, ceza hukuku, adliye örgütü, baro, noterlik ve hukuk danışmanlığı, nüfus sicili işleri, dernekler hukuku, yabancıların ikamet ve yerleşme rejimi, mülteci ve sürgün sorunları, kamu sosyal rejimi, ekonomik alanla ilgili düzenlemeler (maden, sanayi, enerji, esnaf ve sanatkarların işleri, ticaret, banka ve borsa rejimi, özel hukuk sigorta rejimi), yüksek öğretime kabul ve yüksek öğretim diploması*” yer almaktadır (Adalet Bakanlığı, 2011c: 238-240; Eroğul, 2016: 242-243).

Almanya'da yasama erkinde merkez yani federal devlet, yürütme de ise, eyalet güçlü konumdadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde temel politikaları federal devlet belirlemekte, uygulamasını ise yerel yönetimler yapmaktadır. Bu anlayıştan dolayı, kamu bürokrasisinin daha çok eyaletlere odaklandığı görülmektedir (Eroğul, 2016: 240-241). Almanya'da yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde sunulmasını sağlamaktadır. Kamu hizmetleri ağırlıklı olarak yerel yönetimler tarafından yürütülmektedir (Bağlı, 2011: 62).

Federal devlet sisteminde bulunan federe veya eyalet yönetimleri, federal anayasanın vermiş olduğu yetkiler çerçevesinde egemenlik haklarını kullanmaktadırlar. Federal devletin en önemli özelliği, güç ve iktidarın federal devlet ve eyaletler (federe devletler) arasında paylaştırarak ortaklaşa bir yönetimin kurulduğu devlet sistemi olmasıdır (Sobacı ve Köseoğlu, 2016: 21). Dolayısıyla, yukarıdaki paragraflarda değerlendirilen ülkelerde (Amerika Birleşik Devletleri ve Almanya) de görüldüğü gibi, merkezi hükümet (federal devlet) ile eyalet/federe devlet gibi yönetimlerin egemenliğin bir kısmının paylaşımına dayanan birleşik bir devlet yapısı ortaya çıkmaktadır. Merkezi

iktidar, eyalet ve yerel yönetimler arasında eyalet yönetimleri ön plandayken; yerel yönetimler de bu üç yönetim arasında yasaların vermiş olduğu yetkiler kapsamında özerklik sınırı idari konularla ilgilidir (Arslan ve Çiçek, 2018: 713).

Devlet, sürekli bir değişim, dönüşüm ve etkileşim içinde olan canlı bir varlık olarak görülmektedir. Devlet, dünyada meydana gelen teknolojik gelişmelere ve küreselleşmenin beraberinde getirmiş olduğu yeniliklere de ayak uydurmak zorunda kalmıştır. Dolayısıyla, devletlerin yönetim anlayışları ve örgütlenmeleri kapsamında değişimler meydana gelmiş ve devletlere çeşitli görevler de yüklemiştir. Ayrıca, yaşanan gelişmeler, kamu hizmeti kavramının da anlamında, kapsamında ve sunumunda da zaman içinde değişkenlik göstermesine neden olmaktadır (Arslan, 2020: 514). Kısacası, devlet biçimi ve örgütlenmesi, siyasal, sosyal, tarihsel ve konjonktürel koşullar sonucunda şekillenmekte ve kamu yönetimi teşkilatlanmasını da belirlemektedir.

2. KAMU HİZMETİ: TANIMI VE KAPSAMI

İdarenin varlık sebebi ve faaliyetlerinin sınırını, en soyut anlamda “*kamu yararı*” oluşturmaktadır. Soyut anlamdaki “*kamu yararı*” kavramının yasama organı tarafından somutlaştırılması, kamu kudreti kullanılarak yapılacak hizmetlerin tasarlanması, kararlaştırılması ve düzenlemeye tabi tutulması sonucunda “*kamu hizmeti*” ortaya çıkmaktadır. Bu yürütülen hizmetler içinde idarenin örgütlenmesi ve birtakım icraatlarda bulunması en geniş anlamda kamu hizmetini oluşturmaktadır (Atay, 2014: 595; Özdemir, 2008: 180; Ulusoy, 2004: 13).

“Kamu hizmeti” kavramı, Fransızların “*service public*” ifadesi “hidematı umumiye” şeklinde çevrilerek dilimize alınmıştır. “Public” sıfatı, “amme, kamusal, umumi” olarak çevrilirken, “service” kelimesi iki anlam taşımaktadır. Service kelimesinin hem dinamik hem de statik anlamları bulunmaktadır. Dinamik anlamı “hizmet, görev, ödev” anlamında; statik anlamı ise “durum, takım, teşkilât” gibi kelimelere karşılık gelmektedir. Buna göre, kamu hizmeti dilimize sadece kavramın dinamik anlamını ifade eden biçimde çevrilmiş, kavramın statik anlamını ifade eden “teşkilat” anlamı vurgulanmamıştır. “Public” kelimesinin karşılığı olarak “kamusal” sözü kullanılmış olsa da “kamusal hizmet” ifadesinin yanında farklı tabirler de kullanılmıştır. Bu tabirler, “kamu hizmeti”, “amme hizmeti”, “umumi hizmet” gibi kavramlar arasında herhangi bir fark gözetilmeden “kamusal hizmet” yerine kullanılmaktadır (Derbil, 1950: 28).

Kamu hizmeti, toplumun yaşamını sürdürebilmesi için zorunlu olan, bu özelliğinden dolayı da hem devletin hem de idarenin varlık sebebi olarak görülmektedir. Bu kavram, 16. yüzyılda ortaya çıkmış, 18. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devletin işlevlerinin artması sonucunda genişlemiş ve yaygınlaşmaya başlamıştır. Fransa’da 19. yüzyılın sonlarında ve 20. yüzyılın başlarında Léon Duguit, Roger Bonnard ve Gaston Jeze tarafından kurulan Kamu Hizmetleri (Bordeaux) Okulu tarafından oluşturulan kamu hizmeti teorisi ve sistematığı, bu süre içinde çeşitli değişimler, gelişmeler ve hatta krizler bile yaşamıştır (Ulusoy, 1999: 165; İştin, 2007: 61).

Kamu hizmeti, 20. yüzyılın ilk ve son çeyreğinde, “kriz” kavramıyla anılmaya başlanmıştır. Bunun nedeni, modern devletin toplumsal işlevlerinin genişlemesinden dolayı ortaya çıkan devlet faaliyetlerinin hukuksal yapıları incelerken, eskinin kavram ve kategorileri değiştirilmek zorunda kalınmıştır (Karahanoğulları, 2015: 1).

Kamu hizmeti kavramı, “genişleme krizi” ve “daralma krizi” olmak üzere iki kriz yaşamıştır. İlk kriz, devletin kamu hizmeti olarak üstlenmiş olduğu faaliyetlerin hızla genişlemesinden dolayı, esas olarak idarenin düzen sağlama işlevi üzerine kurulmuş bir hukuksal anlayışının klasik ilkelerinin açıklayıcı gücünü yitirmesi ve yeni kavramların oluşmasıyla ortaya çıkmıştır. 20. yüzyıl başı ile İkinci Dünya Savaşı arasındaki dönemde yaşanmıştır. 1970’lerde başlayan ve hala devam eden daralma krizi; devletin üstlenmiş olduğu kamu hizmeti alanlarına yönelik daraltma ve yeniden yapılanma arayışlarının sonucu olarak kamu hizmet kavramı üzerine kurulan devletin işlevlerini düzenleyen hukuk kurallarının göreceli olarak dengesinin bozulmasına neden olmuştur. Bu durum karşısında hukuk kuralları, kamu hizmetlerinde yaşanan daralmayı ve yeniden yapılanmayı açıklayamaz hale gelmiştir. Hala yaşanmakta olan daralma krizinin devletin düzen sağlama işleviyle sınırlanmış ve bunun dışında kalan konuları terk etmiş yeni bir idare hukuku çıkaracağı iddia edilmektedir (Karahanoğulları, 2015: 334-355).

Kamu hizmeti, devletin paradigma değişimlerine göre; anlamı, kapsamı ve sunulması da değişiklik gösteren bir kavramdır. Bu nedenle kamu hizmeti kavramı, çeşitli disiplinlerin araştırma alanlarında yer almaktadır (Korkut, Acar ve Tetik, 2015: 112). Kamu hizmeti kavramının geçirdiği evrim sürecine bakıldığında, bu kavramın 20. yüzyıl başlarında siyaset biliminden idare hukukuna geçtiği, daha sonra da genel olarak ekonomik yaklaşımlar olan kamu maliyesi ve kamu ekonomisinde değişik şekillerde kullanıldığı görülmektedir. Kamu hizmeti, siyaset bilimi alanında “devletin

işlevleri/görevleri” şeklinde incelenirken; kamu maliyesi ve kamu ekonomisi alanında “*kamu kesimi*” ve “*kamu malı*” şeklinde incelenmektedir (Karahanoğulları, 2015: 9).

Kamu hizmetinin tanımı, yeri ve değeri hakkında doktrinde uzlaşma oluşmamıştır. Bu durum, İkinci Dünya Savaşından sonra idare hukukundaki gelişmeler, devlet müdahalesinin artması, ekonomik gelişmelerden dolayı yaşanan krizden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla kamu hizmeti kavramının ortak ve geçerli bir tanımı yapılamamıştır (Gülan, 1988: 147). Bu nedenle kamu hizmeti kavramıyla ilgili olarak yapılan tanımlardan birkaçını şöyle sıralayabiliriz:

Onar’a (1966: 13) göre kamu hizmeti, “devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında genel ve kolektif ihtiyaçları karşılamak ve tatmin etmek, kamu yararını sağlamak için icra edilen ve kamuya sunulmuş bulunan devamlı ve muntazam faaliyetlerdir” şeklinde tanımlanmaktadır. Başka bir tanımda kamu hizmeti, “devletin veya diğer kamu tüzel kişilerin mevzuatça belirlediği alanlarda bizzat ya da yakın gözetim ve denetimi altında bulundurarak uyguladığı toplumsal ihtiyaçları karşılama amacını güden, düzenli, sürekli ve yöneldiği amaca göre değişkenlik göstererek uyum sağlama imkanına sahip faaliyetlerdir” olarak tanımlanmıştır (Atay, 2014: 577-578). Karahanoğulları’na (2002: 38) göre ise, “kamu hizmetleri, siyasal alanın örgütünce (devletçe) kısmen veya tamamen üretim ilişkileri alanının kurallarından bağımsız kılınarak üstlenilen, kamusal (siyasal) alana dahil edilen, toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik faaliyetleri” ifade etmektedir. Başka bir tanıma göre ise kamu hizmeti, “toplum için önem kazanmış olan ortak ve genel olan bir ihtiyacın tatminine yönelik olarak kamu tüzel kişileri veya onların denetimi altında özel kişilerce yürütülen bir faaliyettir” şeklinde tanımlanmaktadır (Gülan, 1988: 148). Diğer bir ifadeyle kamu hizmeti, temelinde “kamu yararı” olan ve kamu tüzel kişisi tarafından veya onun denetimi ve gözetimi altında yürütülen faaliyetlerin tümünü ifade eder.

Kamu hizmeti kavramının değişik açılardan da tanımı yapılmıştır ve bu açılar kamu hizmetinin ölçütlerini oluşturmaktadır. Bunlar, “*organik, maddi ve şekli açıdan kamu hizmeti*” olmak üzere üç açıdan tanımlanmaktadır. *Organik açıdan kamu hizmeti*, belli bir faaliyeti yürütmek için bir kamu tüzel kişisi tarafından sunulmuş olan ajan ve araçların tamamı olarak tanımlanmaktadır. *Maddi açıdan kamu hizmeti*, faaliyeti yürüten örgütün niteliklerinden ziyade sadece faaliyetin niteliğine bakılarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle kamu hizmeti, “tatmininde kamu yararı olan toplumsal bir gereksinimi karşılayan faaliyet” olarak ifade edilmektedir. *Şekli açıdan kamu hizmeti* ise, bir usulü,

bir hukuki rejimi ifade etmektedir. Buna göre, bir faaliyetin kamu hizmeti olabilmesi için kamu hizmetleri bir hukuki rejime yani kamusal yönetim usullerine uygun olarak yürütülmesi gerekir (Günday, 2015: 330).

Kamu hizmetine ilişkin yapılan tanımlamalara bakıldığında üç unsurun temel alındığı görülmektedir. Çırakman'a (1976: 76) göre bu unsurlar,

- ❖ “Hizmetin kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi,
- ❖ Kamu yararı sağlayan bir faaliyet oluşu ve
- ❖ Hizmetin kamu hukuku usulleriyle yürütülmesi”dir.

Bir faaliyetin kamu hizmeti olarak sayılabilmesi ve devletin görevleri arasına girmesi yasa koyucunun yetkileri arasında olduğuna göre, anayasalarda bazı faaliyetler devletin görevlerinden sayılarak kamu hizmeti olarak yerine getirilmesine karar verilebilir. Böyle bir durum söz konusu olduğunda niteliği gereği olmasa bile, anayasa hükmünden dolayı kamu hizmeti sayılmaktadır. Aynı zamanda bir faaliyetin kamu hizmeti olduğu devlet tarafından beyanı ile kurulmasını ve işletilmesini üstlense bile devlet tarafından yapılması zorunlu değildir (Bilgen, 1980: 113).

Kamu hizmetini saptama konusunda siyasi otoritenin kullanması gereken belli başlı kriterler bulunmaktadır. Bu kriterler zaman içinde yapılan düzenlemelerle klasik kamu hizmetini tanımlamaya yetmediği için, yerine yeni kriterler geldiği görülmektedir. Bu kriterlerden ilki, bir faaliyetin kamu hizmeti olarak nitelendirilmesi için temelinde “kamu yararı” olması gerektiğini ifade etse de artık bir faaliyetin kamu hizmeti nitelmesi alabilmesi için yeterli değildir. Kamu hizmetlerinin sadece kamusal usullerle yürütülebileceğini ifade eden şekli kriterdeki değişim, kamu hizmetlerinin farklı usullerde yürütülmesini beraberinde getirmiştir. Kamu hizmetlerinin sadece kamu organlarıyla yerine getirilebileceğini ifade eden organik kriterde çok büyük bir çözüme görülmüştür. Çünkü kamu hizmetleri sadece devlet eliyle değil, onun denetimi ve gözetimi altındaki diğer kamu tüzel kişileri tarafından ve zaman zaman da özel hukuk kişileri tarafından sunulmaktadır (Yılmaz, 2008: 1226).

Kamu hizmetleri, belli başlı temel ilkelere göre hayata geçirilmektedir. Her bir kamu hizmetinin kendisine tabi kuralları olsa da bütün kamu hizmetlerinde ortak bazı özellikler ve hepsine egemen olan temel ilkeler vardır. Kamu hizmetlerinin klasik ilkeleri, yürütülen veya yürütülecek olan tüm kamu hizmetleri için geçerlidir. Bu ilkeler, kamu hizmetlerinin “*ortak hukuku*” olarak ifade edilir (Karahanoğulları, 2015: 188). Kamu

hizmetine hakim olan dört temel ilke, *süreklilik*, *değişkenlik*, *eşitlik* ve *bedelsizlik* ilkeleridir (Atay, 2014: 589-593; Günday, 2015: 335-336; Çırakman, 1976: 81-85; Gözler ve Kaplan, 2017: 233).

Kamu hizmetleri özel kesimin konumuna; yürütüldüğü alana; bireylerin yararlanma biçimlerine ve konularına göre farklı biçimlerde tasnif edilebilmektedir.

Kamu hizmetleri yürütülürken *özel kesimin konumuna göre* bir ayrıma tabi tutulabilir. Bir kamu hizmetinin sadece idare tarafından yürütülmesine “*tekel niteliğinde (tekelli) olan kamu hizmetleri*” denilmektedir. Diğer bir ifadeyle özel kişiler tarafından yürütülemeyen kamu hizmetlerini ifade eder. Tekel niteliğindeki kamu hizmetlerinin sayıları gittikçe azalmaktadır. Buna karşılık, kamu hizmetleri idarenin yanında özel kişilerce de yürütülebiliyorsa “*tekel niteliği olmayan (tekelsiz) kamu hizmeti*” adı verilmektedir (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2016: 574).

Kamu hizmetlerinin *yürütüldüğü alana göre* “*milli kamu hizmetleri*” ve “*mahalli kamu hizmetleri*” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir kamu hizmeti ülkenin tamamında yürütülüyorsa ve halkın tamamı sunulan hizmetten yararlanabiliyorsa buna “*milli kamu hizmeti*” denilmektedir. Eğer, ülkenin belli bölgelerinde ve sadece o bölgenin halkına kamu hizmeti sunulmuş ise, “*mahalli kamu hizmeti*” söz konusudur. Milli ve mahalli kamu hizmetleri arasındaki ayrım, devletin örgütlenmesinden kaynaklanmaktadır. Tek merkezli devletlerde milli kamu hizmetleri ağır basarken, yerinden yönetim ilkesinin ön planda olduğu devletlerde ise, mahalli kamu hizmetleri uygulanmaktadır (Atay, 2014: 616).

Kamu hizmetlerinden *bireylerin yararlanma biçimlerine göre*; “*doğrudan doğruya bireysel yararlanma sağlayan kamu hizmetleri*” ve “*dolaylı yararlanma sağlayan kamu hizmetleri*” olarak ikiye ayrılmaktadır. İlk durumda eğitim, sağlık gibi hizmetlerin bireylerin ihtiyaçları doğrultusunda idare ile bireyler arasında ilişki kurulmasıyla bireyler kamu hizmetlerinden doğrudan doğruya yararlanırlar. İkinci durumda ise, bireyler kamu hizmetlerinden yararlanırken idare ile bir ilişki içine girmeden dolaylı olarak yararlanmaktadırlar (Keskin, 2006: 37-38).

Kamu hizmetleri *konularına göre* idari, iktisadi, sosyal, bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri olmak üzere dört gruba ayrılır. *İdari kamu hizmetleri*, idarenin ilk baştan beri yürüttüğü geleneksel kamu hizmetleridir. Esas itibarıyla kamu hukukuna tabidir. Başka bir ifadeyle hizmetlerin yetkileri, usulleri, personeli, mal ve paraları kamu hukuku

rejimine tabidir. Hizmete ilişkin herhangi bir uyuşmazlık çıkarsa idari yargının görev alanında çözülmektedir. *İktisadi kamu hizmetleri*, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren devletler tarafından yürütülen iktisadi ve sınai nitelikteki hizmetler olarak tanımlanır. Bu hizmetler çoğu kez özel teşebbüslerle yan yana yürütülürken, sınai ve ticari yönlerinden dolayı kamu hukuku kurallarına da uyması gerekir. Bu nedenle bu tür kurumlar iç işlerinde kamu hukukuna tabi iken, işleyiş ve dış ilişkilerinde özel hukuk hükümlerine tabi tutulmuştur. *Sosyal kamu hizmetleri*, idare ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından eskiden beri yürütülen, sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetleri, iş ve işçi bulma hizmetleri, fakirleri gözetmek gibi faaliyetleri kapsamaktadır. Özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra yeni düzenin oluşmasıyla ortaya çıkan sosyal güvenliğe ilişkin faaliyetlerdir. Sosyal kamu hizmetleri de iktisadi kamu hizmetleri gibi bazı konularda kamu hukuku kurallarına tabi tutulmuştur. Bu hizmet türünde kamu yararı daha ağır bastığı için karlılık ve verimlilik söz konusu değildir. Son olarak *bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri*, diğer kamu hizmetlerine oranla daha yakın zamanda ortaya çıkan bir kamu hizmetleridir. İdarenin yakın zamanlarda çoğunlukla özel faaliyetlere konu olan bilimsel ve teknik araştırmalara, müzik, resim, tiyatro, bale gibi sanat ve kültür hareketlerine el atması sonucunda ortaya çıkmış olan faaliyetlerdir. Bu kamu hizmetleri, nitelikleri gereği idari kamu hizmetine uymadıkları için kamu hukuku kurallarına tabi tutulamaz. Bu nedenle kamusal-özel yönetim biçimlerinden oluşan bir hukuki rejim oluşturulmuştur (Günday, 2015: 338-340; Söyler, 2009: 6-7).

Kamu hizmeti, devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından kanunla belirlenen alanda devletin, doğrudan ya da gözetim ve denetimi altında toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla düzenli, sürekli, etkin ve verimli bir şekilde yapılan faaliyetlerdir. Tanımda belirtildiği gibi kamu hizmetleri doğrudan devlet eliyle yürütülebileceği gibi onun denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişileri tarafından da yürütülebilir.

Kamu hizmetinin tanımı yapılırken kullanılan organik kriterin zaman içinde önemini kaybetmesinden dolayı, kamu hizmetlerinin her zaman idare tarafından görülmesi bir mecburiyet olmaktan çıkmıştır. Kısacası, kamu hizmetleri idare tarafından görüldüğü gibi özel kişiler tarafından da görülebilir. Kamu hizmetinin idare tarafından yürütülmesine “*emanet usulü*” denilmektedir. Buna karşılık kamu hizmetleri “*müşterek emanet*”, “*imtiyaz*”, “*iltizam*”, “*ruhsat*”, “*yap-işlet*” ve “*yap-işlet-devret*” usulleri ile de özel kişiler tarafından yürütülebilmektedir (Günday, 2015: 342-344; Çırakman, 1976: 86-

87; Gözübüyük, 2012: 285; Akyılmaz vd., 2016: 578; Eryılmaz, 1989: 40-47; Gözler ve Kaplan, 2017: 235-243; Ulusoy, 2004: 38; Gürbüz, 2015: 429-430).

3. KAMU HİZMETİ SUNUMUNA YÖN VEREN YAKLAŞIMLAR

İnsanların bir arada yaşayabilmeleri için bazı ortak hizmetlerin sunulması gerekmektedir. Kamu hizmeti olarak adlandırılan bu hizmetler, toplumların gelişimleriyle bağlantılı olarak gelişen, değişen ve dönüşen bir kavramdır. Tarihsel süreç içinde kamu hizmetlerinin sunulması, devletin görevi olarak görülmüş ve bu durum devletin (merkezi yönetimlerin) ana aktör olmasını, vatandaşlarla karşılıklı ilişkiler kurmasını sağlamıştır. Zaman içinde yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör de kamu hizmeti sunumunda rol almıştır (Uysal, 2020: 113).

Devletin üstlenmiş olduğu iki görevi bulunmaktadır. Bu görevler, “asli ve modern görevler” olarak adlandırılmaktadır. Devletin asli görevi, negatif görev olarak değerlendirilmektedir. Bu negatif görevler, halk için zararlı olan her şeye engel olmak, iç ve dış güvenliği sağlamaktır. Devletin modern görevi ise, pozitifdir. Devlete yüklenmiş olan yeni görev, halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla hem mal ve hizmet üretmek hem de bunları sunmak amacıyla piyasada üretici konumda yer almıştır. Devletin *klasik, kaynakları harekete geçirici ve sosyal* olmak üzere üç tane fonksiyonu bulunmaktadır. Klasik fonksiyon, vergi toplama, adalet, güvenlik ve dış ilişkiler gibi devletin varlığı için gerekli olan fonksiyonlardan oluşmaktadır. Kaynakları harekete geçirici fonksiyonu, tarım, sanayi ve ulaşım gibi sektörlerle teşvik ve destek vermektir. Devletin sosyal fonksiyonu ise, toplumdaki bazı kesime doğrudan yapılan sosyal yardımlardan oluşmaktadır. Sosyal fonksiyon, sosyal devlet anlayışı ile önemli gelişmeler göstermiştir. Sosyal devlet, devletin ne yapması gerektiğini vurgulayan ve ona göre hareket etmesini sağlayan bir anlayıştır. Batı devletlerinde bu fonksiyonlar, klasik fonksiyondan kaynakları hareket geçirmeye ondan da sosyal fonksiyona geçiş yaparak ilerleme göstermiştir. Devletlerin üstlenmiş olduğu görevler 1980'lere gelindiğinde yaşanan politika değişikliklerinden dolayı devletin küçülmesine ve piyasaya daha çok önem verilmesine neden olmuştur (Eryılmaz, 2013: 24-25).

Kamu hizmeti, devletin yürüttüğü faaliyetleri ortaya koyarak, devlet ve toplum arasındaki ilişkinin temelini oluşturmaktadır (Arslan, 2020: 525). Tarihsel süreç içinde ise kamu hizmeti, 20. yüzyılda çeşitli değişim ve dönüşümlerle en büyük değişimi yaşamıştır. Bu dönem içinde savaşlar, ekonomik krizler, teknolojik gelişmeleri, nüfus

artışı ve küreselleşme gibi her alanı kökten etkileyecek olan gelişmeler meydana gelmiştir. Bu gelişmeler sonunca, devlet, kamu yönetimi ve kamu hizmeti kavramları da değişim ve dönüşüm sürecine girmiştir. Bu değişim kamu hizmetinin yürütülmesinde kamu kurumlarının üstlenmiş oldukları hizmetleri yürütme ve hizmetlere dahil olma konularında farklı anlayışlar benimsemelerine neden olmuştur (Uysal, 2020: 117).

Kamu hizmeti anlayışının değişimine neden olan faktörlerin en başında sanayileşme gelmektedir. Çünkü sanayileşme ile birlikte üretim sistemi değişmiş, bireyleri bir yere toplamış ve bu durum toplumsal hareketliliğe neden olmuştur. Bu gelişme beraberinde nüfus artışını ve sanayi bölgelerinde kentleşmeyi getirmiştir. Sanayileşme kamu hizmetlerinin içeriğini belirleme ve diğer faktörlerin (ekonomik krizler, teknolojik gelişmeler, nüfus artışı, kentleşme ve küreselleşme) de kaynağı olarak görülmektedir. Bu faktörler, toplumsal yaşamı etkilediği için toplumun ihtiyaçlarını değiştirmiş bu bağlamda da kamu hizmetlerinin anlayışı, yürütülmesi değişmiş ve kapsamı genişlemiştir. Devletin ekonomiye müdahalede bulunma isteği, Birinci Dünya Savaşının ardından toparlanma isteği ile devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiler yoğunlaşmıştır. Sanayileşmenin sonuçları olarak meydana gelen gelişmeler toplumsal değişime neden olmuştur. Dolayısıyla bu durum toplumun ihtiyaçlarına yansımış, kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulması için devletin örgütlenmesi genişlemiştir (Yaşamış, 1997: 2; Arslan, 2020: 525; Kavruk, 1993: 154-155).

Devletin ve kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel olarak aşırı bürokratik, merkeziyetçi ve otoriter yapıda olmasından dolayı, kamu hizmetlerinin sunumunda başarısız ve yetersiz olması yeni arayışlara neden olan sebepler arasında bulunmaktadır (Çevik, 1998: 113). Bu yeni arayışların temel noktası, daha etkili, verimli ve kaliteli bir kamu hizmeti sağlamaktır. Küreselleşme süreci bu arayışları hızlandırarak, kamu yönetiminde ve kamu hizmeti sunumunda yeniden yapılanma sürecine etki etmiştir (Göküş, 2010: 194). Küreselleşme, devletin küçülmesine neden olmuşken, ulus üstü toplumları ve bölgesel entegrasyonu güçlendirmiş, yerel değerleri ortaya çıkararak yerinden yönetimin önemini artırmıştır. Yaşanan bu değişim süreci, ulus devletlerin ve merkezi yönetimlerin üzerinde bir baskı oluşturmuştur. Devletin sunmuş olduğu kamu hizmetlerinin kaliteli olmasının istenmesi de bu baskıyı artırmıştır. Bu süreçte kamu yönetimleri, klasik yaklaşım ve kurumsallaşma konusunda paradoksal bir durumla karşılaşmış; eski gücünü ve hizmet araçlarını kaybetmiş, eskisine oranla daha etkili ve

çeşitli hizmet sunmak zorunda kalmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 25; Sezer, 2008: 150; Günay, 1997: 131).

İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan sosyal devlet anlayışı kapsamında birçok ülkede devletin görevlerinin arttığı ve dolayısıyla da kamu kesiminin genişlediği gözlenmiştir. 1960'lı yıllarda refah devletini anlayışının etkin olması, kamu yönetiminin yürütmekte olduğu hizmetlerin yanında taleplerin de yerine getirilebilmesi için kamunun farklı alanlarda faaliyette bulunmasına yol açmıştır. Bu dönemde kamunun politika belirlemesi, düzenleme yapması, finansman sağlaması ve üretim yapması birçok alanda yürütmüş olduğu faaliyetlerin çerçevesini genişletmiş ve zaman içinde artan bütçe açıklığı nedeniyle refah devleti anlayışı eleştirilere maruz kalmıştır (Yılmaz, 2001: 3).

Dünyada yaşanan çok yönlü değişim beraberinde yönetimde ve klasik bürokratik yapılarda da değişim yaşanmıştır. Özellikle 1970'lerde ekonomide hâkim olan Keynezyen yaklaşım ve refah devleti anlayışı terk edilerek, ekonomide liberal yaklaşımın güç kazandığı görülmektedir. Liberal yaklaşım, özel sektörün hareketliliği ve kaynak tahsisi konusunda güçlü olduğunu vurgulayarak, ekonomik refah ve bireyin özgürlüğünü koruma düşüncesi nedeniyle devletin ekonomideki rolünün kısıtlanmasını savunmaktadır. Bu nedenle de “devletin ne yapması veya ne yapmaması gerektiği” konularında yeni söylemler ortaya çıkmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 21-22).

Devlet özellikle 1930'lardan 1980'e kadar olan süreç içinde refah devleti uygulamaları ile hantal ve merkeziyetçi bir yapıya bürünmesi, örgütlenme, yönetim ve hizmetlerin yürütülmesi konusunda aksaklıklar meydana geldiği için birçok sorunu beraberinde getirmiştir (Akçakaya, 2017: 8). Devletin fonksiyonundaki artış, kamu yönetimi teşkilatının büyümesine neden olmuş ve kamu yönetimi teşkilatı, karmaşık ve teknik bir niteliğe bürünmüştür. Siyasi ve idari kararlar alınırken, teknik, mali, hukuki, ekonomik ve sosyal alanlardan daha fazla bilgiye ihtiyaç duyulmuştur. Dolayısıyla kamu yönetimi teşkilatında bulunan bakanlıklar ve kamu kurumlarında alınan kararlarda belirli dallarda uzman kişiler tarafından alınması gerekmektedir. Teknik ve bilimsel verilere yönelen devlet, bu verileri ortaya koyan uzman ve bürokratlara bağımlı hale gelmiştir. Devletin büyümesiyle beraber bürokratikleşme artmış ve bunun sonucunda halkın yönetsel ve siyasal konularda karar alma süreçlerinde doğrudan katılımlarına engel olmuştur. 1980'den sonra liberal düşüncenin önem kazanması, piyasa ekonomisine doğru bir eğilimi beraberinde getirmiştir (Eryılmaz, 2013: 30-31).

Dinçer ve Yılmaz'a (2003: 28) göre; 20. yüzyılın son dönemlerini ve 21. yüzyılı, "20. yüzyılın sanayi toplumuna ait ideolojilerin ve kurumların tıkanıdığı, yeni kurumların ise oluşum sürecine girdiği bir dönem" olarak ifade etmişlerdir. Eski düzen tamamen ortadan kalkmış olsa da yeni düzen tam olarak oluşmamıştır. Kısacası, yeni düzen, anlayış ve kurum tam olarak kurulmasa da temellerinin atıldığı bir dönem olmuştur. ABD ve İngiltere gibi birçok gelişmiş ülke küreselleşme süreci ve bilgi toplumu şartlarıyla çizilen yeniden yapılanma sürecinde öncü olmuşlardır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 28).

1980'lerden itibaren kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinden kamu hizmeti de hizmeti sunan aktörler ve birimleri, sunulma yöntemleri, hizmetleri alanlar ve hizmetlerin kalitesi noktasında etkilenmiştir. Bu süreçte kamu yönetimi anlayışındaki değişim, kamu hizmeti kavramında yeni hizmet alanlarının ortaya çıkması ve hizmet sunumunda yeni aktörlerin rol almasına neden olmuştur (Uysal, 2020: 123). Bu noktada "Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı" yanında ortaya çıkan yeni yaklaşımlar da söz konusudur. Bu yaklaşımlar "Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı" ve "Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı"dır (Uysal, 2013: 16; Genç, 2010: 149).

3.1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı (GKY), 19. yüzyılın ikinci yarısından başlayarak 20. yüzyılın son dönemlerine kadar kamu yönetiminde hâkim olan anlayış olarak tanımlanmaktadır. Geleneksel yönetim anlayışının temellerini Eryılmaz (2013: 44-46) şu dört ilke etrafında toplamıştır:

- ❖ GKY, büyük oranda Max Weber'in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu yönetim anlayışı, ayrıntılı kurallara, biçimselliğe, gayri şahsiliğe, katı hiyerarşik yapılanmalara dayanan kariyeri esas alan merkeziyetçi bir yapıdadır.
- ❖ GKY'de kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde ve dağıtımında devletin kendi bürokrasiyle doğrudan görevleri yerine getirmesi gerekmektedir. Kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde standart prosedürler ortaya konulmuştur.
- ❖ GKY, siyasi ve idari konuların birbirinden ayrılmasına dayanmaktadır.
- ❖ GKY, kamu yönetimi ile özel sektörün birbirinden farklı olduğu anlayışına dayanmaktadır. Kamu yönetimi özel sektöre göre, yasal, tarafsız, kamu yararına göre hareket eden, kamusal mallar üreten, eşit ve kamusal sorumluluk gibi özellikleri bulunmaktadır.

Değişen ve dönüşen koşullarda, bireylerin ve toplumların kamu hizmetleri konusunda artan talepleri etkili olmuştur. Halkın devletlerden beklentileri, kalite ölçütleri doğrultusunda şekillenmiş ve sunulacak olan hizmetler konusunda da karar alma sürecine katılım istekleri artmıştır. Devletler, artan bu istekler doğrultusunda hizmetlerin sunumunda aksamalar, artan bütçe açıkları ve enflasyon nedeniyle eleştirilerin odağı olmaya başlamış, bundan dolayı kamu bürokrasileri ve siyaset yeniden yapılanmaya başlamıştır. Kısacası, toplumun isteklerine kulak veren, karar alma sürecinde halkın yer aldığı, hedefleri ve hizmet sunumları net olan, hesap verebilen, şeffaf, etkin bir kamu yönetimi isteği dile getirilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 23-24; Gökçe ve Turan, 2008: 177).

Refah devleti anlayışı çerçevesinde adalet, güvenlik ve savunma gibi kamu hizmetlerinin yanında ekonomik ve sosyo-kültürel hayatı etkileyen birçok faaliyetin devlet tarafından yerine getirilmesi, katı ve yavaş işleyen bürokrasiden dolayı kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin kaybolmasına neden olmuştur. Özetle, refah devleti anlayışı, kamu hizmetlerini yürütürken her işi yapmaya ve her hizmeti sunmaya çalışmasından dolayı, hantal ve büyük bir devlet yapısı ortaya çıkmıştır (Uysal, 2020: 120). 1870-1970 yılları arasında kamu yönetimine hâkim olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı, devleti hantallaştırması, katı bürokratik yapısı, kamu kurumlarının toplumun beklentilerini karşılayamaması, sürekli bir değişim içinde olan piyasaya uyum sağlanamamasından dolayı eleştiri almasına neden olmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, aldığı eleştiriler sonucunda bir değişim ve dönüşüm içine girmeye başlamıştır. Bu duruma çözüm olarak ise, verimlilik, etkinlik ve ekonomiye ayak uydurabilen, girişimciliğin ön planda olduğu, özel sektöre hakim olan teknik ve yöntemlerin kamu kurumlarına uyarlandığı yeni bir kamu yönetimi anlayışı önerilmiştir (Korkut vd., 2015: 107; Denek, 2019: 436).

3.2. YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı üzerine kurulan kamu yönetimi, 1980'lerden itibaren ülkeler, ekonomik, mali sıkıntılardan ve siyasi değişimden kaynaklı bir reform dalgasına girmiştir. Bu reformların felsefi kökenini neo-liberalizm, siyasi kökenini ise yeni sağ akımı oluşturmaktadır. Ortaya çıkan reform dalgası sonucunda, ülkeler kamu yönetimlerini yapısal ve işlevsel olarak değiştirmek durumunda kalmışlardır. Bu değişim, “yönetim”den “işletmeciliğe” doğru bir geçişi ifade etmektedir (Sobacı, 2014: 50-51).

Yeni kamu yönetimi (YKY), 1980’li ve 1990’lı yıllarda geleneksel kamu yönetimi anlayışında bir kırılmaya neden olan, hantallaşmış, katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimini; esnek, yenilikçi, piyasa merkezli, vatandaş odaklı, özel sektör teknik ve yöntemleriyle yeniden yapılandırmaya çalışan bir anlayış olarak tanımlanmaktadır (Uysal, 2013: 16; Yaman ve Önalp, 2017: 857; Akçakaya ve Aksakaloğlu, 2017: 42). Yeni kamu yönetimi, “işletmecilik”, “yeni kamu işletmeciliği”, “piyasa temelli kamu yönetimi”, “girişimci yönetim” ya da “bürokratik örgütlenme sonrası” gibi kavramlarla da anılmaktadır (Eryılmaz, 2013: 47-48). Bu çalışmada, “yeni kamu işletmeciliği” yerine “yeni kamu yönetimi” terimi kullanılacaktır.

Yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran nedenler şunlardır (Genç, 2010: 147; Korkut vd., 2015: 108):

- ❖ 1970’lerde petrol krizlerinin etkisiyle ortaya çıkan mali sorunlar ve bütçe açıkları,
- ❖ Refah devleti anlayışının eleştirilmesi,
- ❖ Toplumun kamu yönetiminden istek ve beklentilerinin artmasıyla kamunun bunları karşılayamaması sonucunda, kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve kalite konusunda yetersiz kalması,
- ❖ Yeni sağ akımının etkisiyle özellikle ABD ve İngiltere’de devletin küçültülmesi, özel sektör odaklı politikalar, piyasa mekanizmalarının tercih edilmesiyle etkinlik ve verimliliğin artırılmaya çalışılması,
- ❖ Sanayi devriminin etkisiyle gelişen ve yaygınlaşan bilgi iletişim teknolojileri,
- ❖ 1980 sonrasında kentleşme, küreselleşme, yönetim anlayışı ve sivil toplum örgütlerinin önem kazanması.

Yeni kamu yönetimi anlayışının temel özellikleri ve ilkeleri şu şekilde sıralanabilir (Eryılmaz, 2013: 53-56; Eryılmaz, 1999: 87-88):

- ❖ Kamunun örgüt yapısı, optimal büyüklükte, esnek ve yumuşak hiyerarşisi olan, dar ve az elemanlı merkeze sahip, adem-i merkeziyetçi ve çalışanların daha çok yetkilendiren bir yapıya sahip olmalıdır.
- ❖ Devletin faaliyet alanının daraltılarak, kamu hizmetlerinin bürokrasi tarafından üretilmesi ve bu hizmetleri devletin tek başına yapmasındansa “kamu”, “özel sektör” ve sivil toplum” tarafından yürütülmesini savunmaktadır.
- ❖ Kamu yönetiminin sadece siyasi liderlere değil, halka karşı sorumlu olması gerektiğini vurgulamaktadır.

- ❖ Yeni kamu yönetimi, piyasa yönelimlidir; işletme yönetim ilke ve yöntemlerinin kamu yönetiminde uygulanmasını savunmaktadır.

YKY yaklaşımı, devletin ne yapması gerektiğini değil, yapılacak olan hizmetlerin “nasıl yapılması” gerektiğini de tekrardan tanımlamaya çalışmıştır. Ayrıca bu yaklaşım, “insanları idare etmek” yerine, ortak bir tabanda sorunları belirleme ve çözüme ulaştırma konularına da yer vermiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 22).

YKY anlayışının etkisinin olduğu kavramlardan biri de kamu hizmetidir. 1980’lerden itibaren yeni kamu yönetimi anlayışı, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasında ve kimler tarafından sunulacağı konusunda, hizmet talebinin yerinde karşılanması, hizmetten faydalananların karar alma süreçlerine katılımı gibi konularda bir değişim ve dönüşüme neden olmuştur (Altın, 2013: 111). YKY’nin kamu hizmeti anlayışı, Uysal’a (2020: 113) göre; “girişimci liderliğe odaklanması, kamu hizmetlerinin temel birimlerine ayrıştırılması, kamu hizmetlerinde özel sektöre daha fazla rol verilmesi, desantralizasyon ilkesini ön plana çıkarması, yerel hizmetlerin vatandaşın en yakın birimler tarafından sunulması, doğrudan kamu tarafından sunulan hizmetlerde alternatif yöntemler aranması, hizmetlerde daha çok etkinliğe ve verimliliğe odaklanması” gibi söylemler içermektedir.

YKY, kamu hizmeti anlayışında dört yönlü bir değişime neden olmuştur. Bu değişim kamu hizmetlerinin, “sunulmasında, niteliğinde, kapsamında ve kamu hizmeti kavramında” meydana gelmiştir. Kamu hizmetinin sunulmasında meydana gelen değişiklikler arasında, “yönetişim, hizmette yerellik ilkesi (subsidiyarite), hizmet standardını belirlemek” bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin niteliğindeki değişiklik “kalite” olgusu üzerine olmuştur. Zaman içinde değişen ve gelişen toplum yapısı daha nitelikli kamu hizmeti istemine yol açmıştır. Bu çerçevede kamu bürokrasisi kaliteli hizmet sunabilmek adına yapılarını ve hizmet sunma şekillerini değiştirmiştir. Kamu hizmetinin kapsamında meydana gelen değişiklik, “kamu hizmetlerinin azaltılması” ile ilgilidir. YKY ile birlikte hem devlette hem de ekonomide yaşanan değişim, kamu hizmetlerinin sınırlarında da bir daraltma oluşturmuş; geleneksel olarak da devlet tarafından yürütülen birçok kamu hizmeti piyasa şartlarına uygun şekilde özel sektör tarafından yürütülmeye başlanmıştır. Kamu hizmeti kavramında meydana gelen değişimlerde ise, “genel ekonomik yarar hizmetleri, evrensel hizmet, minimum hizmet, ek hizmetler, kamusal yarar hizmetleri, kamu hizmetleri zorunlulukları (Ulusoy, 1998: 26)” gibi kavramların kamu hizmeti literatürüne girdiği görülmektedir (Altın, 2013: 111-115).

YKY, klasik bürokratik sistemleri parçalayarak, politika yapımı ve planlamayı vazife edinmiş bakanlık veya benzeri kuruluşlar ile yerinden yönetim yapıları doğrultusunda örgütsel ve mali özerkliğe sahip kuruluşlar oluşturmayı amaçlamıştır. Bu anlayış, devletlerin hizmetleri sunulmasıyla ilgili genel politika yapma işlevi dışında başka görevlerinin olmaması, kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili faaliyetlerin tamamının özerk kamu kuruluşlarına veya özel sektör tarafından sunulmasını öngörmektedir (Karcı, 2008: 46-47).

YKY, işletme yönetiminin birtakım ilkelerini benimsediği ileri sürülmektedir. Bu yaklaşımda vatandaş odaklı anlayıştan, müşteri odaklı anlayışa doğru bir eğilim söz konusudur (Sezer, 2008: 148). Ayrıca kamu hizmetlerinin bedelsizlik ilkesine karşı, kullanan/tüketen öder ilkesi benimsenerek; devlet ve vatandaş arasındaki hukuki bağ “*üretici-tüketici*” halini almıştır (Arslan, 2010: 33).

Yeni kamu yönetimi (YKY), 1980’li ve 1990’lı yıllarda geleneksel kamu yönetimi anlayışında bir kırılmaya neden olan, hantallaşmış, katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimini; esnek, yenilikçi, piyasa merkezli, vatandaş odaklı, özel sektör teknik ve yöntemleriyle yeniden yapılandırmaya çalışan bir anlayış olarak tanımlanmaktadır (Uysal, 2013: 16; Yaman ve Önalp, 2017: 857; Akçakaya ve Aksakaloğlu, 2017: 42). Yeni kamu yönetimi, “*işletmecilik*”, “*yeni kamu işletmeciliği*”, “*piyasa temelli kamu yönetimi*”, “*girişimci yönetim*” ya da “*bürokratik örgütlenme sonrası*” gibi kavramlarla da anılmaktadır (Eryılmaz, 2013: 47-48). Bu çalışmada, “yeni kamu işletmeciliği” yerine “*yeni kamu yönetimi*” terimi kullanılacaktır.

Kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm, genel olarak devletin rolünün değişmesini ve kamu hizmetlerinin sunumunda yeni yöntemlerin kullanılmasına neden olmuştur. Bu kapsamda yeni yöntemler sunan YKY anlayışı, evrensel bir biçim kazanarak geniş bir uygulama alanı kazandığı söylenebilir (Arslan, 2020: 519). Dolayısıyla, Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamında değişime uyum sağlayan ve kamu yönetiminde yenilik yapan birçok ülke bulunmaktadır. Bu ülkelerden Amerika Birleşik Devletleri (ABD), Birleşik Krallık, Fransa ve Almanya hakkında kısaca bilgi verilecektir.

ABD’de kamu yönetiminin yeniden yapılanması, halkın talepleri ile devletin sunduğu hizmetlerin arasındaki farkın artması sonucu ortaya çıkmıştır. 1993 yılında Başkan Yardımcısı Al Gore tarafından düzenlenen çalışmalar sonucu ortaya çıkan rapor, soğuk savaş sonrası yeniden yapılanan kamu yönetiminin çerçevesini çizmiştir. “*Daha az*

maliyetle daha iyi çalışan bir devlet” sistemi kurulması ve kamu harcamalarında miktar değil de harcama sonucunda ne elde edildiğine önem verilmiştir. Ayrıca yeniden yapılanan kamu yönetiminde, federal hükümetteki personel sayısı azaltılarak, eyalet ve belediyelerde çalışan kişi sayısı artırılmış, özel kesimle hizmet sunumunda karşılaştırılmalar yapılmış, kuruluşların denetimleri bağımsız birimlerce yapılması öngörülmüş ve birimlerde yeniden yapılanma takımları kurulmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 35-37).

İngiltere’de kamu yönetiminin yeniden yapılanma süreci birçok ülkede olduğu gibi 1980’lere denk gelmektedir. 1979 yılında Margaret Thatcher’ın iktidara gelmesi ile kamu yönetimi alanında yeni bir anlayışın ortaya çıkması konusunda ön ayak olmuştur. Yeniden yapılanmanın yeni bir aşamaya geçmesi, 1988 yılında “Devlette Yönetimi İyileştirmek: Atılacak Adımlar” adlı rapor ile sağlanmıştır. 1994 yılında bilgilendirme kanununun çıkarılması ve 1997 yılında yeniden düzenlenmesi ile ombudsmanlık modeli oluşturulmuştur. Bu sayede şeffaflık ve kamuoyu denetimi, yeni kamu yönetimi yaklaşımının da önemini vurgulamıştır. 1999 yılında yayınlanan “İdarenin Modernizasyonu” adlı beyaz kitap ile kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunu ileriye taşımıştır. Bu kitap kamu yönetimini, halka yakınlaştırıp kolayca ulaşılabilmesini, vatandaşların ve ekonominin gereksinimleri doğrultusunda şekillenmesini amaçlamaktadır. “Performans ve Yenilikçi Girişim Birimi”, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı koordine eder; uygulamayı ise kurumların oluşturdukları ve topluma açık proje ekipleri tarafından yapılmaktadır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 44-46).

Fransa, idari geleneği çok eskilere dayanan ve bu yönüyle birçok ülkeyi etkileyen bir ülkedir. Bu ülke, 200 yıllık merkezi yönetim geleneğinin ardından, 1980’lerde yerinden yönetim politikasını benimsemiştir. Bu politika sayesinde bakanlıkların taşra birimleri, bölge idareleri ve belediyelerin yetki ve kaynaklarında artış olmuştur. 1980’li yıllarda başlayan yeni süreç içinde, kamu yönetiminde vatandaşların etkisini artırma ve yönetimi halka yaklaştırma konularına önem verilmiştir. Fransa’da değişimin en temel göstergesi, taşra örgütleri ile merkez idare arasında “sözleşme” yapılmasının uygun görülmesi olmuştur. “Kamu Personeli ve İdari Reform Bakanlığı” sayesinde farklı kamu kurumları arasındaki iletişim ve işbirliğini sağlamak, yeniden yapılanma süreçlerinin uyum içinde yürütülmesinde önemli bir rol oynamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 42-43).

Almanya, büyük projeler ve genel politikalar yerine çok sayıda küçük proje ve bu projelerin ortaya çıkardığı politikalarla kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya

çalışmıştır. Bu ülkede kamu yönetimini yeniden yapılandırma kapsamında, 1995 yılında federal hükümet kapsamında Danışma Konseyi kurulmuştur. Ayrıca, kamu yönetiminde yapılanma için, merkezi idarenin yanı sıra üniversiteler ve vakıflar da rol oynamıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 43-44).

Kamu yönetimi anlayışında büyük bir değişim ve dönüşüme neden olan YKY anlayışı, kamu yönetimlerine ciddi katkılar sağlamış olsa da birçok yönden eleştirilere maruz kalmıştır. YKY özellikle 1990'lerden sonra, “*yeni sistem inşasında maliyet ve zorlukları, adem-i merkeziyetçi yönetim anlayışı ekseninde küçük yapıların oluşturulması, deregülasyon ve yetki devri ile oluşan kurumsal çeşitlilik ve bunun sonucu olarak karmaşanın ortaya çıkması; yönetimde hesap verebilirliğin ve kamu yararının göz ardı edilmesi; vatandaş-müşteri ilişkisinin doğurduğu meşruiyet sorunu; kamu hizmetinin girişimciliğe indirgenmesi*” (Tuncer ve Usta, 2013: 193; Ayhan ve Önder, 2017: 33) gibi konularda sert eleştiriler aldığı görülmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı doğrultusunda yaşanan sorunlar ve eleştiriler, kamu yönetimi anlayışında yeni bir alternatif yaklaşımın ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Bu yeni yaklaşım, “Yeni Kamu Hizmeti” yaklaşımıdır (Arslan, 2020: 519; Ayhan ve Önder, 2017: 33; Denek, 2019: 437).

3.3. YENİ KAMU HİZMETİ YAKLAŞIMI

Yeni Kamu Hizmeti (YKH) yaklaşımı, geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının eksiklikleri ve eleştirileri üzerine kurulmuştur. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının, hantal, katı, verimsiz kamu hizmeti sunması ve vatandaşların ve zamanın şartlarına uygun hizmetleri sunmada yetersiz kalmasından dolayı eleştirilere maruz kalmıştır (Denek, 2019: 427). 1990'lı yılların başından itibaren Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı ise, devletin işletmeymiş gibi yönetilmeye çalışılması, vatandaş müşteri gibi görmesi ve kamu yararının ihmal edilmesinden dolayı eleştirilmiştir. Yapılan eleştiriler sonucunda, “*Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt*” tarafından ileri sürülen “*Yeni Kamu Hizmeti (YKH)*” anlayışı ortaya çıkmıştır (Genç, 2010: 145; Ayhan ve Önder, 2017: 45). Bu anlayış, kamu hizmetlerinin sunulmasında temel ve çok yönlü dinamikleri göz önüne alan bir anlayış benimsemektedir. Bu açıdan, kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde ve yönetilmesinde yeni bir anlayışın ortaya çıkmasında neden olmuştur (Bayrakçı ve Kahraman, 2017: 299).

Denhardt'lar, "Yeni Kamu Hizmeti"ni "*demokratik vatandaşlık, topluluk ve sivil toplum formunun benimsenmesi ve örgütsel hümanizm söylemleri*" gibi anlayışlar üzerine inşa edilmiş bir hareket olduğunu ifade etmişlerdir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549). Ayrıca, YKH anlayışının temelleri arasında "*demokrasinin güçlendirilmesi, yönetim kavramının kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin içine iyiden iyiye yerleşmesi, sivil toplum kuruluşlarının daha etkin ve yaygın hale gelmesi, kişiden kişiye değişen ihtiyaçların ortaya çıkması ve bunların giderilmesinin gerekliliği, devletin kuruluş amacı olan vatandaşın ön plana alınması*" gibi konular bulunmaktadır (Denek, 2019: 437; Genç, 2010: 145).

Denhardt ve Denhardt'a (2000: 553-557) göre; YKH'nin ilkeleri şu şekilde sıralanabilir:

- ❖ Kamu görevlileri, topluma hizmet sunmak zorundadır. Kamu görevlisinin görevi, toplumu kontrol etmek veya yeni yönlere yönlendirmek yerine vatandaşların ortak çıkarlarını belirleme ya da vatandaşların kendilerini ifade etmelerine yardımcı olmaktır.
- ❖ Kamu yararı bir ürün değil, bir amaçtır. Kamu yöneticileri, ortak bir kamu yararı kavramı oluşturmaya katkıda bulunmalıdır. Bireysel seçimler tarafından oluşturulmuş hızlı çözümler bulmak yerine, ortak çıkarların bulunması ve sorumluluk göz önünde bulundurulmalıdır.
- ❖ Stratejik düşünüp, demokratik bir temele dayanılarak davranılması gerekmektedir. Politika ve programlar, kamu ihtiyaçlarını en etkili ve sorumlu bir şekilde ortak çabalarla ve işbirlikçi süreçlerle giderilmesini sağlamaktadır.
- ❖ Müşterilere değil vatandaşlara hizmet edilmelidir. Kamu yararı, bireysel çıkarların toplamı olarak değil, ortak değerler hakkında bir diyalogdan meydana gelmektedir. Kamu yöneticileri, "*müşteriler*"e değil, vatandaşlara ve vatandaşlar arasında güven ve işbirliği kurmaya odaklanmaktadır.
- ❖ Hesap verilebilirlik basit bir olay değildir. Bu nedenle kamu görevlileri, anayasaya, yasalara toplumsal değerlere, siyasi normlara ve vatandaş çıkarlarına özel sektöre göre daha özenli davranmalıdır.
- ❖ Sadece üretkenliğe değil, insanlara da değer verilmesi gerekmektedir. Kamu kuruluşları ve katıldıkları ağlar ancak tüm insanlara saygıya dayalı bir liderlik ve işbirliği süreçleri aracılığıyla yürütülürse ve paylaşırlarsa uzun vadede başarılı olma olasılıkları daha yüksektir.

- ❖ Girişimcilikten ziyade vatandaşlığa ve kamu hizmetine değer verilmesi gerekmektedir.

YKH yaklaşımında kamu görevlilerinin, hiyerarşiye, katı kurallara dayalı, kendisine has uzmanlık jargonuna sahip bürokratik yapılanmadan etkilenmeden, toplum ve vatandaşlar için düşünmeli ve bu düşünceye göre hareket etmesi gerekmektedir. Kamu görevlileri sahip olduğu bilgileri vatandaşlarla paylaşmalı, onları bilgilendirmeli, yetkilendirmeli ve daha da önemlisi vatandaşların ihtiyaçlarına ve beklentilerine önem vermelidir. Çünkü, kamu görevlilerinin yardımlar ve cesaretlendirmeleriyle vatandaşları yönetime katılabilecek duruma getirmesi gerekmektedir (Zengin, 2008: 35).

YKH yaklaşımı, kamu hizmetlerinde “müşteri” kavramı yerine “vatandaş” kavramını kullanmakta; “küresel çıkarlar” yerine de “kamu yararı”nın öne çıkartıldığı görülmektedir (Göküş, 2010: 213). YKH, kamu hizmetlerinin temeli olarak “demokratik katılımı ve vatandaşlığı” görmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşım, devletin vatandaşların çıkarlarını garanti eden bir düzeni sağlamak için var olduğunu ifade etmektedir. Bu görüş, “vatandaş katılımı” ile vatandaşların ve toplumun kendi çıkarlarından ziyade kamusal işlerle alakalı bilgileri daha geniş ve uzun vadeli bir perspektiften kamu yararına yaklaşmaları ve aidiyet duygusu kazanmaları amaçlanmaktadır (Arslan, 2020: 520; Genç, 2010: 150).

3.4. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ, YENİ KAMU YÖNETİMİ VE YENİ KAMU HİZMETİ YAKLAŞIMLARIN KARŞILAŞTIRILMASI

Kamu yönetiminin önemli yaklaşımları olan Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmeti anlayışları incelendiğinde, ortaya çıkış sebepleri ve şartlarından dolayı farklı ilke ve özelliklere sahiptirler (Kaya, 2016: 281). Bu başlık altında yapılacak olan karşılaştırma, Yeni kamu hizmeti yaklaşımının savunucularından Denhardt ve Denhardt tarafından üç yaklaşımın karşılaştırılma tablosundan faydalanılarak yapılacaktır. Tabloda “*teorik-epistemolojik temel, rasyonalite, kamu yararı anlayışı, kamu görevlilerinin kimlere karşı sorumlu olduğu, hükümetin rolü, hesap verebilirlik, örgütsel yapı ve kamu görevlilerinin motivasyonları*” gibi konularda bilgi verilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 554). Geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi ve yeni kamu hizmeti anlayışları karşılaştırmalı olarak aşağıdaki Tablo 1’de verilmiştir.

Tablo 1. Geleneksel Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Hizmetinin Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Hizmeti
Teorik ve epistemolojik temeller	Siyasi teori	Ekonomik teori	Demokratik teori
Rasyonalite	“Yönetimsel insan” (administrative man)	Teknik ve ekonomik rasyonalite “Ekonomik insan”	Stratejik rasyonalite, rasyonalitenin ekonomik, örgütsel, politik yönlerden test edilmesi
Kamu yararı anlayışı	Siyasal olarak tanımlanmış ve kanunlar tarafından ifade edilmiştir.	Bireysel çıkarların tümünü temsil eder.	Paylaşılan değerler hakkındaki bir diyalogun sonucudur.
Kamu görevlileri kimlere karşı sorumludur	Kamu hizmeti alanlara ve tamamlayıcılarına	Müşterilere	Vatandaşlara
Hükümetin rolü	Kürek çekmek (politik olarak tanımlanmış tek bir amaca odaklı politikaların tasarlanması ve uygulanması)	Dümanda durmak, yönlendirmek (piyasa gücünü serbest bırakmak için katalizör görevi görmek)	Hizmet vermek
Politik hedeflere ulaşmak için mekanizmalar	Mevcut devlet kurumları aracılığıyla programları yönetmek	Özel sektör ve kar amacı gütmeyen kuruluşlar tarafından politika hedeflerine ulaşmak için teşvik edici yapılar ve mekanizmalar oluşturmak	Karşılıklı olarak anlaşmaya varılan ihtiyaçları karşılamak için kamu, kar amacı gütmeyen kuruluşlar ve özel sektör arasında bir koalisyon oluşturmak
Hesap verebilirlik	Hiyerarşik-yöneticiler demokratik şekilde seçilmiş siyasi liderlere karşı sorumludur.	Piyasa odaklı- geniş vatandaş grupları veya müşteriler tarafından arzu edilen kişisel çıkarların bir araya gelmesi sonucu ortaya çıkmaktadır.	Çok yönlü- kamu görevlilerinin yasalara, toplumsal değerlere, siyasi normlar, profesyonel standartlar ve vatandaşların çıkarlarına uygun hareket etmelidir.
Yönetimsel takdir	İdari görevliler sınırlı takdir yetkisine sahiptir.	Girişimci hedeflerin karşılanması için serbestlik	Takdir yetkisi gerekli ancak sınırlanmış ve hesap verilebilir.
Öngörülen örgütsel yapı	Bürokratik yapı gereği hiyerarşik bir otorite sistemi söz konusudur.	Kamu kuruluşlarında öncelikli denetimin olduğu desantralize edilmiş kamu organizasyonları	Liderliğin içsel ve dışsal olarak işbirliğine dayalı bir yapı söz konusudur.
Kamu görevlileri ve yöneticilerin motivasyonunu sağlayan temeller	Ödeme ve çıkarlar, sivil hakların korunması	Devleti küçültme arzusu	Kamu hizmeti, topluma katlıda bulunma arzusu

Kaynak: Denhardt ve Denhardt, (2000: 554).

GKY, YKY ve YKH anlayışlarının “vatandaşa bakış açısında, kamu görevlilerinin ve devletin konumunda, bürokratik yapılarında, vatandaşın tutumunda, yönetim yapısında, kamu görevlilerinin statüsünde, kamu yararında, temel ilkelerde, kamu görevlilerinin sorumluluğunda, aktörler arası ilişkide ve kamusal politikalara

katılım” gibi konularda farklı bakış açılarına sahip oldukları görülmektedir (Kaya, 2017: 754).

Tablo 2. Kamu Yönetimi Kuramlarının Karşılaştırılması

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Hizmeti
Vatandaşa bakış	Temsil edilen konumundadır.	Müşteri konumundadır.	Hizmet sahibidir.
Görevlilerin konumu	Görevliler sahiptirler.	Birer işletmecidirler.	Hizmetkârdırlar.
Devletin konumu	Devlet merkezi konumundadır.	Piyasayı yönlendirmektedir.	Birçok aktör bulunmaktadır.
Bürokratik yapı	Bürokrasi hâkimdir.	Bürokrasi eleştirilmektedir.	Bürokrasi, topluma hizmet aracıdır.
Vatandaşın tutumu	Vatandaş pasif konumundadır.	Aktif konumdadır.	Aktif konumdadır (aktif vatandaşlık ilkesi gereği)
Yönetim yapısı	Yönetimde gizlilik esastır.	Şeffaflık esastır.	Hesap verebilirlik esastır.
Görevlilerin statüsü	Memuriyet daimiliğine dayanmaktadır.	Performans ön plandadır.	Halka karşı sorumluluk sahibi hizmetkârdırlar.
Kamu yararı	Kamu yararının çerçevesi yasalar tarafından çizilmiştir.	Kişisel çıkar esastır.	Kamu yararı esastır.
Temel ilkeler	Rasyonellik	Etkinlik, verimlilik ve kalite	Kamu yararı ve katılım
Kamu görevlilerinin sorumluluğu	Siyasilere karşı sorumluluk	Müşterilere karşı sorumluluk	Halka karşı sorumluluk
Aktörlerin ilişkisi	Kamu ile özel sektör ayrımı vardır.	Devlet dümeninde durmaya devam etmektedir.	Yatay bir ilişki ağı söz konusudur.
Kamu politikalarına katılım	Devlet karar vericidir.	Devlet uzlaştırıcı rolündedir.	Tüm aktörler karar vericidir.

Kaynak: Kaya, (2017: 754).

Sonuç olarak, tablolarda da görüldüğü gibi yeni kamu hizmeti yaklaşımı; kamu yararını amaçlayan, vatandaş kamu hizmetinin sahibi olarak gören, vatandaşa devletin karşılıklı etkileşim içinde şekillenmiş bir uzlaşma sonucu ortaya çıkan yönetim ve kamu hizmeti anlayışıdır. Geleneksel kamu yönetimi, katı, kuralcı ve hiyerarşik bürokratik yapısıyla vatandaşın pasif konumda kaldığı bir yönetim ve kamu hizmeti anlayışını ifade etmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışı ise, vatandaş müşteri olarak görmekte ve piyasayı, girişimciliği, kişisel çıkarlara önem veren bir anlayıştır. Yeni kamu hizmeti anlayışı da bu iki yaklaşımdan farklı olarak dümen tutmak ve kürek çekmekten ziyade hizmet etme anlayışını ilke edinmiştir (Denek, 2019: 436).

Geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu yönetimi ve yeni kamu hizmeti yaklaşımlarının vatandaşın bakış açıları da farklılık göstermektedir. GKY yaklaşımı, bireyleri temsil edilenler veya seçmenler olarak görürken, YKY yaklaşımı bütün vatandaşlara birer müşteriymiş gibi bakar ve özel sektörün bireylere karşı bakış açısıyla

hareket etmektedir. 2000’li yıllardan sonra etkili olan YKH yaklaşımı ise, her vatandaşın hizmetin asıl sahibi olarak görmektir (Kaya, 2016: 281).

4. HİZMET SUNUMU AÇISINDAN MERKEZDEN YÖNETİM-YERİNDEN YÖNETİM ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda merkezden ve yerinden yönetim teşkilatları tarafından yerine getirilmesi, bu iki yönetim arasındaki yetki, görev ve mali kaynak bölüşümünü de beraberinde getirmiştir. Çünkü yasa koyucunun hangi hizmeti kamu hizmeti olarak kabul ettiği ve hizmetin hangi yönetim birimi tarafından yürütüleceği konusunda da belli başlı fikirler ortaya atılmıştır. Genel kanı olarak bütün kamu hizmetlerinin devlet yani merkezi idare tarafından üretilmesi ve sunulması şeklindedir. Fakat zaman içinde devletin görevlerinin ve iş yükünün artmasıyla beraber kamu hizmetlerinin sunumu merkezi idareden yerel yönetimlere geçmiş hatta zaman zaman da özel hukuk kişileri tarafından yürütülmesi söz konusu olmuştur. Yerel birimler tarafından sunulan, yerel kamusal mal ve hizmetler olarak nitelendirilen hizmetlerin en temel özelliği belli bir bölge için sunuluyor olmasıdır. Merkezi idarenin sunmuş olduğu kamusal mal ve hizmetler ise devletin tüm sınırlarını kapsamaktadır. Kamu hizmetlerinin niteliklerinde ve niceliklerinde yaşanan değişimler, hizmetleri sunan yönetim birimlerini hizmetleri sunma noktasında kaynak ve finansman eksikliği nedeniyle sıkıntıya sokmuştur. Bu nedenle de yönetimler arasındaki ilişkileri, hizmetlerin finansman sorunlarını çözmeye yönelik çalışmalar yapılmaya başlanmıştır (Ökmen ve Çağatay, 2014: 84-85).

Kamu hizmetlerini finanse ederken merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasındaki yetki ve görev bölüşümüne göre gelir kaynaklarının da paylaşılması gerekir. Kamu hizmetlerinin merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bölüştürülmesi sonucunda iki ilişki ortaya çıkmaktadır. Bunlar idari ve mali ilişkilerdir, mali ilişkileri etkileyen kriterler idari olanı da etkilemektedir (Keleş, 1972: 58-59).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin paylaşılması hususunda bir ölçütün olması gerekmektedir. İki yönetim biriminin beraber hizmet sunması, ikili bir yönetim yapısını ve yönetim hiyerarşisini beraberinde getirmiştir. Yönetim hiyerarşisi dolayısıyla merkezi yönetim, yerel yönetimlerin üstünde yer almaktadır. Bunun doğal sonucu olarak bu iki idari birim arasındaki bağı belirleyen taraf merkezi yönetim olacaktır. Kamu hizmetlerinin tamamıyla idarenin merkez örgütü

tarafından yerine getirilmesi söz konusu değildir. Kamu hizmetlerinin niteliği gereği bazı hizmetler ulusal ölçekte merkezi yönetim, bazıları ise yerel düzeyde yerel yönetimler tarafından ele alınmaktadır. Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından yerine getirilmesi de genel kabul görmüş bir düşünce olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kamu hizmetlerinin bölüşümü, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesine yönelik yapılan bir uygulamadır (Özdenkoş, 1999: 78-81; Kara, 2019: 39).

Kamu hizmetlerinin merkezi yönetim ile birlikte yerel yönetimler tarafından yürütülmesi bütün ülkelerde kabul görmüş bir uygulamadır. Sunulacak olan hizmetlerin, ülke genelinde yaşayan bütün insanlara etkin ve sosyal adalet ilkesine göre sunulması, tüm ülkelerin temel hedefi olarak en önemli gündem maddesi haline gelmesi, yoğun bir şekilde tartışılmaktadır. Evrensel nitelikte olan bu hedefin en iyi biçimde gerçekleştirilmesinde en önemli kriterlerden biri, faaliyet sürecinde “çağdaş yönetim” ilke ve esaslarının uygulanması gerekmektedir (Öztürk, 1996: 145).

Merkezden yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı, hangi tür hizmetlerin merkezi yönetim kuruluşları tarafından, hangilerinin ise yerel yönetim kuruluşları tarafından yürütüleceğinin belirlenmesi gerekmektedir. Bunun yapılmasındaki asıl amaç, kamu hizmetlerini en etkin, verimli ve sürekli bir şekilde sunacak olan kuruluşlarca yürütülmesini sağlamaktır (Türkoğlu, 2013: 44).

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde pek çok ülkede merkezi yönetimden yerel yönetimlere doğru görev ve yetki devri, hizmetlerin halkın ihtiyaçlarına uygun olarak sunulmasını sağladığı, merkezileşmenin yol açtığı aşırı bürokrasiyi ve hizmetlerin yürütülmesindeki gecikmeleri önlemektedir. Fakat, yerinden yönetimin ve yerel yönetimlere görev ve gelir devrinin beklenen yararı sağlayabilmesi, bu birimlere görevleriyle bağlantılı olarak gelir kaynakları sunulması ve mali özerkliği ile ilgilidir. Yerel yönetimlerin mali açıdan özerklikleri sağlanmazsa, görev ve yetki devrinin yapılması herhangi bir anlam ifade etmemektedir. Çünkü bu idarelerin karar alma yetkileri olsa da bu kararları uygulayabilme gücünden yoksun olacaklardır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 281).

Kamu hizmetleri yürütülürken idarenin elinde olan kaynakların en etkin biçimde kullanılması gerekmektedir. Hangi hizmetin kimler tarafından yürütüleceğinin önceden belirlenmemesi kaynak israfına neden olabilmektedir. Kaynak israfına neden olabilecek

ilk unsur, aynı görevin hem merkezi idare hem de yerel yönetimler tarafından yürütülmesi, kısacası aynı işi iki farklı otoritenin ayrı ayrı yapmalarından kaynaklanmaktadır. Bir diğer unsur ise, otoritelere verilen yetkilerin açıkça belirlenmemesi halinde daha fazla kaynak kullanılmak durumunda olan otorite hizmeti üstlenebilir. Bu durum da kaynak israfına yol açmaktadır (Bakıcı, 2004: 7).

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında idari, mali ve siyasi ilişkiler, bu yönetimler arasındaki ilişkileri kapsamaktadır. Yönetimler arasındaki idari ilişkilere göre, bütün ülkelerde merkezi yönetim hiyerarşik olarak yerel yönetimlerin üzerinde yer almakta ve yerel yönetimler üzerinde bir denetim yetkisi söz konusu olmaktadır. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki en önemli ilişki yönünü mali konular meydana getirmektedir. Bu iki temel organ arasındaki yetki ve görev bölüşümünün ardından gelir kaynaklarının paylaşımı gelmektedir. Fakat geniş görev ve yetki verilmiş bir yönetim birimi, bunları gerçekleştirecek gelir kaynağına sahip değil ise görevleri yerine getiremez. Siyasi ilişkilerinde ise, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi, bazen “siyasi vesayete” dönüşebilmektedir. Bunun nedeni, yerel yönetimlerin demokratik sistemlerin temel siyasi kurumları olmasından kaynaklıdır. Merkezi idare, ulusal sınırlar içinde kamu hizmetlerini yürütürken yerel yönetimler belirli bir bölgedeki yerel hizmetleri yürütmektedir. Yerel yönetimler, halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik faaliyetlerde bulunduğu için, kamu politikası tartışmalarına konu olmaktadır. Yerel yönetimlerin kendi karar organlarının olması hükümetin öngördüğü politika dışında farklı bir siyaset izleyebilirler. Dolayısıyla merkezi yönetim yerel yönetim üzerinde bir siyasi denetim yapmak zorunda kalır (Eryılmaz, 2013: 223-226).

Yönetimler arasındaki ilişkiler, etkin ve verimli hizmet üretmeyi ve kaynakların düzenli bir şekilde kullanılması açısından bu iki yönetimin organize olması gerekmektedir. Merkezi yönetim ile yerinden yönetim ilişkilerinin düzenlenmesi, devletlerin siyasi ve yönetim sistemlerine göre farklılık göstermektedir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yetki, görev, hizmet ve kaynak paylaşımı, devletlerin tarihsel süreç içindeki geçmişine, geleneksel yönetim yapısına ve hukuk sistemine göre biçimlenmektedir (Bakıcı, 2004: 8).

Bu bölüm başlığı altında incelenmiş olan konulara bakıldığında kamu hizmetlerinin sunulmasında idarenin örgütlenmesi, devlet şekilleri ve hükümet sistemlerinin de önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Ayrıca, kamu hizmetlerinin yürütülebilmesi adına birçok yaklaşımın da ortaya konulduğu ve bu yaklaşımlar

çerçevesinde devletlerin hizmet sunumlarının farklılık gösterebileceği söylenebilir. Temel amacı kamu hizmeti sunmak olan devletin, idaresini örgütlenirken merkezden ve yerinden yönetim ilkelerinden yararlandığı ve bu ilkelerin, hizmetlerin hızlı, düzenli, etkin ve verimli bir şekilde sunulması konusunda önemli bir konumda yer almaktadır. Çünkü, bu ilkeler devlet şekillerini ortaya çıkmasında rol oynamaktadır. Bu iki ilke arasındaki idari, mali ve siyasi ilişkiler iki ilke arasındaki ilişkileri kapsadığı ve bu konular kapsamında da kamu hizmeti sunumunun şekillendiği söylenebilir.



İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE DEVLETİN (İDARENİN) ÖRGÜTLENMESİ

Türkiye'nin devlet örgütlenmesini anlatabilmek için; öncelikle Osmanlı Devleti'nin yönetim sisteminden bahsetmek gerekmektedir. Çünkü, Osmanlı Devleti, cumhuriyetin ilanından sonra yönetim geleneklerini, anlayışını ve kültürünü Türkiye'ye miras olarak bırakmıştır.

Bu bölümde Osmanlı Devleti'nin yönetim örgütlenmesi, klasik dönem ve Tanzimat ve 1876 Kanun-i Esasi olmak üzere iki döneme ayırarak anlatılmıştır. Daha sonrasında 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında yer almış olan yönetim ilkeleri ve devlet teşkilatlanmalarına değinilmiştir. Bölümün sonunda ise, 24 Haziran 2018 genel seçimleri sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle oluşturulan yeni idari yapılanmada yer alan merkezden ve yerinden yönetim kuruluşları ayrıntılı olarak anlatılmıştır.

1. OSMANLI KLASİK DÖNEMİNDE DEVLETİN ÖRGÜTLENMESİ

Onar'a (1966: 639) göre; Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan itibaren Türkiye'nin hukukî yapısı ve idare sistemi bakımından geçirdiği değişimler üç dönem üzerinden anlatılabilir: Bu dönemler; “*Osmanlı İmparatorluğunun kuruluşundan Tanzimat devrine kadar, Tanzimat devrinden Cumhuriyet devrine kadar, Cumhuriyetten sonrası*”dır.

Osmanlı Devleti'nin merkez teşkilatı, Divan-ı Hümayun başta olmak üzere, divana doğrudan bağlı olan kalemler ile divan erkanına mensup olan kişilerin (veziriazam, vezirler, kazaskerler, defterdarlar ve nişancının) sözleştikleri konuları kendi divanlarında görüşüp; Divan-ı Hümayun ile bağlantılı olarak devletin iç ve dış konularıyla ilgili verecekleri kararlarda her türlü idari, hukuki, siyasi ve iktisadi meselelerin belli bir program içinde hızlı bir şekilde ele alınıp padişahın onayı ile karara varıldığı bir teşkilat olarak ifade edilmektedir (İpşirli, 1994: 157).

Osmanlı Devleti, kararların hızlı bir şekilde alındığı, defter ve evrak usulü ile müesseseler (kurumlar) arasındaki ilişkilerin hızla sağlandığı bir merkezi idare teşkilatı sistemi kurmuştur. Osmanlı Devleti'nin merkez teşkilatında az sayıda iyi eğitim almış kişiler bulunmaktaydı. 16. yüzyıldan sonra idarenin her kademesinde iyi yetişmiş kişilerin yer almaya başlamasıyla birlikte eleman sayısındaki artıştan dolayı, devlet çeşitli

usullerle bu eleman artışına bir çözüm bulmaya çalışmıştır. Bu durumda başvurulan usuller arasında makam ve memuriyetlerin arttırılması, görev sürelerinin kısaltılması ve paye usulüne göre idare düzenlenmeye çalışılmıştır. Devlet kadrolarında artan kişi sayısı ve iş yapma süresinin uzamasına neden olmuş bu usuller bir nevi ilerlemedense gerilemeye neden olduğu görülmektedir (İpşirli, 1994: 157-158).

1.1. MERKEZİ YÖNETİM

Osmanlı Devleti merkez teşkilatı, *Padişah*, *Divan-ı Hümayun* ve ona bağlı *kalemler* ile *Vezir-i azam*'dan oluşmaktadır (Altan, 1998: 7; Ortaylı, 2016: 169; Armağan, 2011: 139). Kısaca Osmanlı merkez teşkilatına değinecek olursak;

Padişah, Osmanlı Devleti'nin iktidar yapısının temelinde yer alır ve merkez teşkilatında mutlak otorite ve devletin başındaki kişidir. Osmanlı Devleti'nin ilk üç hükümdarı olan I. Osman, I. Orhan ve I. Murat dönemlerinde hükümdarlar birer mutlak monark olarak nitelendirilmiş; örf, adet ve askeri geleneğin devam ettiği basit kurallarla yönetilmekteydi. Yıldırım Bayezid'den itibaren Osmanlı hükümdarları, geniş çaplı kurallarla ve mutlak hükümdar kişiliğine bürünerek yönetimde yer alsalar da Osmanlı Padişahı tipini Fatih Sultan Mehmet oluşturmuştur (Ortaylı, 2016: 169-170).

Divan-ı Hümayun, devlet işlerinin padişah adına görüşülüp, onun adına kararlar alınan, başka bir deyişle padişahın karar almasına yardımcı olunan bir organdır. Divan-ı Hümayun toplandığında alınan kararlar divanın bitiminden sonra Sadrazam tarafından padişahın onayına sunmaktadır. Divan-ı Hümayun, II. Mehmed dönemine kadar gelişmiş, devlet işlerinden sorumlu kurum olsa da zaman içinde devamlılık sağlayamadığından kurumsallaşamamıştır. 17. yüzyıl ortalarından itibaren divan içinde bozulmalar başlamış ve 18. yüzyılda da geleneksel süreci devam ettirmek için toplanmaya başladığı görülmektedir. (Ortaylı, 2016:209-210; Mumcu, 1986: 21; Mumcu, 2003: 431).

Vezir-i azam, Osmanlı Devleti'nde padişahın baş yardımcısı ve mutlak vekili olarak görev yapmaktadır. Vezirlik, I. Orhan döneminden beri Osmanlı yönetiminde yer almaktadır; zaman içinde sayılarının artmasından dolayı içlerinden biri baş vezir olarak seçilmiş ve vezir-i azam olarak adlandırılmıştır. Vezir-i azam, "*Sadrazam*" veya "*Sahibi devlet*" olarak da adlandırılmaktadır. Vezir-i azamın tek sorumlu olduğu kişi padişaktır. Padişah tarafından atanır ve görevden alınır; padişah adına devlet işlerini yapan ve onun temsilcisi olarak görevler yapmaktadır. Sadrazamın görev yerine "Bab-ı Asaf" denilmekte veya 18. yüzyıldan itibaren "Bab-ı Ali" olarak adlandırılmaktadır. Sadrazam,

adliye ve maliye konuları dışındaki konularda devlet işlerini yürütme yetkisine sahiptir. Vezir-i azam, salı ve cuma günleri dışında İkinci Divanı kurmakta ve devlet işlerini yürütüp, şikayetleri dinleyip; yetkisi altındaki konularda karar vermektedir. Fakat, önemli meseleler söz konusu olduğunda ise Divan-ı Hümayun'a götürerek konuyu karar vardiye eder. Sadrazamın bir diğer görevi de sefere çıktığında padişahın yerine orduyu komuta ederse "Serdar-ı Ekrem" olarak görevini yerine getirmektedir. Vezir-i azam, Divan-ı Hümayun toplantılarından sonra alınan kararları padişaha bildirmek, elçilerle görüşmek de görevleri arasındadır. Vezir-i azamın devletin klasik döneminde yürüttüğü görevleri Tanzimat döneminden sonra da devam etmiş ve Tanzimat'tan sonra "sadaret makamı, hükümet reisliği" olduğu zamanda bir kabine kurulamamıştır. Kabine, II. Meşrutiyet'ten sonra kurulabilmiştir (Ortaylı, 2016: 220-222; Sencer, 1984a: 24).

Osmanlı Devleti'nin klasik döneminde Divan-ı Hümayun'un içindeki işleri yapan görevliler, "*Divan-ı Hümayun'un asıl üyeleri (erkan-ı devlet), muamelat hizmetlileri ve Divan'da düzeni sağlayan memurlar*" olmak üzere üç grupta toplanmaktadır. Divan-ı Hümayun'un asıl üyeleri arasında "*Vezir-i azam, Rumeli ve Anadolu kazaskerleri, Rumeli ve Anadolu Beylerbeyleri (vezir rütbesinde idiler), nişancı, defterdar ve kubbealtı vezirleri*" yer almakta ve divanda istişare yapılan konu hakkında fikir sunan ve divana katılan yüksek rütbeli görevlilerdir. Divanda Kaptan-ı Derya ve yeniçeri ağası da vezirlik statüsündeysen o zaman divan üyesi olarak sayılmakta ve toplantılara katılabilmekteydiler (Ortaylı, 2016: 213).

Divan-ı Hümayun'un bürokratik işlerini muamelat görevlileri yerine getirmekteydi. Muamelat görevlilerinin başı, 17. yüzyıla kadar nişancı olmuştur. Ancak, 17. yüzyıldan itibaren toprak sisteminin bozulmasıyla nişancının önemi azalmaya başlamıştır. Divan-ı Hümayun'a bağlı bürolarda yazışma işlerini, nişancıya bağlı olan reis'ülkütaba bağlı beylikçi kalemi, tahvil kalemi ve ruus kalemi adı verilen bürolarca yerine getirmekteydi. Bu bürolarda görev yapanlar, divan ve hazine katipleri olarak iki grupta toplanmaktaydı (Ortaylı, 2016: 214-215). Divan-ı Hümayun'un güvenlik ve düzeni ise, çavuşbaşının buyruğundaki çavuşlar tarafından sağlanmaktaydı (Ortaylı, 2016: 219).

Klasik dönemde, devlet işlemlerinden sorumlu olan Divan-ı Hümayun, giderek önemi yitirmiş ve sembolik bir organ olarak görev yapmıştır. Daha sonrasında da Divan-ı Hümayun, II. Mahmud döneminde lağvedilerek, görevleri öncelikle *Sadaret* makamına, 19. yüzyılda da *Nezaretlere* devredilmiştir (Altan, 1998: 16).

1.2. TAŞRA YÖNETİMİ

Osmanlı Devleti, 13. yüzyılda bir uç beyliği olarak ortaya çıkmasından kısa bir zaman sonra Osmanlı Beyliği'nden merkezi bir devlete dönüşmesi ve Timur'un bütün saldırılarına rağmen, dünya çapında bir devlet ortaya çıkmasında Osmanlı hükümdarlarının büyük etkileri olduğu ifade edilmiştir. Osmanlı Devleti'nin fethettiği yerlere hukuku temsilen bir kadı, yönetimi temsilen bir beyi (subaşı) ataması taşra idaresinin temelini oluşturmaktadır. Orhan Gazi, I. Murad ve I. Bayezid zamanlarında gerçekleştirilen fetih hareketleri ile Osmanlı Devleti hayli genişlemiş ve teşkilatlanma da hızlanmıştır. Yıldırım Bayezid'in başlatmış olduğu merkezî devlet anlayışı, II. Mehmet tarafından da ideal halini almıştır. II. Mehmet merkezî devlet yapısının devamlılığını sağlamak ve eyaletlerin merkeze bağlanması için kul sistemini kullanmıştır (İpşirli, 1994: 221).

Taşra idaresi yani idari taksimatı, yukarıdan aşağıya *eyalet, sancak, kaza, nahiye* ve *köy* şeklinde teşkilatlanmıştır. Köylerle birlikte nahiyelerin birleşmesiyle kazalar, kazaların birleşmesiyle sancaklar, sancakların birleşmesiyle de eyaletler oluşmaktadır. Taşra teşkilatında en çok kazalar ve sancaklar bulunmaktadır (Halaçoğlu, 2002: 512). Osmanlı hükümdarları başlangıçtan beri her idari birime iki amir atamaktadır. Bunlardan ilki askeri sınıftan ve padişahın yürütme erkini temsil eden "*bey (beylerbeyi veya sancakbeyi)*", ikincisi ise, padişahın hukuki yetkisini kullanan ve ilmiye sınıfından gelen "*kadı*"dır. İdari birimlerde kadı daha üstündü ve bey kadının hükmü olmadan ceza veremezdi, kadı verdiği kararlarda şeriata ve padişahın hükümlerine uymak zorundaydı, beyden de bağımsız bir şekilde karar vermektedir (Göyünç, 1999: 77).

Osmanlı Devleti'nin taşra teşkilatının en büyük yönetim birimi "*eyalet*"tir. Arapça "*iyale*" kelimesinden gelen, "*eyalet*" kelimesi "*idare etme, icra*" anlamında kullanılmaktadır. Eyalet kelimesi, 15. yüzyıldan sonlarından itibaren Osmanlı Devleti'nde kullanılmaya başlanmış, daha öncesinde de "*beylerbeyilik*" ve "*vilayet*" kelimeleri kullanılmaktadır (İnalçık, 1995: 548). Eyaletin başında padişahı temsilen "*beylerbeyi*" bulunurdu, şeri hukuk işleri dışında bütün devlet işlerini yürüten kişi olarak görev yapmaktadır. Osmanlı taşra idaresinde 1361 yılında fetihlerin artmasıyla I. Murat lalasını Rumeli Beylerbeyi olarak atamış ve orada idari bir yapılanma kurulmaya çalışılmıştır. Yıldırım Bayezid zamanında da Anadolu Beylerbeyliğinin kurulmasıyla birlikte beylerbeyliği makamı ikiye ayrılmıştır (Göyünç, 1999: 77; Ünal, 1997: 217-218).

Osmanlı Devleti'nin klasik döneminde yaygın bir tevsi mevzuniyet (yetki genişliği) ilkesi söz konusudur (Sencer, 1984a: 28; Onar, 1966: 656).

Osmanlı Devleti'nde, eyaletler üç ayrı kısma ayrılmıştır. Birinci grup eyaletler tımar sisteminin uygulandığı (salyanesiz) eyaletlerdir. Bu eyaletler, Rumeli, Anadolu, Karaman, Diyarbakır, Erzurum, Dulkadiye, Şam, Budin, Van, Temeşuar gibi eyaletlerdir. Bu eyaletlerin merkezi idareye olan bağlılıkları, tımar sistemi uygulanmasından dolayı tahrir yapmak ve tımarları teftiş etmek gibi nedenlerden dolayı daha fazladır (Ortaylı, 2016: 252; Ünal, 1997: 220; İpşirli, 1994: 226).

İkinci grup eyaletler, topraklarında tımar sisteminin uygulanmadığı, salyaneli eyaletlerdir. Bu tip eyaletler merkeze her yıl “salyane” adı verilen bir vergi ödüyorlardı. Bu eyaletler arasında; Mısır, Bağdat, Habeş Basra, Lahsa, Cezayir, Trablusgarp, Tunus ve Yemen bulunmaktadır (Ünal, 1997: 220).

Üçüncü grup eyaletler ise, imtiyazlı eyaletler olarak adlandırılmaktadır. Eflak-Boğdan Voyvodalığı, Kırım Hanlığı, Mekke Şerifliği, Mısır Hidivliği (hidivlik haline geldikten sonra), Lübnan Mutasarrıflığı bu tip eyaletlerdendir (Ortaylı, 2016: 255-260).

Sancak, Osmanlı Devleti'nin en temel taşra birimidir ve eyaletler “sancak”lara ayrılmıştır. Sancaklar ilk kurulduğu zaman askeri bir kimliğe sahip değillerdi, fetihlerin artması ile birlikte hem askeri hem de idari yönleri ağır basmıştır (İpşirli, 1994: 233). Beylerbeyi, eyalette hükümdarın otoritesini temsil eden en yüksek yönetici olarak görev yapmaktadır. Beylerbeyinin oturduğu sancağa “paşa sancağı” denilmektedir ve sadece buranın yönetimi beylerbeyine bırakılmıştır. Sancakların başında o sancağın valisi, kumandanı konumunda olan “sancakbeyi” bulunmaktadır (Çadırcı, 1991: 10; Yücel, 1974: 665). Sancakbeyleri, beylerbeyine bağlı ve beylerbeyine benzer yetki ve sorumlulukları vardır, sancağındaki güvenliği sağlamak, sipahi ile reaya arasındaki sorunları kanunlara uygun şekilde çözmek, sancakta görev yapan görevlilerin uyum içinde çalışmalarını sağlamak görevleri arasında sayılabilir (İpşirli, 1994: 234; Yücel, 1974: 666).

Osmanlı taşra idaresinde sancaklar da “kaza”lara ayrılmış ve başlarında birbirinden bağımsız “kadı ve subaşı” bulunmaktadır. Kaza, “ticari ve kültürel üstünlüğü ile çevrenin merkezi olmuş bir kasaba veya şehir ile, böyle bir topluluk merkezini çevrelemiş köylerin teşkil ettiği idari bir birlik” olarak tanımlanmaktadır. Her kaza, doğrudan doğruya merkeze yani Divan-ı Hümayuna bağlıdır (Ünal, 1997: 235). Kazaların

idaresinden kadılar sorumludur. Kadılar, salt adalet işlerini değil, aynı zamanda yerel yönetim işlerini yürüten ve belediye hizmetlerini gözeten görevlilerdir. Kadıların görevleri arasında, vergilerin toplanması, ahali arasındaki uyuşmazlıkları çözmek, esnafın kontrolü, fiyat denetlemesi gibi görevleri bulunmaktadır. Doğrudan merkez tarafından atanan kadılara bu işlerinde yardımcı olan naipler (yardımcılar), asesler (subaşı), kethüdalar vb. gibi görevliler vardır (Sencer, 1984a: 29; Yücel, 1974: 667).

2. OSMANLI DEVLET YAPILANMASINDA DEĞİŞİM: TANZİMAT VE 1876 KANUN-İ ESASİSİ

Osmanlı Devleti gerileme dönemi sonrasında yozlaşan ve gerileyen devlet yapısı ve işleyişinde gittikçe artan sorunların çözümlerini öncelikle ordu ve maliye konularında bulmaya yönelmiştir. Bu bağlamda yenileşme hareketleri III. Selim zamanında, ordu ve mali alanlarda; II. Mahmud zamanında ise merkezi otoritenin özellikle ordu ve kalemlerin (bürokrasinin) yeniden güçlendirilmesi alanlarında yoğunlaşmış ancak yönetim alanında köklü değişimler Tanzimat Dönemi itibarıyla gelmiştir (Sencer, 1984a: 39-40; Karpat, 2016: 42).

2.1. MERKEZİ YÖNETİM

19. yüzyılın ilk yarısında II. Mahmut'la birlikte işlevliğini kaybeden Divan-ı Hümayun yerini nezaretlere bırakmıştır. Bakanlık kuruluşlarının sayısı arttığı gibi yasama, yürütme ve yargı organları da birbirinden ayrılması için çeşitli düzenlemeler getirilmiştir. Merkezi yönetim içerisinde padişah, hükümet ve bürokrasi yer almaktadır (Sencer, 1992: 72).

Tanzimat dönemi padişahları, Abdülmecid ve Abdülaziz'dir. Abdülmecid, batı ile ilişkilerini sıkılaştıran bir padişaktır. Yapmış olduğu ziyaretler, tiyatro, balo vb. halk ile arasındaki mesafeyi azaltmış; böylece idare ve toplum arasındaki korku ve görkem küçülmüştür. Bab-ı Ali'nin yaptığı toplantılara katılarak idarede padişah makamının etkinliğini arttırmıştır. Abdülaziz ise Avrupa'ya ziyarete çıkan ilk padişaktır (Eryılmaz, 2017: 155-156).

Hükümet, sadrazam ve Bab-ı Ali'den meydana gelmektedir. II. Mahmud'un yönetime getirdiği ilk yenilik, çeşitli yürütme işlevlerinin tek organda toplanması yerine ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi için bu alanda işlevsel ayrımına giderek, bir anlamda bugünkü "bakanlık sisteminin" temellerini atmasıdır. Önce "sadaret" adı "başvekalet'e" dönüştürülerek eskiden sadrazamda toplanan görev ve yetkiler çeşitli

bağımsız organlara dağıtılmış ve bu amaçla eski Sadaret Kethüdalığı yerine “Dahiliye”, eski Reisülküttaplık yerine “Hariciye”, eski Başdefterdarlık ve Hazine-i Amire yerine “Maliye”, “Evkaf” ve “Ticaret” bakanlıkları kurulmuştur. Nazırları (bakanları) padişah tarafından atanan bu organların oluşturulmasıyla, sadrazamların padişah ve vekiller üzerindeki eski etki ve gücü kalmamıştır. Devlet örgütü içinde bakanlıklar biçiminde beliren görev ayrımı sivil ve askeri işler alanında da ortaya çıkmıştır. Böylelikle sadrazam aynı zamanda ordu komutanı olmaktan çıkarılarak bu görevi Seraskere bırakmıştır (Sencer, 1984a: 41; Sencer, 1992: 72; Eryılmaz, 2017:158-159; Berkes, 2012: 174; Akyıldız, 2012: 54-55).

Bürokrasi, 19. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren değişime uğramaya başlamıştır. Bakanlıkların yanında Meclis-i Valâ-yı Ahkâm-ı Adliye (1837), Meclis-i Dar-ı Şura-yı Askeri (1836), Meclis-i Umur-u Nafia (1838), Meclis-i Maarif-i Umumiye (1846), Meclis-i Maliye (1846), Meclis-i Ali Tanzimat (1854) gibi çeşitli meclisler kurulmuştur (Çadircı, 1985: 212; Eryılmaz, 2017: 166). Bu meclisler ilgili bakanlıklara danışma hizmeti vermektedirler. Yürütme organı olarak bakanlıklar danışma birimleri olarak da meclisler ortaya çıkmıştır. Bu da Osmanlıda hükümet örgütü ile bürokratik ve merkeziyetçi bir yönetim modeli geliştirmiş ve ortaya koymuştur (Eryılmaz, 2017:166).

2.2. TAŞRA YÖNETİMİ

Tanzimat’ın başlangıcında devletin mülki taksimatı; *eyalet*, *sancak* ya da *liva*, *kaza*, *karye* şeklindedir. Bu idari birimlerin başında sırasıyla vali, mütesellim, müdür, muhtar bulunmaktadır (Eryılmaz, 2017: 199; Sencer, 1992: 76). Tanzimat’ın getirisi olarak merkezi idarenin güçlenmesi için, taşradaki yöneticilerin yetkilerini azaltması ve yönetimin bütün kademelerindeki Müslüman ve gayrimüslim halkın katıldığı idare meclisleri oluşturması ile yapılmaya çalışılmıştır. Bunun yapılmasındaki amaç, taşradaki yöneticilerin, merkeze bağlılığını artırmak suretiyle merkezi idarenin otoritesini güçlendirmek, yöneticilerin yetkilerini kullanmalarını kontrol etmek ve gayrimüslim tebaayı yönetimde söz sahibi etmektir (Eryılmaz, 2017: 199; Sencer, 1992:77).

Tanzimat dönemi taşra teşkilatında “vilayet, belediye, köy” bulunmaktadır. Eyaletlerin başında başlangıçta beylerbeyi yer alırken yeni düzenlemelerle yönetim valilere bırakılmıştır. Eyalette merkezi idareyi temsil eden makam vali olmuştur. Böylece Vali vilayetlerde merkezi idarenin gücünü temsil eden makam halini almıştır. Daha sonrasında Tanzimat fermanı ile birlikte valilerin yetkilerinde kısıtlamaya gidilmiştir.

Valinin mali yetkileri alınarak defterdarlığa bırakılmıştır. Ayrıca vilayetin büyüklüğüne göre büyük meclis ve küçük meclisler kurulmuştur. Bu meclisler fermanla görevleri ayrıntılı olarak açıklanmasa da idare meclislerinin yetki ve görevlerinin mülki, mali, hariciye, nafia ve ziraate ilişkin konularla ilgilenmek ve müzakere etmek olduğu anlaşılmaktadır (Eryılmaz, 2017: 200-201; Sencer, 1992: 77; Çadırcı, 1984: 269).

Merkezi denetimi yerel yetkilerle bağdaştırmak ve taşrada yönetime işlevlik ve hız kazandırmak için eyalet yönetiminde kimi değişikliklere gidilmiştir. Bu amaç doğrultusunda 1852’de yayımlanan padişaha imzalatılan bir fermanla valilerin taşradaki yetkileri attırıldı. 1858’de yayımlanan talimname ile devletin temsilcisi niteliğini kazanarak eyaletin her işinden kişisel olarak sorumlu sayılmıştır (Sencer, 1992: 78; Eryılmaz, 2017: 201).

Tanzimat’tan sonra yapılan ilk sistemli düzenleme 1864 İdare-i Vilayet Nizamnamesi olmuştur. Eyaletlerin büyütülerek başlarına güçlü valilerin atanması ile tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) esasına dayalı taşra yönetimi kurulmasıdır. Böylelikle merkezi otoritenin daha stratejik konulara ilgilenmesini temin edilmek istenilmiştir. Vilayet Nizamnamesi ilk olarak Tuna vilayetinde uygulanmıştır. 1864 Vilayet Nizamnamesi, merkeziyetçilik ile adem-i merkeziyetçiliği dengede tutmayı amaçlamışsa da 1871 İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi bu yapıyı merkeziyetçilik lehine bozmuştur (Eryılmaz, 2017: 203; Sencer, 1992: 80).

1864 Vilayet Nizamnamesi ile “eyalet”ten “vilayet” sistemine geçilmiş ve ülkenin taşra teşkilatı; *vilayet, sancak, kaza* ve *karye (köy)* şeklinde teşkilatlandırılmıştır. Buna göre; vilayetin başına vali, sancağa mutasarrıf, kazanınkine kaymakam atanmıştır. Karye yani köylerin temsilcileri muhtarlar seçimle başa gelmektedir (Sencer, 1992: 79; Eryılmaz, 2017: 204; Sencer, 1984b: 54; Önen ve Reyhan, 2011: 160; Çadırcı, 1985: 222). Tuna’daki uygulanan bu düzenleme, 1867 Vilayetler Nizamnamesiyle birlikte Anadolu ve Rumeli’deki eyaletlere uygulanılması amaçlanmıştır. Böylelikle yeni nizamnameye göre eyaletler vilayet biçiminde örgütlenerek; idari organları da bu yeni nizamnameye göre oluşturulmuştur (Eryılmaz, 2017: 204).

Tanzimat döneminde taşra idaresinde yapılan reformlar arasında, İstanbul’da daha sonra da Anadolu şehirlerinde belediye teşkilatı kurulması bulunmaktadır. İstanbul’a gelip-giden Avrupalıların etkisi ve temizlik, aydınlatma, kaldırım ve kanalizasyon gibi önemli hizmetlerin yürütülebilmesi için, 16 Ağustos 1855 yılında yayınlanan bir tebliğ

ile İstanbul'da “Şehremaneti” adında bir belediye teşkilatı kurulmuş ve İhtisap Nezaretinin kaldırılmıştır (Eryılmaz, 2017: 207). Şehremaneti, merkezi idareye bağlı görev yapan bir kuruluştur ve başında merkezi idare tarafından atanan şehremini bulunmaktadır. Şehremaneti, yapılan denetleme ve toplantılara rağmen istenilen beklentiyi sağlamamış; İhtisap Nezaretinden farklı bir icraat ortaya koyamadığı ifade edilmiştir (Eryılmaz, 2017: 209; Ortaylı, 2008: 437).

Şehremaneti'nden beklenen sonuç elde edilemediği için, Osmanlı Hükümeti, özellikle ecnebilerin yaşadığı ve modern liman kentlerinden olan Beyoğlu ve Galata semtlerini birleştirerek modern beledi hizmetlerinin görülebilmesi açısından Paris örnek alınarak; “Altıncı Daire” adıyla Türkiye’de ilk belediye teşkilatı kurulmuştur (Eryılmaz, 2017: 211; Ortaylı, 2008: 437). Altıncı Belediye Dairesinin görevleri arasında; sokak, kaldırım, su hizmetleri, inşaat ve onarım işleri vb. gibi görevleri bulunmaktadır. Ayrıca, Şehremanetinin bir şubesi olarak kurulmuş olsa da doğrudan doğruya Bab-ı Ali’ye bağlı olarak görev yapmaktadır (Eryılmaz, 2017: 213). Şehir ve kasabalarda belediye teşkilatının yaygın bir şekilde kurulabilmesi, 5 Ekim 1877 yılında çıkarılmış olan “Vilayetler Belediye Kanunu” ile olmuştur. (Eryılmaz, 2017: 220).

30 Mayıs 1876’da Sultan Abdülaziz’in hal edilmesi sonrasında V. Murat tahta geçirilmiştir. V. Murat, bir süre sonra akıl sağlığı yerinde olmaması nedeniyle tahttan inmiştir. O dönem içinde veliaht olan Abdülhamid, Mithat Paşaya Kanun-i Esasiyi ilan edeceğini söyleyerek tahta çıkmak istediğini belirtmiştir. Bunun üzerine 31 Ağustos 1876’da II. Abdülhamid tahta çıkmış ve 23 Aralık 1876’da Kanun-i Esasiyi ilan etmiştir (Gözler, 2015b: 14; Sencer, 1992: 82-83; Önen ve Reyhan, 2011: 253).

Bir kurucu meclis ya da parlamento tarafından hazırlanmayan, padişahın tek yanlı bir işleminden doğmuş olan 1876 metni bir “ferman anayasası”dır. Ayanın ağzından çıkmışçasına kaleme alınan Sened-i İttifak’tan ve Padişah adına kaleme alınan Tanzimat ve Islahat Fermanlarından farklı olarak Kanun-ı Esasî kişisel olmayan (objektif) bir dille, yasa ve hukuk diliyle kaleme alınmıştır. Metin, bir anayasaya özgü bölüm ve maddelerden oluşmaktadır (Tanör 1985: 19; Tanör, 2020: 133).

Kanun-i Esasi on iki fasıl ve 119 maddeden oluşmaktadır. Kanun-i Esasi’ye göre; Osmanlı Devleti bir monarşiydi (md.3) ve üniter bir devlet yapılanmasına sahipti (md.1). 1876 Kanun-i Esasi ile birlikte Osmanlı Devleti teşkilatında ilk kez devletin temel organları olan; yasama, yürütme ve yargı erkleri, üçe ayrılarak düzenlenmiştir (Gözler,

2015a: 16). Yasama organı, Meclis-i Umumi “Heyet-i Ayan” ve “Heyet-i Mebusan” adlı iki heyetten oluşmaktadır (1876 tarihli Kanun-i Esasi, md.42). Yürütme organı, Padişahın doğrudan doğruya tayin ettiği Sadrazam (Başbakan) ile Şeyhülislam ve Sadrazamın seçip atamış olduğu nazırlardan kurulan Heyeti Vükela’dan (Bakanlar Kurulu) oluşmaktadır (Onar, 1966: 155). Yargı organı ise, “Mehakim” başlığı altında 81-91. maddelerde düzenlenmiştir (Gözler, 2015b: 18).

Kanunun 108. maddesinde, “*Vilayetin usulü idaresi, tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır*” hükmüyle vilayetlerin yönetiminin “*yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet)*” ve “*görevler ayrılığı (tefrik-i vezaif)*” ilkelerine göre yönetileceği ifade edilmiştir (Yayla, 1982: 79; Reyhan, 2007: 26). 1876 Anayasasında yerel yönetim birimleri olarak, İl genel meclisi (md.110) ve Belediye İdaresi’ne (md.112) yer vermiştir. İllerin yerinden yönetim ilkesine göre idare edileceği, belediye işlerinin seçimle iş başına gelecek olan belediye meclisleri tarafından yürütüleceği hükme bağlanmıştır. Kanunun 109. maddesinde, “*Vilayet ve leva ve kaza merkezlerinde olan idare meclisleriyle senede bir defa merkezi vilayette içtima eden Meclisi Umumi azasının sureti intihabı (seçmek) bir kanunu mahsus ile tevsi (genişletme) olunacaktır*” denilerek vilayet, il ve ilçelerde bulunan idare meclislerinin yılda bir kez merkezi vilayette toplanan Meclis üyelerinin seçimi suretiyle özel bir kanunla yerine getirileceği ifade edilmektedir. 112. maddede ise, Belediye İdaresi İstanbul’da ve taşralarda seçimle teşkil olunacak belediye meclisleri ile idare olunacak ve bunların teşkili ve görevleri ile üyelerinin seçimine özel kanunla tayin olunacağı ifade edilmektedir (Özmen, 2012: 172). Osmanlı Devleti’nin yönetim kültürünün merkezîyetçi bir yapı üzerine inşa edilmiş olması, uygulamada kendini hissettirerek yerelliğe ilişkin maddelerin yüzeysel anlamda mevcudiyetini koruduğu söylenebilir (Özmen, 2012: 172).

1876 Kanun-i Esasi’den başlayarak bütün anayasalarda yer alarak birer “anayasal ilke” haline gelen “*tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği) ve tefrik-i vezâif (görevler ayrımı)*” ile merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri (Eryılmaz, 2013: 127) Türkiye’nin kamu yönetimi örgütlenmesinde, devlet yapılanmasında temel ilkeler halini almışlardır.

3. ANAYASALARDA YÖNETİM İLKELERİ

Türkiye Cumhuriyeti’nin mevcut yönetim yapısının ve bürokratik örgütlenmesinin temelini, Osmanlı Devletinden almıştır. Osmanlı’dan Cumhuriyete yalnızca yönetim kurumları değil, merkezîyetçilik gibi kamu yönetimine ilişkin yönetim

gelenekleri, anlayışları ve kültürleri de önemli ölçü de aktarılmıştır. Devletin temel kuruluşlarından olan Danıştay, Sayıştay, Yargıtay ve bakanlıklar gibi kuruluşlar ve yerel yönetimler de Osmanlı Devletinden Cumhuriyet'e miras olarak aktarılmışlardır (Eryılmaz, 2013: 133-134; Yalçındağ, 1970: 55; Özmen, 2012: 175). 1930'larda temel biçimini almış olan Türk kamu yönetimi sistemi, biçimsel bakımdan ana çizgileriyle 19. yüzyıl Osmanlı yönetim sisteminin bir benzeri ve devamı niteliğindedir (Yalçındağ, 1970: 20).

1876 Kanun-i Esasi, 1921 ve 1924 Teşkilat-ı Esasiye kanunlarında yönetim ilkesi olarak, *tevsi-i mezuniyet* ve *tefrik-i vezâif* ilkelerine göre idare şekillenmişken; 1961 ve 1982 Anayasalarında *merkezden yönetim* ve *yerinden yönetim* ilkelerine göre idarenin şekillendiği görülmektedir. Bu yönetsel ilkeler ve anayasaların ortaya koymuş olduğu idari teşkilatlanmalar aşağıdaki başlıklarda incelenecektir.

3.1. 1921 VE 1924 TEŞKİLAT-I ESASİYE KANUNLARI

20 Ocak 1921 tarihli ve 85 sayılı kanunla kabul edilen Teşkilat-ı Esasiye Kanunu², 23 madde ve bir münferit maddeden oluşan kısa bir anayasadır. Ayrıca 1921 Anayasası, 1876 Kanun-i Esasi'yi yürürlükten kaldırmamıştır (Tanör, 2020: 253; Sencer, 1992: 102).

Kuvvetler birliği ilkesini benimseyen 1921 Anayasasına göre; Türkiye Devleti, Büyük Millet Meclisi (BMM) tarafından idare olunmuş ve Hükümet, Büyük Millet Meclisi Hükümeti adını taşımaktadır (1921 Anayasası, md.3). Bu nedenle, Meclis Başkanlığı ve Bakanlar Kurulu Başkanlığı (İcra Vekilleri Heyeti) aynı elde toplanmıştır (Sencer, 1992: 101-102). Dolayısıyla 1921 Anayasası ile Meclis Hükümeti Sistemi benimsenmiştir (Özbudun, 1992: 58; Gözler, 2015b: 25).

1921 Anayasası, "*Hâkimiyet bilâ kaydü şart milletindir*" hükmü ile milli egemenlik ilkesini ilan etmektedir (md.3; Gözler, 2015b: 24). Yasama organı 1921 Anayasasına göre; "BMM seçim dönemi iki yılda bir yapılması (md.5), her yılın Kasım ayında davetsiz toplanması (md.6), kanun koymak, değiştirmek, savaş ve barış ilan etmek ve milletlerarası antlaşmaları akdetme gibi yetkilere sahip olması (md.7), BMM Heyeti Umumiyesi tarafından bir başkan seçilmesi (md.9)" şeklinde düzenlenmiştir (Özbudun, 1992: 76; Gözler, 2015b: 25). 1921 Anayasasına göre; yürütme organı, İcra Vekilleri Heyetinden oluşmaktadır. İcra Vekilleri Heyeti içlerinden bir reis seçer ve bu reis Vekiller

² 20.01.1921 Tarihli ve 1 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan 85 Sayılı "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu".

Heyetinin de doğal başkanı olarak görev yapar (md.9). İcra vekilleri, Meclis tarafından seçilir veya görevden alınırlar (1921 Anayasası, md.8; Gözler, 2015b: 25; Özbudun, 1992: 76).

1921 Anayasası'nın on dört maddesinin merkezi idarenin taşra teşkilatına yani *yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine* ayrıldığı görülmektedir (md.11-23; Tanör, 2020: 263; Özbudun, 1992: 43-47; Özbudun, 2012: 69). Dolayısıyla Türk Anayasa tarihinin, yerel yönetim ve yerinden yönetim ilkesine en çok ağırlık vermiş olan anayasadır (Özbudun, 1992: 43). Anayasanın *idare* başlıklı 10. maddesine göre; “*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazaran vilâyetlere; vilâyetler kazalara münkasem olup kazalar da nahiyelerden terekkiüp eder*” hükmü yer almaktadır (1921 Anayasası, md.10; Özbudun, 1992: 43-44). Bu maddeye göre, taşra teşkilatı, Türkiye’yi vilayetlere, vilayetleri kazalara (ilçe), kazaları da nahiyelere (bucak) ayrılmasını öngörmektedir. “*Vilayet*” başlığı dört maddeden oluşmaktadır (md.11-14). *Vilayet*, manevi şahsiyet (tüzel kişilik) ve muhtariyete (özerklik) sahip bir idari birimdir. BMM’nin koyacağı yasalar gereğince, evkaf, medreseler, maarif, sıhhiye, iktisat, ziraat, nafia (bayındırlık), sosyal yardım işlerinin düzenlenmesi ve idaresi “*vilayet şûraları*”nın yetkisine verilmiştir. Harici ve dâhili, siyaset, şer’i, adli ve askeriye ile ilgili konularda uluslararası ekonomik ilişkiler ve birçok vilayeti ilgilendiren konular merkezi yönetimin yetki alanındadır (1921 Anayasası, md.11; Tanör, 2020: 264; Yayla, 1982: 124; Özbudun, 1992: 82-83). Kazalar, tek maddede düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; ilçe yönetiminin başında kaymakam bulunmakta ve bu kaymakam BMM tarafından atanmaktadır (1921 Anayasası, md.15; Özmen, 2012: 173). Nahiyeler ise, Anayasanın 16 ile 21. maddeleriyle düzenlenmiştir.

1921 Anayasasında *merkezi yönetim ilkesi, sınırlı ve istisnaidir; yerinden yönetim ilkesi (adem-i merkeziyet) ise, asli ve geneldir*. Yerinden yönetim, bir ilke olarak gerekli müesseselerle Anayasada açıkça düzenlenmiştir. Bu müesseseler, seçimlerle oluşan organları ve tüzel kişilikler, icrai karar alabilme ve uygulama yetkisi ve özerkliğe sahiptirler. Merkezi idareye bakıldığında hiyerarşik üst olarak BMM bulunmaktadır (Yayla, 1982: 130). BMM’den sonra gelen unsur ise vekillerdir ve bu vekillerde kendi yönetim alanlarına verilen daireleri ve memurlarıyla birlikte merkezi hükümeti oluşturmaktadır (Yayla, 1982: 119).

11 Nisan 1923 tarihinde BMM seçimlerinin yenilenmesi ile Birinci Meclis son toplantısını 15 Nisan 1923 yılında yapmış ve yerini İkinci Meclise bırakmıştır. İkinci

Meclis dönemi içinde 1921 Anayasasında önemli bir değişiklik yapılmıştır. 29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı “*Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tevzihan Tadiline Dair Kanun*” ile Cumhuriyet ilan edilmiştir. 1921 Anayasasının 1. maddesine ek olarak “Türkiye Devletinin şekli hükümeti, Cumhuriyettir” hükmü getirilmiştir. Ayrıca, devlet başkanlığı makamı olarak, Cumhurbaşkanlığı oluşturulmuştur (Tanör, 2020: 283-284). 3 Mart 1924’e gelindiğinde Hilafet kaldırılarak; hilafet makamı kaldırılmıştır. Bütün bu yaşanan gelişmelerin sonucunda yeni oluşan siyasal rejime yeni bir anayasa yapılması gerekmiştir (Sencer, 1992: 103; Gözler, 2015b: 27; Özbudun, 2012: 1).

Büyük Millet Meclisi, 20 Nisan 1924 tarihli 491 sayılı *Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*³ kabul edilmiştir. 1924 Anayasası, yeni bir rejimin ve bu temel üzerinde teşkilatlanmış olan yeni bir devletin Anayasası olarak tanımlanabilir (Sencer, 1992: 104; Özbudun, 2012: 5). Bu yeni anayasa, devletin kuruluşunu, organlarını ve işleyişlerini, kişi hak ve özgürlüklerini de düzenlemiştir (Tanör, 2020: 294). 1924 Anayasası, altı fasıl ve 105 maddeden oluşmaktadır. 1924 Anayasası, 1876 Kanun-i Esasi ve 1909 Anayasa değişiklikleri ile 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanununu ve eklerini kaldırmıştır (1924 Anayasası, md.104). 1924 Anayasası hükümet sistemi olarak, kuvvetler birliği ve görevler ayrılığı arasında karma bir sistem benimsemiştir (Özbudun, 2012: 16; Gözler, 2015b: 31).

1924 Anayasasına göre; Türkiye’nin yönetim yapısı *merkezden yönetim ve yerinden yönetim* olmak üzere iki ana grupta toplandığı görülmektedir (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014: 30). Merkezi yönetim başlığı altında yürütme organını oluşturan cumhurbaşkanlığı (1924 Anayasası, md.31-43), İcra Vekilleri Heyeti (bakanlar kurulu) ve vekiller (bakanlıklar) (1924 Anayasası, md.44-52) yer almaktadır. 1924 Anayasasına göre Cumhurbaşkanı’nın (Reisicumhur), Üçüncü fasılda “Vazifei İcraiye (Yürütme)” başlığı altında seçimi, yetkileri, görev ve sorumlulukları düzenlenmiştir. 1924 Anayasasına göre; Cumhurbaşkanı, BMM tarafından kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi (dört yıl) için seçilmektedir. Seçilen kişi tekrardan Cumhurbaşkanı olarak seçilebilir (1924 Anayasası, md.31).

Anayasada vekillerin başvekilin başkanlığında İcra Vekilleri Heyetini oluşturacakları belirtilmiştir (1924 Anayasası, md.45). İcra Vekilleri Heyeti, hükümetin genel siyasetinden müştereken (kolektif sorumlu), vekiller (bakanlar) ise kendi yetkilerini

³ 20.04.1924 Tarihli ve 71 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 491 Sayılı “Teşkilat-ı Esasiye Kanunu”.

İlgilendiren işlerden münferit (bireysel sorumluluk) olarak sorumludurlar (1924 Anayasası, md.46). Vekillerin görev ve sorumluluklarının özel kanunla belirleneceği hüküm altına alınmıştır (1924 Anayasası, md.47). Bakan sayıları ile ilgili olarak 48. maddede; “*vekillerin adedi kanunla tayin olunur*” hükmü getirilmiştir (1924 Anayasası, md.48). 1924 Anayasası, 1921 Anayasası’nın adem-i merkeziyetçi modelinden tümüyle ayrılarak, merkeziyetçiliği esas aldığı görülmektedir.

1924 Anayasasının altıncı faslı “*Mevaddı Müteferrika*” yani “*değişik maddeler*” başlığı altında düzenlenmiş olan “*Vilâyat*” ile ilgili çok az hüküm yer almaktadır (1924 Anayasası, md.89-91). 1924 Anayasasına göre; “*Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere (il), vilâyetler kazalara (ilçe), kazalar nahiyelere (bucaklara) münkasimdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekkiip eder*” (md.89). 90. maddesinde, vilayetlere (iller), kasabalara ve köylere tüzel kişilik verildiği; 91. maddede ise, il işleri, “*tevsii mezuniyet (yetki genişliği) ve tefriki vezaif (görev ayrımı)*” esasları üzerine idare olunacağı hükmüne yer verilmiştir. 1924 Anayasasının yerel yönetimler konusunda üç madde ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Yapılan düzenlemeler, yerel yönetimlerin kuruluş, işleyiş, görev ve yetkilerini kapsamamaktadır. Ancak, yerel yönetim teşkilatlarının tümü “*yönetmel denetim (vesayet)*” altına alınmıştır (Sencer, 1992: 109; Özmen, 2012: 173; Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014: 35; Uygun, 2015: 8; Özbudun, 2012: 70).

3.2. 1961 VE 1982 ANAYASALARINDA İDARENİN ÖRGÜTLENMESİ

1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinin ve bunu meydana getiren şartların bir ürünüdür ve askeri rejim ortamında hazırlanmıştır (Tanör, 2020: 364). 1961 Anayasası ile devlet iktidarının ve egemenliğin kullanılmasının çeşitli organlar ve kurumlar arasında dağıtılması ve bu organlar arasında karşılıklı denge ve frenlerin oluşturulması sonucunda TBMM’de birleşmiş olan yasama ve yürütmenin kuvvetler ayrılığı şeklinde ikiye ayırmıştır (Tanör, 1994: 22-23). Bu Anayasa, yumuşak kuvvetler ayrımı olan klasik parlamenter hükümet sistemi benimsemiştir (Ay, 2004; Keskinsoy ve Kaya, 2018: 89).

Tanör’e (1994: 19) göre; “*1961 Anayasası, anayasanın üstünlüğü ve bağlayıcılığı ilkesini (md.8) ve bunları sağlayacak bütün pratik malzemeyi gerektiren ilk anayasa*” olarak ifade etmektedir. 20 Temmuz 1961 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan 1961

Anayasası⁴, bir *Başlangıç* bölümünden ve altı kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda *genel esaslar*, ikinci kısımda *temel hak ve ödevlerle ilgili hükümler* bulunmaktadır. İkinci kısım dört bölüme ayrılmaktadır. İkinci kısmın birinci bölümde *genel hükümler*, ikinci bölümde *kişi hak ve ödevleri*, üçüncü bölümde *sosyal ve iktisadi haklar ve ödevler* ve dördüncü bölümde *siyasi hak ve ödevler* yer almaktadır. Anayasanın üçüncü kısmında *Cumhuriyetin temel kuruluşu* ile ilgili hükümlere yer verilmiş ve üç bölüme ayrılmaktadır. Birinci bölümde *yasama*; ikinci bölümde *yürütme* ve üçüncü bölümde de *yargı* yer almaktadır. Dördüncü kısımda *çeşitli hükümler*, beşinci kısımda *geçici hükümler* ve altıncı kısımda ise, *son hükümler* bulunmaktadır (1961 Anayasası; Tunç, 2020: 670).

1961 Anayasasında kamu yönetiminin temelini oluşturan ilkelerin, ilk kez iki yeni kavramla tanımlandığı görülmektedir. Bu kavramlar, “*merkezden yönetim ilkesi ve yerinden yönetim ilkesi*”dir (Turgut, 2011: 17; Özmen, 2012: 174). Anayasaya göre; “*idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur*” hükmü ile bu kavramlar hüküm altına alınmıştır (1961 Anayasası, md.112). Ayrıca, 1961 Anayasası merkezi idare ile mahalli idareleri diğer anayasalara göre daha belirgin şekilde vurgu yapmıştır. 1961 Anayasası’nın 115. maddesinde yer alan düzenlemede, “*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir*” hükmü yer almaktadır (Sanal, 1998: 192). Anayasa’nın 116. maddesinde “*mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir. Mahalli idarelerin seçimleri, kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55 inci maddede yazılı esaslara göre yapılır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur. Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere,*

⁴ 20.07.1961 Tarihli ve 10859 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 334 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası Kanunu.”

görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” hükmüyle de mahalli idarelerle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir (Özmen, 2012: 174; Uygun, 2015: 8; Turgut, 2011: 17; Onar, 1966: 819).

1961 Anayasasında da 1924 Anayasasında yer alan *tesvii mezuniyet ilkesi* yani yetki genişliği ilkesi yer almıştır. Bu ilke 1924 Anayasasında olduğu gibi yetki genişliği *merkezi yönetim*, genelde taşra örgütlenmesinin; yerinden yönetim de yerel yönetimlerin ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının teşkilatlanmalarını meydana getiren anayasa ilkeleri niteliği kazanmışlardır (Yalçındağ, 1995: 8). 1961 Anayasasında hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını düzenlemiş olduğu hükümler bulunmaktadır. Bu maddeler, 120. madde ile “üniversiteler”, 121. madde de “radyo ve televizyon idaresi” ve 122. madde ile de “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları” oluşturularak adem-i merkeziyet (yerinden yönetim) anlayışına anayasal nitelik kazandırdığı görülmektedir (Özmen, 2012: 174).

*1982 Anayasası*⁵, 1980 darbesi sonrası ortaya çıkmış bir anayasadır. Bu anayasa ile iktidar, yürütmenin elinde toplanmış; cumhurbaşkanı ve Milli Güvenlik Kurulu’nun yetkilerini artırmıştır. Basın özgürlüğü, sendika özgürlüğü ve kişi hak ve özgürlükleri yeni anayasada yer almış olsa da ulusal çıkarlar, kamu düzeni, ulusal güvenlik, Cumhuriyet düzeninin tehlikede olması gibi nedenlerden dolayı iptal edilebileceği, askıya alınabileceği veya sınırlanabileceği ifade edilmiştir (Zürcher, 2015: 405). Bunun nedeni ise, 1961 Anayasasının tanımış olduğu geniş özgürlükler ve yasal güvenceye karşı bir tepki oluşturmaktır (Sencer, 1992:137). Birçok açıdan 1982 Anayasası, 1961 Anayasasından kimi açıdan ayrılmış olsa da dönemin gereklerine ve rejimin amaçları doğrultusunda temel tüm maddelerde değişikliğe gidildiği görülmektedir. Yukarıda da bahsedildiği gibi yapılan değişiklikler, özellikle olağanüstü durumlarda temel hak ve özgürlüklerin sınırlarını belirlemek ve yasama ve yargı karşısında başta Cumhurbaşkanı olmak üzere yürütmeyi güçlendirmeyi amaçlamıştır (Sencer, 1992:137).

1982 Anayasası, ilk haliyle kalmamış ve çeşitli anayasa değişiklikleri geçirmiştir. 1995 Anayasa değişiklikleri, siyasal katılım haklarının önünü açmayı hedeflemiştir. 2001 ve 2004 Anayasa değişiklikleri, Avrupa Birliği’ne üyelik sürecini hızlandırmak için yapıldı ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ile uyum amaçlanmıştır. 2007 Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanının doğrudan halk tarafından seçilmesi öngörülmüştür.

⁵ 09.11.1982 Tarihli ve 17863 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 2709 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”.

2010 Anayasa değişiklikleri ise, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru yolunu açmıştır (Yokuş, 2020: 1). Son değişiklik ise, 16 Nisan 2017 tarihinde yapılmıştır. Bu anayasa değişikliği ile hükümet sistemi değişmiş ve parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmiştir.

Anayasanın 8. maddesinin ilk haline göre; “yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” hükmüyle, Anayasanın benimsemiş olduğu Parlamenter Hükümet Sistemi gereğince yürütme organı “Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu”ndan oluşan düalist bir yapıya sahipti. 1982 Anayasasında yürütme hem yetki hem de görev olarak görülmüştür (Atay, 2014: 226). Ancak, 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun 1. maddesine göre göre; Anayasanın 8. maddesi, “Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir” hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla Anayasanın benimsediği Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gereğince yürütme organı Cumhurbaşkanından oluşan monist bir yapıya sahip olmuştur. 1982 Anayasasının yeni benimsemiş olduğu sistemle değişmiş olan devlet teşkilatlanması diğer başlıklarda ayrıntılı olarak incelenecektir.

1982 Anayasasında düzenlenmiş olan yönetim ilkeleri, 1961 Anayasasında öngörülen ilkelerle aynıdır (Sencer, 1992: 158; Güler, 2000: 21; Sanal, 1998: 194). Anayasanın 123. maddesinde, “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzelkişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur” hükmüne yer verilmiştir. Merkezi idare ise, Anayasanın 126. maddesiyle “Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” hükmü ile hem merkezi idare düzenlenmiş hem de yetki genişliği ilkesine vurgu yapıldığı görülmektedir (Özmen, 2012: 174).

1982 Anayasası'nın “Mahalli İdareler” başlıklı 127. maddesinde yerel yönetimlerle ilgili olarak, “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu

tüzelkişileridir. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir. Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde diğer anayasalara göre ayrıntılı bir düzenleme yapmıştır. Bu maddede, mahalli idarelerin tanımı yapılmış; kuruluşunu, görevlerini ve yetkilerini yerinden yönetim ilkesine bağlı olarak kanunla düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir (Özmen, 2012: 174; Güler, 2000: 21; Kırışık ve Sezer, 2006: 21; Sencer, 1992: 159).

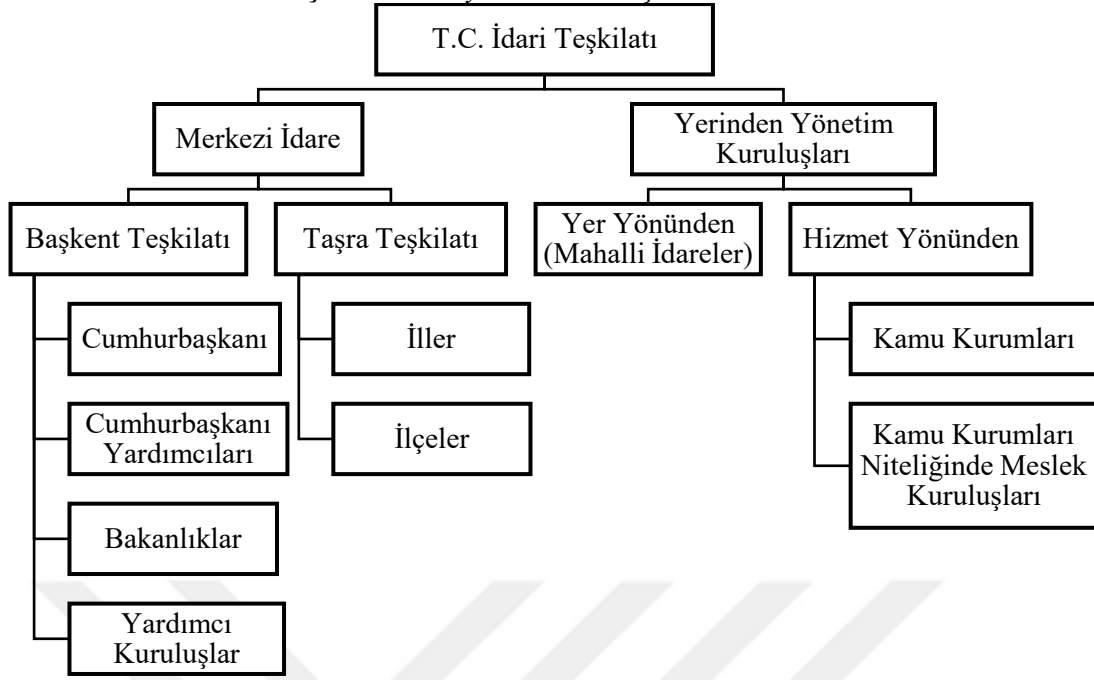
Çoker’e (1992: 6) göre; 1982 Anayasasının merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde, *“yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması”* noktalarında idari vesayet hakkı tanınmasına neden olmuştur. Devletin gücü, merkezi idareyi yani merkeziyetçiliği güçlendirmesiyle doğrudan ilişkili olduğundan 1982 Anayasasıyla yapılan kanunlar ve düzenlemeler merkezi idareyi güçlendirmeyi amaçlamıştır (Turgut, 2011: 18). 1982 Anayasası yukarıda bahsedilen maddelerde de görüldüğü gibi, devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü korumak amacıyla katı, kapsayıcı maddelerle devleti güçlendirmeye ve merkeziyetçi bir yapı oluşturmaya çalışmıştır (Karaarslan, 2007: 124).

4. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE İDARİ YAPILANMA

1982 Anayasası’nın 123’üncü maddesine göre; *“idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır”* hükmü Türkiye’nin kamu yönetimi yapısını teşkilatlanmasına temel oluşturmuştur. Bu çerçevede Türk kamu yönetimi, merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.

Türkiye’de yasal altyapısı 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum ile oluşturulan ve 24 Haziran 2018 genel seçimleri ile fiili olarak geçiş yapılan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte kamu yönetimi teşkilatlanması aşağıdaki şekilde gibidir (Turan, 2018: 43; Erdi ve Kalağan, 2020: 264):

Şekil 1. Türkiye'nin İdari Teşkilatlanması



Kaynak: Gözler, (2019: 1).

Yukarıda da belirtildiği gibi Türk Kamu Yönetimi, merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezi idare, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Yerinden yönetim kuruluşları ise, yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

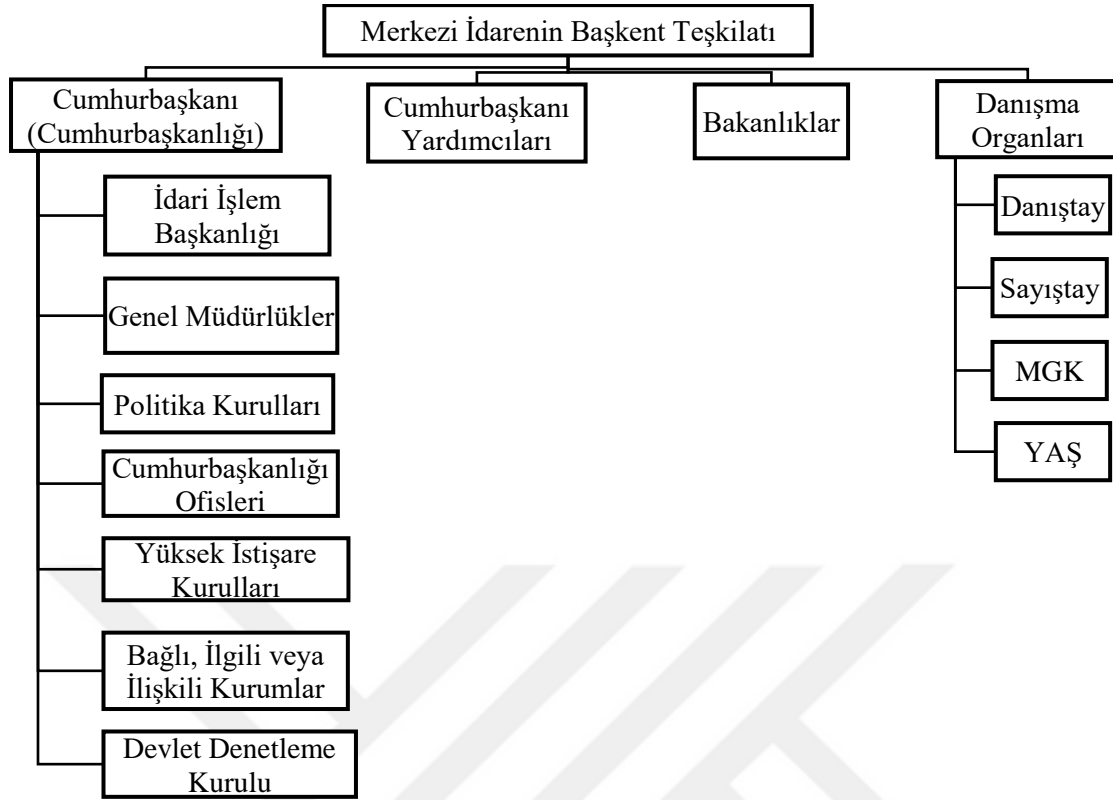
4.1. MERKEZİ İDARE: BAŞKENT VE TAŞRA TEŞKİLATI

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 126. ve 127. maddelerinde idarenin kuruluşuyla ilgili hükümler yer almaktadır. 126. maddeye göre; “Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir” (1982 Anayasası, md.126). Bu çerçevede, merkezi idare, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılmıştır.

4.1.1. Başkent Teşkilatı

Merkezi idare tarafından yerine getirilen bütün hizmetler başkent teşkilatınca planlanır, düzenlenir ve yürütülür (Gözler ve Kaplan, 2014: 31). Başkent teşkilatı aşağıdaki şekilde gösterilmiştir.

Şekil 2. Merkezi İdarenin Başkent Teşkilatı



Kaynak: Gözler, (2019: 98).

9 Temmuz 2018 tarihinden önce merkezi idarenin başkent teşkilatında, “Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu, Başbakan, Bakanlar ve başkentteki yardımcı kuruluşlar” bulunmaktaydı. 9 Temmuz 2018 tarihinde yürürlüğe giren 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla yapılan değişiklikle; merkezi idarenin başkent teşkilatlanmasında önemli değişiklikler meydana getirmiştir (Gözler, 2019: 96). Bu değişikliğe göre; şekilde de görüldüğü üzere merkezi idarenin başkent teşkilatlanması, “Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanlığı Yardımcıları, Bakanlıklar ve Danışma Organları”ndan oluşmaktadır.

4.1.1.1. Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı

Cumhurbaşkanı, devletin merkez teşkilatının içinde ilk sırada yer alan makamdır. Anayasa’da Cumhurbaşkanı ve Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, 101 ila 108. maddeleri arasında düzenlenmektedir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri ile ilgili hükümler, Anayasanın 104. maddesinde yer almaktadır. Ayrıca, çeşitli kanunlarla (örneğin md.108, 117, 130, 131) ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle Cumhurbaşkanına çeşitli görev ve yetkiler de verilmiş olabilir. Cumhurbaşkanının görev ve yetkileri, “genel yürütme görev

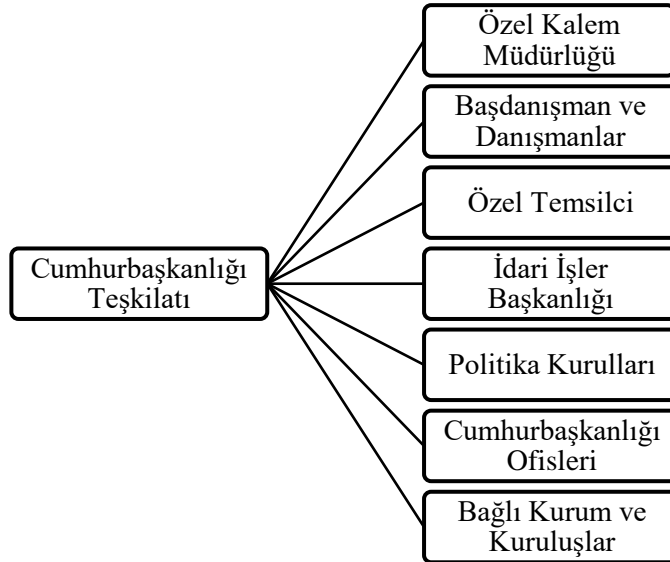
ve yetkisi” ve “diğer idari görev ve yetkileri” olmak üzere ikiye ayrılabilir (Gözler, 2019: 99-100).

Cumhurbaşkanının *genel yürütme görev ve yetkileri*, Anayasanın 8. maddesine 21 Ocak 2017 tarihli ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanunuyla yapılan değişiklikle; “*yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir*”. Aynı şekilde Anayasanın 104. maddenin birinci fıkrasına göre; “*Cumhurbaşkanı Devletin başıdır. Yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir*” hükmü yer almaktadır (Gözler, 2019: 96).

Cumhurbaşkanının *diğer idari görev ve yetkilerinden* bazıları şunlardır; “*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarmak (md.104), üst kademe kamu yöneticilerini atamak ve görevlerine son vermek (md.104), Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyelerini atamak (md.108), olağanüstü hâl ilanı kararı vermek (md.119), üniversite rektörlerini atamak (md.130/6)*”.

1 Temmuz 2018 tarih ve Resmi Gazete’de yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatı düzenlenmiştir. Bu kararnameye göre Cumhurbaşkanlığı teşkilatı aşağıdaki şekilde gibi düzenlenmiştir:

Şekil 3. Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı



Kaynak: 1 sayılı CBK incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelendiği zaman ilk olarak “*Özel Kalem Müdürlüğü*”nün kurulduğu görülmektedir. Özel Kalem Müdürlüğü’nün, Cumhurbaşkanı makamına ilişkin hizmetleri yürütmek,

Cumhurbaşkanının resmi ve özel yazışmalarını yürütmek gibi görevleri bulunmaktadır. Ayrıca, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürüne yardımcı olmak üzere Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdür Yardımcıları görevlendirilebilir. Bu müdür yardımcıları, Cumhurbaşkanı Özel Kalem Müdürü tarafından verilen görevleri yapmaktadırlar (1 sayılı CBK, md.2/1, 2/2).

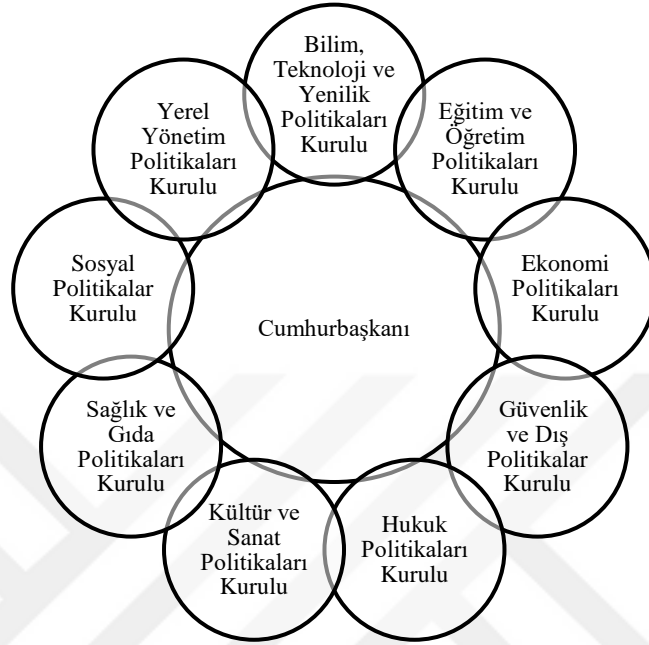
Kurulan bir diğer birim ise, “*Başdanışman ve Danışmanlar*”dır. Cumhurbaşkanı, kendisine danışmanlık ve verdiği diğer görevleri yapmak üzere Cumhurbaşkanı Başdanışmanı ve Cumhurbaşkanı Danışmanı atayabilir (1 sayılı CBK, md.3).

Diğer birim ise, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 4. maddesinde düzenlenmiş olan “*Özel Temsilci*”dir. Özel temsilci, Cumhurbaşkanı, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda, dış ülkelerde veya uluslararası kuruluşlar nezdinde özel bir görevi ifa etmek üzere görevlendirilen kişiler olarak tanımlanabilir (1 sayılı CBK, md.4/1). Ayrıca, millete ve devlete hizmeti geçmiş, bilgi ve birikim sahibi kişilerin bu kazanımlarından istifade edilebilmesi amacıyla “*Cumhurbaşkanlığı Yüksek İstişare Kurulu*” oluşturulmuş ve üyelerinin ise, Cumhurbaşkanınca belirlenmesi hükmüne yer verilmiştir (1 sayılı CBK, md.4/A).

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5. maddesi gereğince kurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle “Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği” kaldırılmış ve yerine “Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı” getirilmiştir. Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığının başında İdari İşler Başkanı bulunmaktadır (Gözler, 2019: 109-110). İdari İşler Başkanı, en yüksek devlet memuru statüsündeki kişi olarak görev yapmaktadır (1 sayılı CBK, md.5/1). Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı, Anayasada verilen görevleri yapmak ve yetkilerin kullanılmasında Cumhurbaşkanına gerekli olan hizmetleri sunmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi ile olan münasebetlerin yürütülmesi ve kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanması için gerekli çalışmaları yapmak gibi görevleri bulunmaktadır (1 sayılı CBK, md.6/1). İdari İşler Başkanlığının “*Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü, Destek ve Mali Hizmetler Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğü*” olmak üzere beş tane alt birimi bulunmaktadır. Her Genel Müdürlüğün kendi hizmet alanına dair görevleri bulunmaktadır (1 sayılı CBK, md.6/2).

Diğer bir birim, *Politika Kurulları*'dır. Cumhurbaşkanı, bu kurulların başkanıdır. Kurullar en az üç üyeden oluşmaktadır ve üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanır (1 sayılı CBK, md.21/1, 21/2). Bu kurullar, dokuz tanedir ve aşağıdaki şekilde gösterilmiştir:

Şekil 4. Cumhurbaşkanı Politikaları Kurulları



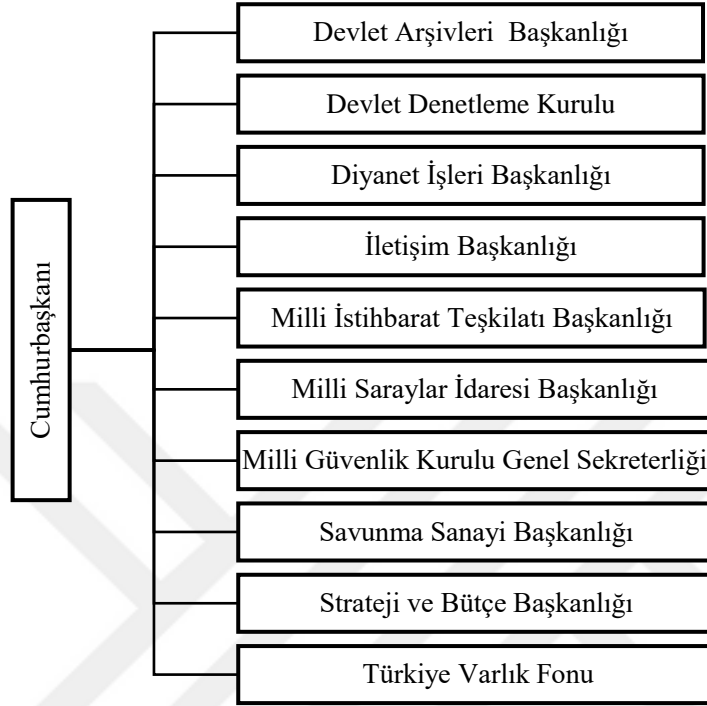
Kaynak: 1 sayılı CBK, md.21-31 incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Politika kurullarının görev ve yetkileri, “*Cumhurbaşkanınca alınacak kararlar ve oluşturulacak politikalarla ilgili öneriler geliştirmek, geliştirilen politika ve strateji önerilerinden Cumhurbaşkanınca uygun görülenler hakkında gerekli çalışmaları yapmak, görev alanlarına giren konularda kamu kurum ve kuruluşlarına görüş vermek, Cumhurbaşkanı programına uygunluk açısından, bakanlıklar ile kurum ve kuruluşların uygulamalarını izlemek ve Cumhurbaşkanına rapor sunmak*”tır (1 sayılı CBK, md.22; Sobacı vd., 2018: 4).

Cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan diğer bir kurum ise, *Cumhurbaşkanlığı Ofisleri*'dir. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 525. maddesi uyarınca, “*Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi*” kurulmuştur (Sobacı vd., 2018: 3). Bu ofisler, verilen görevleri yerine getirmek üzere, Cumhurbaşkanlığına bağlı ve özel bütçeli ofislerdir. Ayrıca ofisler, kamu tüzel kişiliğine, idari ve mali özerkliğe sahiptirler. 1 Sayılı Kararnamenin 527. maddesinin hükümleri incelendiğinde söz konusu ofislerin görevlerinin detaylı bir şekilde sıralandığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 37. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre bağlı kurum ve kuruluşlar aşağıdaki şekilde gösterilmiştir:

Şekil 5. Cumhurbaşkanlığına Bağlı Kuruluşlar



Kaynak: 1 sayılı CBK, md.37 incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Bu kuruluşların her birini tek tek düzenleyen yeni kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleri çıkartılarak gerekli hukuki düzenlemeler yapılmaktadır (Gözler, 2019: 113). Devlet Arşivleri Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilatı ve Türkiye Varlık Fonu “Başbakanlığa” bağlıken; Millî Saraylar İdaresi Başkanlığı ise Millî Saraylar Müdürlüğü adı altında “TBMM”ye bağlıydı. Bu kurumların bazılarının isim ve teşkilat değişikliği sonrasında “Cumhurbaşkanlığı”na bağlandığı görülmektedir. Millî Savunma Bakanlığı bünyesinde bulunan Savunma Sanayii Müsteşarlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı olarak 2017 yılında Cumhurbaşkanlığı teşkilatına dahil edilerek; 2018 yılında bugünkü şeklini almıştır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Kalkınma Bakanlığı ile Maliye Bakanlığının Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlükleri birleştirilerek oluşturulmuş ve Cumhurbaşkanlığı bünyesine dahil edilmiştir. İletişim Başkanlığı ise, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurulmuş olan bir kurumdur. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmeden önce de Cumhurbaşkanlığına bağlı bir kurumdur (Karaman, 2021: 182; Sobacı vd., 2018: 4).

Devlet Denetleme Kurulu, Anayasanın 108. maddesine göre; idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan bir kuruluştur. 15 Temmuz 2018 tarihli ve 5 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de kuruluşu, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Devlet Denetleme Kurulunun hem yetkileri artırılmış hem de hazırlamış olduğu raporların icraî nitelik gücü artmıştır (Gözler, 2019: 115).

4.1.1.2. Cumhurbaşkanı Yardımcıları

Cumhurbaşkanı yardımcıları, 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 sayılı Anayasa Değişikliği Kanununun 10. maddesiyle Anayasa'nın 106. maddesine eklenmiştir. Cumhurbaşkanı yardımcısının Anayasaya göre; iki görev ve yetkisi bulunmaktadır: İlki, Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir nedenle boşalması halinde (md.106/2) ve Cumhurbaşkanı'nın hastalık ve yurt dışına çıkma gibi sebeplerle geçici olarak görevinden ayrılması hallerinde (md.106/3) Cumhurbaşkanı'na vekalet etmek ve ona ait olan yetkileri kullanmaktır. İkincisi ise, Milli Güvenlik Kurulu toplantılarına katılmak ve Cumhurbaşkanı'nın katılmadığı durumlarda Milli Güvenlik Kurulu toplantısına başkanlık etmektedir (md.118). Ayrıca 1 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 17. maddesine göre de Cumhurbaşkanı yardımcıları, Cumhurbaşkanı tarafından verilen görevleri yapar; Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludurlar.

4.1.1.3. Bakan ve Bakanlıklar

Bakanlıklar, devletin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleri olarak tanımlanmaktadır. Devletin merkezi idare teşkilatında kamu hizmetleri arasında iş bölümü yapılmış ve her bir bakanlığa belli bir kamu hizmetinin yürütülmesi görevini üstlenmiştir. Her bir bakanlık, yürütmüş olduğu kamu hizmeti alanında devlet tüzel kişiliğini temsil etmektedir (Günday, 2015: 391; Atay, 2014: 242; Gözler ve Kaplan, 2017: 62; Gözübüyük ve Erdem, 1997: 49; Gözübüyük, 2001: 115; Güler, 2018a: 179).

Bakan, devletin üstlendiği kamu hizmetlerinin bir bölümünün yürütülmesinden sorumlu olan; diğer bakanlıklarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli olan ve bakanlık kuruluşunun en üst amiri olan görev yapan kişi olarak tanımlanabilir (Atay,

2014: 242; Gözübüyük ve Erdem, 1997: 49). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçilmesiyle birlikte değişikliğe uğrayan kurumlar arasında bakanlıklar da bulunmaktadır. Bu çerçevede, Anayasa’nın 104. maddesinin göre; bakanlar doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanır (md.104/8) ve aynı şekilde Cumhurbaşkanı tarafından görevden alınmaktadırlar (md.106/4). Ayrıca bakanlar, artık meclise karşı değil Cumhurbaşkanıya karşı sorumludurlar (md.106/5).

10 Temmuz 2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanlıkların kuruluşları, görev ve yetkiler ve teşkilatlanmaları ile ilgili düzenlemeler, 38 ile 524. maddeleri arasında yapılmıştır. Bakanların başlıca görevleri arasında; *“kendi başında bulunduğu bakanlığın en üst amiri olarak görev yapmak, devlet tüzel kişiliğini temsil etmek, bakanlığa bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları üzerinde vesayet denetimi yapmak, bazı kadrolar için tek başına, bazı kadrolar içinde Cumhurbaşkanının onayı ile atama yapmak, harcama yetkisine ve yönetmelik çıkarma hakkına sahip olmak, diğer bakanlıklarla aralarında koordinasyon ve işbirliği sağlamak”* gibi görevleri bulunmaktadır (Gözübüyük, 2001: 123-124; Gözler, 2019: 119-121).

4.1.1.4. Başkentteki Yardımcı Kuruluşlar

Merkezi idarenin başkent teşkilatında yer alan yardımcı kuruluşlara *“danışma organları”* da denilmektedir. Bu kuruluşların bir kısmı merkezi idarenin tamamına, bir kısmı ise merkezi idarenin belirli bir bütününe danışmanlık yapmaktadırlar. Yardımcı kuruluşların, devlet idaresinden ayrı bir tüzel kişilikleri yoktur ve belli bir oranda özerkliğe sahiptirler. Bu kuruluşlar uzmanlık kuruluşları olup; danışma, öneri, planlama, koordinasyon gibi görevleri bulunmaktadır. Aldıkları kararlar ise, tavsiye niteliğindedir. Bu kuruluşların bir kısmı anayasa tarafından öngörülerek kurulmuştur. Bunlar Danıştay, Sayıştay ve Millî Güvenlik Kurulu’dur (Gözler ve Kaplan, 2014: 67; Gözübüyük, 2001: 136).

9 Temmuz 2018’den önce başkentteki yardımcı kuruluşlar olarak teşkilatlanmış olan birimlerin birçoğu kaldırılarak; bunların bir kısmının yerine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile *“Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları”* kurulmuştur (md.20-31). Kaldırılmayan ve görevlerine halen devam eden kurumlar arasında *“Danıştay, Sayıştay ve Millî Güvenlik Kurulu”* bulunmaktadır.

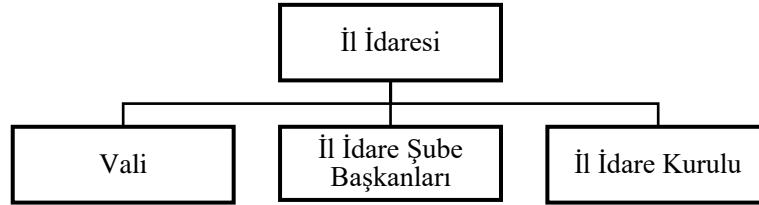
4.1.2. Taşra Teşkilatı

Merkezi idare, üstlendiği kamu hizmetlerini, hizmetin gereklerine, ekonomik ve toplumsal şartlara, ülkenin coğrafi durumuna göre ve tüm ülke düzeyinde hizmetleri yürütebilmek için taşrada da örgütlenmiştir. Taşra teşkilatı, merkezi idarenin taşradaki uzantısı olarak ifade edilir; devlet tüzel kişiliği içinde yer almaktadır (Gözübüyük ve Erdem, 1997: 80; Günday, 2015: 457). Bu durum, T.C. Anayasası'nın 126. maddesinde, "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır" hükmünde yer almaktadır. Türkiye, 10 Haziran 1949 tarihli ve 5442 sayılı İl İdare Kanunu'na göre; merkezi idare kuruluşu bakımından "coğrafya durumuna", "iktisadi şartlara" ve "kamu hizmetlerinin gereklerine" göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür (Güler, 2018a: 256). Ancak, 12 Kasım 2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun, Büyükşehir belediyesi kurulan illerde bucakları kaldırmış; 10 Eylül 2014 tarih ve 6552 sayılı Kanun'un 129. maddesi uyarınca bucak idaresi kaldırılmıştır (Gözler ve Kaplan, 2017: 78). Sonuç olarak, Türkiye'nin merkezi idaresinin taşra teşkilatı, "il idaresi, ilçe idaresi ve bölge idareleri"nden oluşmaktadır.

4.1.2.1. İl İdaresi

İl, Türkiye'de merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatı olarak ifade edilmektedir. 5442 sayılı Kanun'a göre; il ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanun ile olmaktadır (md.2/A). İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır (md.3). İl idaresinin teşkilatlanması aşağıdaki gibidir:

Şekil 6. İl İdaresi Teşkilatı



Kaynak: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu.

İl idaresinin başında vali bulunmaktadır. Valinin atanmasına ilişkin esaslar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile değişime uğramıştır. 10 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 2. maddesine

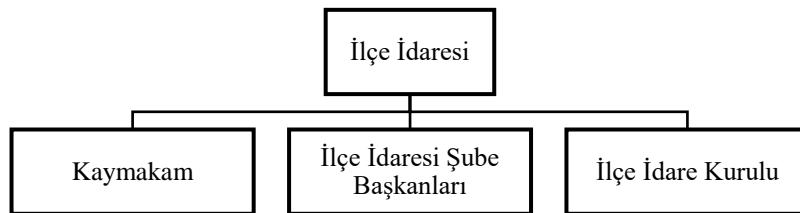
göre; valiler, doğrudan doğruya Cumhurbaşkanlığı tarafından atanmakta ve başka bir makamın öneride bulunması kaldırılmıştır. Valilerin görevden alınmaları da Cumhurbaşkanının takdirine bırakılmıştır. Valilerin görev süreleri kendilerini atayan Cumhurbaşkanının görev süresi ile aynıdır. Cumhurbaşkanının görev süresi dolduktan sonra valilerin de görev süresi dolmakta ve yerine yeni valiler atanıncaya kadar göreve devam etmektedirler. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun, 2 Temmuz 2018 tarih ve 703 sayılı KHK ile 9. maddesinde “*vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır*” şeklinde değişiklik yapılmıştır. 9. maddenin eski haline göre; “*valiler ilde, devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili*” olarak ifade edilmekteydi. Dolayısıyla, valiler artık üçlü temsilcilik yerine Cumhurbaşkanının temsilcisi olarak görev yapmaktadır. Cumhurbaşkanına karşı sorumludur (Gözler, 2019: 138-139).

İl İdare Şube Başkanları, İl Müdürleri olarak da adlandırılmaktadırlar. Bunlar, bakanlıkların illerde bulunan teşkilatlarının başında yer alan temsilcilerdir (5442 sayılı Kanun, md.4). Mevzuatta belirlenmiş olan ödev ve görevlerinde valiye karşı sorumludurlar (5442 sayılı Kanun, md.21). İl idare kurulu ise, 5442 sayılı Kanun'a göre; valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, defterdar, milli eğitim, bayındırlık, sağlık ve sosyal yardım, tarım ve veteriner müdürlerinden oluşmaktadır (5442 sayılı Kanun, md.57).

4.1.2.2. İlçe İdaresi

Merkezi idarenin taşra teşkilatının ikincisi “ilçe” idaresidir. İlçeler de iller gibi anayasada değil 5442 sayılı Kanun ile düzenlenmektedir. İlçelerin kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanunla olmaktadır (5442 sayılı Kanun, md.2/A). Her ilde birden fazla ilçe bulunmaktadır. İl merkezini de bir ilçe oluşturmaktadır, buna “merkez ilçe” denilmektedir. Merkez ilçe, il valisinin yönetimi altında bulunmaktadır (Gözübüyük, 2001: 159; Günday, 2015: 463). İlçe idaresi, aşağıdaki gibi teşkilatlanmaktadır:

Şekil 7. İlçe İdaresi Teşkilatı



Kaynak: 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu.

Kaymakam, “ilçe genel idaresinin başı ve mercii”dir (5442 sayılı Kanun, md.27). İlçe idaresinin başı olan kaymakamın atanmasına ilişkin esaslar Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile değişikliğe uğramıştır. Kaymakamlar, 3 sayılı Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 2. maddesine göre; “Cumhurbaşkanı onayı ile” atanırlar. Kaymakamların görev süresi, kendisini atayan bakan ve Cumhurbaşkanının görev süresiyle ilişkili değildir.

4.1.2.3. Bölge İdareleri

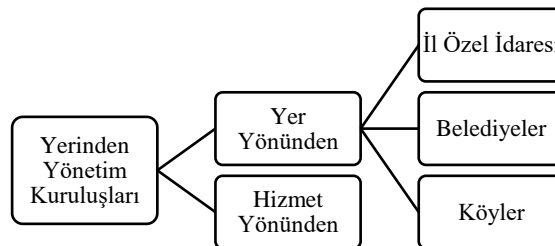
1982 Anayasası’nın 126. maddesinin son fıkrasına göre; “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilmektedir. Bu teşkilatların görev ve yetkileri kanunla belirlenir” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm, illerin üstünde de bölge idarelerinin kurulmasına izin vermektedir (Gözler ve Kaplan, 2014: 79).

Bölge idareleri arasında, “bölge valiliği, olağanüstü hal bölge valiliği ve bakanlık ve bağlı kuruluşların bölge müdürlükleri” bulunmaktadır. Bölge valiliği, 1983 yılında bölge valiliklerinin kurulmasıyla ilgili çıkartılan KHK, TBMM tarafından reddedilerek yürürlükten kaldırılmış ve bölge valilikleri kurulamamıştır. Olağanüstü hal bölge valiliği, 1987 yılında 285 sayılı KHK ile kurulmuştur. Olağanüstü hal bölge valileri, İçişleri Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır. Bölge valisi, sorumlu olduğu bölgenin güvenliğini ve koordinasyonunu sağlamakla görevlidir (Gözübüyük, 2001: 163). Bazı bakanlıkların bölge müdürlükleri bulunmaktadır. Buna örnek olarak; Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığının bölge müdürlükleri örnek verilebilir. Son olarak bazı bakanlıkların bağlı kuruluşlarının bölge müdürlükleri vardır. Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün bölge müdürlükleri örnek verilebilir (Gözler, 2019: 147).

4.2. YERİNDEN YÖNETİM KURULUŞLARI

Türkiye’nin yerinden yönetim kuruluşları aşağıdaki gibi teşkilatlanmıştır:

Şekil 8. Yerinden Yönetim Kuruluşları



Kaynak: Gözler, (2019: 148).

Şekil 8’de görüldüğü gibi, yerinden yönetim kuruluşları yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları ise il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üç başlık altında toplanmıştır.

4.2.1. Yer Yönünden Yönetim Kuruluşları

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, mahalli idareler ya da yerel yönetimler olarak da adlandırılmaktadır (Gözler, 2019: 148). Anayasa’nın “idarenin kuruluşu” başlığı altında yer alan “mahalli idareler” 127. maddede şu şekilde tanımlanmaktadır:

“Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir”. Ayrıca kanunda da belirtildiği gibi mahalli idarelerin kuruluş ve görev ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenmektedir (1982 Anayasası, md.127). Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, *“il özel idareleri, belediyeler ve köyler”* olmak üzere üçe ayrılmaktadır.

4.2.1.1. İl Özel İdareleri

İl özel idaresine ilişkin düzenlemeler, 22 Şubat 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yapılmaktadır. Bu kanunun üçüncü maddesine göre; il özel idaresi, *“il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”* olarak tanımlanmaktadır. İl özel idaresi, il sınırları içinde kalan, kamu tüzel kişiliği olan, idari ve mali özerkliğe sahip ve merkezi idarenin vesayet denetimine tabidirler (Gözler, 2019: 172-173).

İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. *İl genel meclisi*, il özel idaresinin karar organı olarak görev yapmakta ve üyeleri halk tarafından seçilmektedir. *İl encümeni*, valinin başkanlığında, genel sekreter ve il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçtiği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçtiği iki üyeden oluşmaktadır. İl encümenin görevleri, il özel idaresi kanununda on bent şeklinde sayılmıştır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md.26). Bu görevlerin büyük bölümü icrai niteliktedir. Dolayısıyla, il encümeni hem bir danışma organı hem de bir karar organı gibi görev yapmaktadır (Gözler, 2019: 179). *Vali* ise, *“il özel idaresinin başı ve il özel idaresi tüzel kişiliğinin temsilcisi”* olarak görev yapmaktadır

(5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md.29). Önceki bölümlerde belirtildiği gibi vali, doğrudan Cumhurbaşkanlığı kararıyla atanmaktadır (3 sayılı CBK, md.2/2).

4.2.1.2. Belediyeler

Türkiye’de belediyelere ilişkin esasları düzenleyen iki kanun bulunmaktadır. Bu kanunlardan birincisi, 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu; diğeri ise, 10 Temmuz 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunudur (Gözler, 2019: 187). Belediyelere ilişkin genel esaslar, Anayasasının 127. maddesinde yer almaktadır. Belediye, “*belde sınırları içinde yaşayan insan topluluğunun oluşturduğu ve merkezi idare karşısında belirli bir özerkliğe sahip, ama onun vesayetine tabi olan kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2018: 188). Belediyelerin görevleri 5393 sayılı Kanun’da açıklanmıştır. Belediyelerin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşur. *Belediye meclisi*, belediyenin karar organıdır (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.17) ve belediye başkanının başkanlığında toplanır. Belediye meclisinin görev ve yetkileri Belediye Kanununun 18. maddesinde 19 bent halinde sayılmıştır (Gözler, 2019: 196). Belediyenin bir diğeri organı, belediye encümenidir. *Belediye encümeni*, belediye başkanının başkanlığında toplanır (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.33). Encümen, belediyenin günlük işleri ve belediye meclisinde alınan kararların uygulanmasından sorumludur. *Belediye başkanı* ise, belediyenin tüzel kişiliğini temsil eder ve belediyenin yürütme organıdır. Belediye başkanı, halk tarafından beş yıllık süre için seçilir. Belediye başkanının görevleri, 5393 sayılı kanunun 38. maddesinde ayrıntılı bir şekilde açıklanmıştır (Gözler, 2019: 202).

Büyükşehir belediyeleri, 10 Temmuz 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve bu kanunda gerekli hükümler olmaması durumunda genel hüküm olarak, 3 Temmuz 2005 tarihli ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun hükümlerine göre kurulmakta ve yönetilmektedir (Gözler, 2019: 210). Büyükşehir belediyelerinin görevleri 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 7. maddesinde 25 başlık altında sayılmıştır.

Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. *Büyükşehir belediye meclisi*, büyükşehir belediyesinin karar organıdır (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md.12). *Büyükşehir belediye encümeni*, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclis üyelerinin seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birimi olmak üzere belediye başkanının birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden

oluşur (5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, md.16). *Büyükşehir belediye başkanı* ise, büyükşehir belediyesinin başı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Seçim esasları, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıllık bir süre için seçilmektedirler. Büyükşehir belediye başkanının görevleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 18. maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır.

Belediye ve Büyükşehir belediyelerinin işleyişi, denetimi görev ve yetkileri, kanunların çıkarılması ve uygulanması gibi konularda literatürde çok detaylı çalışmalar bulunmaktadır. Ancak, bu çalışmanın kapsamı gereği, belediye teşkilatı kısa ve öz bir şekilde ele alınmıştır.

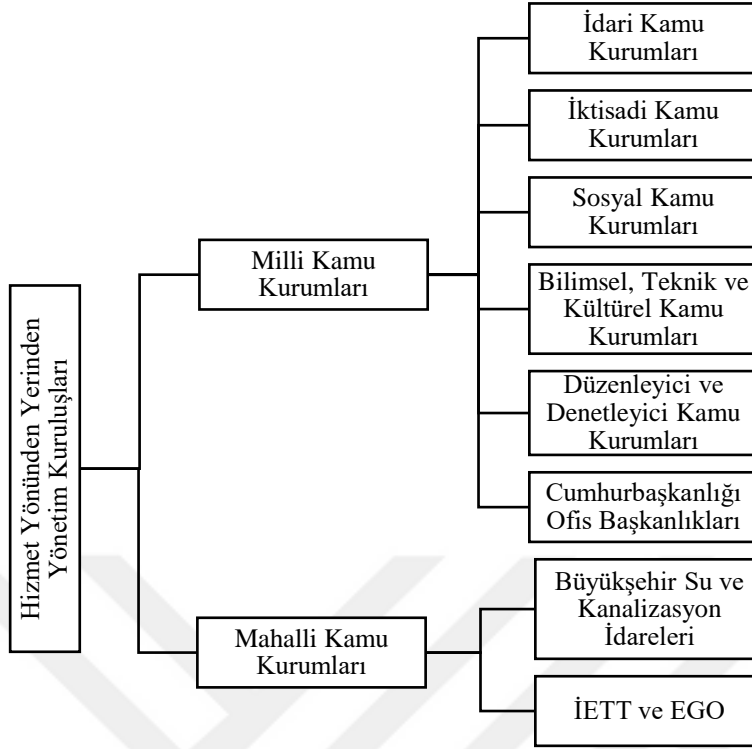
4.2.1.3. Köyler

Köy kavramı, 1982 Anayasasının 127. maddesinin ilk fıkrasında yer almaktadır. Dolayısıyla, köy idaresi anayasal güvence ile kurulmuş yerinden yönetim kuruluşu olarak ifade edilebilir. Köy ile ilgili esaslar, 18 Mart 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda yer almaktadır. Bu kanuna göre, nüfusu 2000'den aşağıda olan yerler "köy" olarak tanımlanmaktadır (442 sayılı Köy Kanunu, md.1). Köyler, merkezi idare karşısında bir özerkliğe sahiptir ancak merkezi idarenin idari vesayetine tabidir (Gözler, 2019: 224). Türkiye'de 2022 yılı itibarıyla 18.293 köy bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, 2022). Köylerin organları, köy derneği, ihtiyar heyeti meclisi ve muhtardan oluşmaktadır (Gözler, 2019: 229).

4.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, "*bir kamu idaresi tarafından kurulan, kendini kuran tüzel kişilik altında çalışan, belirli bir sınırdan özerkliğe sahip ve belli uzmanlık alanlarında faaliyet gösteren kamu tüzel kişileri*" olarak tanımlanmaktadır. Bu kuruluşlar, kendini kuran tüzel kişilerden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler ve vesayet denetimine tabi tutulmaktadırlar. Bu kuruluşlar sadece amaçlarına yönelik hizmet veren kuruluşlardır. Kendilerine verilmiş alanlar dışında faaliyet gösteremezler (Gözler ve Kaplan, 2014: 97-98). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kurulmasının esasları değişikliğe uğramıştır. Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan "kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle kurulur" hükmüne göre; hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları "kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle" kurulmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları gibi sınıflandırılmaktadır:

Şekil 9. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşları



Kaynak: Gözler, (2019: 251).

Şekil 9’da görüldüğü gibi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları milli ve mahalli olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Millî kurumlar ülke düzeyinde hizmet veren kamu kurumlarıyken; mahalli olanlar ise belirli bir sınır içinde hizmet veren kamu kurumlarıdır. Milli kurumların vesayet denetimi merkezi idare (devlet) tarafından yapılırken; mahalli kurumlarınkini ise, mahalli idareler yapmaktadırlar. Milli kamu kurumları altı başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki *idari kamu kurumları*dır. Bu kurumlar, merkezi idarenin ya da mahalli idarelerin klasik kamu hizmetlerini yerine getirmek için kurdukları kurumlardır. Bu kurumlara örnek olarak; Orman Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi kurumlar verilebilir. *İktisadi kamu kurumları* ise daha çok Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) olarak adlandırılır. KİT’ler ticaret, sanayi, madencilik, tarım ve bankacılık gibi ekonomik faaliyetlerde bulunmak için kamu sermayesi ya da kamu desteği ile kurulmuş kurumlardır. Bu kurumların hepsi özerk bütçelidir ve elde ettikleri gelirler genel bütçeye aktarılmaktadır. Bu kurumların İktisadi Devlet Teşekkülleri, Kamu İktisadi Kuruluşları, Müessesler, Bağlı Ortaklıklar ve Kamu İştirakleri gibi çeşitleri bulunmaktadır. Milli kamu kurumlarından bir diğeri, *sosyal kamu kurumları*dır. Bu kurumlar sosyal güvenlik, çalışma, sağlık, emeklilik gibi sosyal gereksinimleri karşılamak amacıyla kurulmuştur. Sosyal Güvenlik Kurumu ve Türkiye İş Kurumu bunlara örnektir. *Bilimsel, Teknik ve Kültürel Kamu Kurumları* ise

yükseköğretim, bilim, teknik, kültür ve sanat alanlarında faaliyet gösteren kamu kurumlarıdır. Üniversiteler, TÜBİTAK, TRT, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü gibi kurumlar bu gruba örnek gösterilebilir. *Düzenleyici ve Denetleyici Kamu Kurumları*, bağımsız idari otoriteler olarak adlandırılmaktadır. Bağımsız idari otoriteler, sermaye piyasası, rekabet, radyo ve televizyon yayıncılığı ve bankacılık gibi kamusal alanlarda düzenleme ve denetleme yetkisine sahiptirler. Bu denetimi de devlet adına yapmaktadırlar. Bu kurumların aldıkları kararlar bağlayıcıdır ve bu kararlar yargı denetimine tabidir. Her birinin kendine has bütçesi vardır ve Sayıştay tarafından mali denetime tabi tutulmaktadırlar. Son olarak, *Cumhurbaşkanlığı Ofis Başkanlıkları*, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 525. ila 527. maddeleriyle düzenlenmiştir. Bu başkanlıklar, Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğine ve idari ve mali özerkliğe sahiptirler. “*Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi*” olmak üzere dört tanedir (Gözler, 2019: 251-265).

Bu bölümde Türkiye'nin idari teşkilatlanması incelenmiştir. Osmanlı Devleti'nden miras kalan yönetim gelenekleri ve anlayışı kapsamında devletin yapılanması anlatılmıştır. 1876 Kanun-i Esasi'den itibaren yapılmış olan anayasalar incelenerek; idarenin örgütlenme ilkeleri hakkında bilgiler verilmiştir. Bu yönetim ilkeleri, anayasalarda farklı adlandırılırsalar da aynı görevlere sahip oldukları söylenebilir. Aynı zamanda anayasalarda hükümet sistemlerinin de değişiklik gösterdiği ve son değişikliğin ise, 2017 Anayasa değişikliği çerçevesinde yapıldığı görülmektedir. Bu son anayasa değişikliği ile yapılan düzenlemelerle kamu hizmetlerinin daha düzenli, etkin ve verimli bir şekilde sunulmasıyla alakalı olarak hem idare hem de bakanlık teşkilatlanmalarında sadeleşmeye gidildiği gözlemlenmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

DEĞİŞEN ŞARTLAR İÇİNDE (DEĞİŞEN) BİR BAKANLIK:

AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI

Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle Türkiye’de anayasalarda devletin idari yapılanmasına ilişkin esaslara ve 2017 Anayasa değişikliği sonrasında meydana gelen hükümet sistemi değişikliği ve değişiklik sonucunda idari yapılanmada oluşan değişimler ele alınmıştır. Bu bölümde ise bakanlık tipi örgütlenmeyi odağa alarak, bu değişimler içinde bakanlık birleştirmeleri ve yeniden adlandırmalar, buna bağlı olarak bakanlıkların değişen teşkilat yapıları üzerinde durulacaktır.

Bakanlık tipi örgütlenmenin Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı örneği üzerinden anlaşılabilmesi için önce Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ndeki bakanlıkların yerine ilişkin bilgi vermek yerinde olacaktır. Daha sonra ise, devletteki değişim bağlamında Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın kuruluşu, amacı, görevleri, teşkilat yapısı incelenmeye çalışılmıştır.

1. TÜRKİYE’DE BAKANLIK TİPİ ÖRGÜTLENME: TARİHİ BİR ARKA PLAN

Modern devlet kurulmadan önce, iktidarın temel görevleri olan dış saldırılara karşı ülkeyi korumak, içteki düzeni sağlanmak ve bütün bunları finanse edecek vergi sisteminin oluşturulması gibi görevler modern devletin ortaya çıkmasıyla birlikte yetersiz kalmaya başlamış ve zamanla devletin görevleri çeşitlenerek artmıştır. Bu noktada devletin merkezîyetçi özelliğini koruyabilmesi amacıyla kamu hizmetlerini bölümlere ayırmıştır. Dolayısıyla, bu bölümlerin yetkilerinin ve hareket alanlarının net olarak belirlenmesine ihtiyaç duyulmuştur (Lamba vd., 2014: 174). Devletin varlık nedeni olan hedeflerini gerçekleştirebilmesi amacıyla bu hedefler bölümlere ayırması; “*bakanlık tipi örgütlenmeyi*” ortaya çıkarmıştır. Başka bir deyişle, genel yönetim, yürütmesi gereken kamu hizmetlerini, ilkece “*bakanlık*” biçiminde örgütlenerek yerine getirmektedir (Güler, 2018a: 174; Karaer, 1990: 48; Sencer, 1985b: 17).

Bakanlık tipi örgütlenmenin tarihine bakıldığında zaman Avrupa kaynaklı olduğu görülmektedir (Güler, 2018a: 176). Bu bakanlık tipi örgütlenmenin başlangıcı İngiltere’de 13. yüzyılda, Fransa ise, 17. yüzyıla kadar gitmektedir (Lamba vd., 2014: 174). Kurul, kraliyet özel meclisleri, kraliyet sekreterleri, konseylerden bakanlık tipi örgütlenmeye 18. yüzyılın başından itibaren geçilmeye başlanmıştır. İngiltere’de krala

yönetim işlerinde yardımcı olmak adına bütün üyeleri kral tarafından atanan bir Privy Council (Özel Konsey) (Gözler, 2015a: 368), Fransa’da Conse’l du Roi, İspanya’da Consejo Real adında krala danışmanlık yapan meclislerin kralın ya da hükümdarın otoritesini sınırlaması ve bu meclislerin önemlerini yitirmelerinden dolayı konsey/kurul tipi örgütlenmelerin sonunu getirmiştir. Bu konsey veya kurullar kendilerinde toplamış oldukları görevlerini her biri kendi alanlarında uzmanlaşan bakanlıklara devretmişlerdir (Dik, 2012: 22). Osmanlı Devleti’ne bakıldığında ise bu süreç, 17. yüzyıla kadar devletin yönetiminde etkin olan Divan-ı Hümayan gücünü önce İkinci Divanına, 19. yüzyılla birlikte bakanlık tipi örgütlenmeye bırakmıştır. (Dik, 2012: 22; Güler, 2018a: 176-177).

Dünyada bakanlıkların tarihsel gelişimi içinde ilk bakanlık örneği olan Privy Council’den dolayı İngiltere (Karasu, 2004: 92; Lamba vd., 2014: 175) ve Türk Kamu yönetiminin örgütlenmesi bağlamında Fransa örneklik oluşturmasından dolayı da Fransa’da bakanlıklarla ilgili bilgi verilecektir (Karahanoğulları, 2004: 23).

İngiltere’de kamu yönetimi teşkilatlanmasında geleneksel hizmet birimleri olarak bakanlıklar görevlendirilmişlerdir (Karasu, 2004: 96). Bakanlık örgütlenmesinin en tepesinde bakan bulunmaktadır. Bakanlar, görev ve yetkilerinden bireysel olarak sorumludurlar. İngiltere’de bakanlık sistemine bakıldığında iki tür bakan söz konusudur. Bunlar; “*kabine üyesi olan (cabinet ministers) ve olmayan bakanlar (non-cabinet ministers)*”dır (Karasu, 2004: 93; Eroğul, 2016: 29-30; Gözler, 2015a, 371). Ayrıca İngiltere’de “*devlet bakanı ve junior ministers (parliamentary under secretary) olarak adlandırılan bakan yardımcıları*”da vardır (Karasu, 2004: 93). Bakanlıklar, devletin üstlenmiş olduğu milli kamu hizmetlerini yürütme konusunda konularına göre uzmanlaşmış ve örgütlenmiş bölümleri olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2015a: 371). Kabine üyesi olan bakanların sayısı 20-25 arasındadır ve kabine bu bakanlardan oluşmaktadır (Eroğul, 2016: 29). Bu bakanların görevleri arasında; Başbakan’a yardımcı olmak, bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve Kabine komitelerine destek hizmeti sunmak bulunmaktadır (Karasu, 2004: 96). Kabine üyesi olmayan bakanlar ise, kamu yönetiminin tümüne yönelik belirli bir uzmanlık hizmeti (hukuk vb. gibi) yerine getirmekle görevlendirilmişlerdir (Karasu, 2004: 93). Bakan yardımcılarında olan devlet bakanları her bakanlıkta bulunmakta ve her bakanlığın iş yüküne göre sayıları değişmektedir. Devlet bakanları milletvekili olarak görev yapmaktadır ve bu kişilere siyasi müsteşar adı da verilmektedir (Karasu, 2004: 100). Burada devlet bakanı olarak ifade edilen “*minister of state*” Türkiye’deki devlet bakanlığıyla aynı değildir. Bu devlet

bakanları, “*özellikle de büyük ölçekli bakanlıkların işlevlerinden bir bölümünü yürüten ve Kabine üyesi bakanın eşgüdümünde ve sorumluluğunda çalışan bakan yardımcıları*” olarak görev yaparlar. Türkiye’deki devlet bakanının İngiltere’deki karşılığı ise, “evrak çantasız bakan” olarak ifade edilmektedir (Karasu, 2004: 93; Eroğul, 2016: 30). Parlamento Sekreterliği, hükümet içinde kıdemsiz olsalar da bu sekreterler bakan olmalarından dolayı hükümet üyeleri içinde yer almaktadırlar. Parlamento sekreterleri, kabine üyesi olan bakanların parlamentoya ilişkilerini kurmak ve düzenlemekle görevlendirilmişlerdir (Karasu, 2004: 100; Eroğul, 2016: 30).

Fransa’nın bakanlık sistemiyle ilgili düzenlemelere bakıldığında bakanlar kurulu ve bakanlıkların yapısını düzenleyen bir anayasa veya yasa hükmü bulunmamaktadır. Fransa’da bakanlık sayıları hükümetlere göre değişiklik göstermektedir (Eroğul, 2016: 194). Ülkede üç farklı bakanlık bulunmaktadır. Bunlardan ilki, “devlet bakanları”dır. Devlet bakanları, koalisyon dönemlerinde, aynı partinin farklı kanatları arasında denge kurmak amacıyla görev yapmaktadırlar. İkinci bakanlık ise, Türkiye’deki “hizmet (icracı) bakanlıkları” gibi görev yapan bakanlıklardır. Üçüncü bakanlık ise, “özel görevli bakanlar”dır. Özel görevli bakanlar, başbakan veya herhangi bir bakanın yanında, onun görev alanıyla ilgili belirlenmiş olan görevleri yerine getirmektedir. Ayrıca bunlara ek olarak “devlet sekreterleri” bulunmaktadır. Bu sekreterler ise, başbakana veya bir bakana bağlı çalışabildikleri gibi bunlardan ayrı bir şekilde de çalışabilen bakanlardır (Eroğul, 2016: 194-195).

Türkiye’de bakanlık tipi örgütlenmenin temelleri, Osmanlı Döneminin sonlarına kadar gitmektedir. Bu nedenle, bakanlık tipi örgütlenmeyle ilgili ilk çalışmaların II. Mahmud döneminde başladığı ve Tanzimat dönemiyle de yaygınlaştığı görülmektedir (Sencer, 1984b: 47-48). Dolayısıyla Türkiye’de bakanlık tipi örgütlenme incelenirken dönemselsel bir ayırım yapılarak, Cumhuriyet öncesi dönem ve Cumhuriyet sonrası dönem olarak ikiye ayrılarak incelenmesi gerekmektedir (Lamba vd., 2014: 175).

1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEMDE BAKANLIK SİSTEMİ

Osmanlı İmparatorluğu, kurulduğundan itibaren uzun yıllar boyunca idari, askeri, toplumsal ve ekonomik olarak iyi bir şekilde işleyen bir sistem kurmuştur. Ancak, 16. yüzyıldan itibaren yaşanmış olan toplumsal yapıdaki değişim ve dönüşüm ile birlikte zaman içinde yönetim örgütünde bozulmalar söz konusu olmuş, kurumlar işlevlerini yerine getiremez duruma düşmüşlerdir. Bu durumun yönetimin her kademesinde

yaşanmasına karşı; bunu durdurmak ve kamu yönetimine yeniden işlerlik kazandırabilmek için III. Selim'den itibaren düzenleme girişimine başlamıştır (Sencer, 1984b: 46).

Osmanlıda yenilik hareketleri (reform) ilk olarak III. Selim ile başlamış ve II. Mahmud döneminde de reform çalışmalarına devam etmiştir (Sobacı, 2014: 191). III. Selim'in "Nizam-ı Cedid" adını vermiş olduğu reform hareketi, daha çok askeri alanda yapılanmayı hedefleyerek; merkezi yönetimin gücünü hem dış hem de iç düşmana karşı artırmaya çalışmıştır (Zürcher, 2015: 44; Çolak, 2016: 407). III. Selim'in kurmuş olduğu nizam-ı cedid teşkilatı ve buna bağlı hareket eden diğer askeri teşkilat devlet düzeninde beklenen olumlu sonucu vermemiştir (Onar, 1966: 694).

1808-1839 yılları arasında saltanat süren II. Mahmud, yönetim alanındaki reform hareketlerini artırarak hızlandırmış; batı tarzı bir modern devlet oluşturmak, merkezi otoriteyi güçlendirmek ve devletin teşkilatlanmasındaki aksaklıları gidermek amacıyla reformlar yapmıştır. II. Mahmud'un yönetime getirmiş olduğu ilk yenilik, sadrazam ve şeyhülislamın yetkilerinin, tek elde ya da tek organda toplanması yerine ayrı organlar tarafından yerine getirilmesi için; yetkilerini bakanlıklar arasında paylaştırılarak bir iş bölümü yapmıştır. Bu durum, bir anlamda bugünkü "bakanlık sistemi veya kabine sistemi"nin temellerini atmıştır (Sencer, 1984a: 40-41; Karal, 1999: 152; Berkes, 2012: 174; Zürcher, 2015: 71; Eryılmaz, 2017: 12). Yapılan düzenlemelerle Osmanlı Devleti'nin idari yapılanması özellikle Fransız idari yapılanmasına benzetilmeye çalışılmış; ancak, "hükümetin yürüttüğü faaliyetlerde kolektif bir sorumluluk olmaması ve nazırların padişah tarafından atanmasından" dolayı idari sistemin İngiltere ya da Fransa'da olan kabine sistemine benzemediği söylenebilir (Lamba vd., 2014: 177). II. Mahmud, Osmanlı İmparatorluğunu eski haline getirebilmek amacıyla idari alanda birçok reform gerçekleştirmiş; ancak, çalışmanın konusu bakımından özellikle "bakanlık örgütlenmesinin" temellerinin atılması ve bu çerçevede merkezi yönetimin güçlendirilmesine değinilecektir.

Osmanlı Devleti'nin yönetimin yapısının en önemli organlarından olan Divan-ı Hümayun, III. Selim'den itibaren yerini Bab-ı Ali'ye bırakmıştır. II. Mahmud döneminde ise, yönetimde merkeziyetçiliğin artmasından dolayı Bab-ı Ali'nin iş yükü daha çok artmıştır. Dolayısıyla bu durum, Bab-ı Ali'nin etkin ve verimli bir şekilde çalışabilmesi için çeşitli bakanlıklara ayrılması ihtiyacını doğurmuştur (Eryılmaz, 2017: 70-71). Divan-ı Hümayun, Osmanlı Devleti kurulduktan çok kısa bir süre sonra oluşturulmuş ve 15.

yüzyıldan itibaren gelişmeye başlamış, 16. ve 17. yüzyılları arasında tam anlamıyla kurumsallaşmıştır. 17. yüzyılın sonralarına doğru ise, önemini yitirmeye başlayarak sembolik bir kurum halini almış ve 19. yüzyıl itibarıyla da yerini bakanlık tipi örgütlenmeye bırakmıştır (Mumcu, 1986: 1; Ortaylı, 2016: 211; Dik, 2012: 22).

Sadrazamlığın başvekalete dönüştürülmesiyle; padişahın mutlak vekili olmaktan çıkarılmıştır. Sadrazamlık, devlet tarafından verilmiş yetkilerin çeşitli nezaretler/nazırlık (bakanlık) arasında paylaşılmış bir makama dönüşmüştür (Karal, 1999: 152; Eryılmaz, 2017: 72; Çadırcı, 1988: 605; Küçükyavaş, 2015: 90). Bab-ı Ali’de sadrazama bağlı olarak görev yapan makamlar bulunmaktadır. Bu makamlar, işlerinden sorumlu olan Sadaret Kethüda-yı Sadr-ı Ali ve dışişleri ile ilgilenen Reisülküttaplık makamlarıdır. Bu makamlar, ilk dönüşüme uğrayan makamlardır. Sadaret Kethüda-yı Sadr-ı Ali, 1837 yılında Dahiliye Nezaretine (İçişleri Bakanlığı) ve Reisülküttaplık ise, 1836 yılında Hariciye Nezaretine (Dışişleri Bakanlığı) dönüştürülmüştür (Halaçoğlu, 1991: 28; Zürcher, 2015: 71; Sencer, 1984a: 41; Akyıldız, 2012: 53).

Bu dönemde vakıflarla ilgili işleri idare etmek üzere Evkaf-ı Hümayûn Nezâreti (1826), mali işler ile ilgili Umûr-ı Maliyye (1838), eğitim işleri ile ilgili Mekâtib-i Umûmiyye Nezâreti (1839) ile Maârif-ı Umûmiyye Nezâreti (1857), ticaretin gelişmesi ile birlikte Ticaret Nezâreti (1839), bayındırlık işleri ile ilgili Umûr-ı Nâfia Nezâreti (1848), daha önce Ticaret Nezâreti bünyesinde yürütülen tarım işleri ilgili olarak da Ziraat Nezâreti (1846) kurulmuştur (Sencer, 1984b: 47-48; Akyıldız, 2012: 53-62; Lamba vd., 2014: 176; Halaçoğlu, 1991: 28; Güler, 2018a: 185). Oluşturulmuş olan bütün bakanlıkların, kendi teşkilatlarını ve memur kadrolarını oluşturmaya yetkileri vardır (Lamba vd., 2014: 176).

Bakanlıkların sayısı ve etkinliği arttıkça, yasama, yürütme ve yargı işlerinin de farklı yönetsel birimler tarafından yerine getirilmesi amacıyla bazı kurullar oluşturulmuştur (Karal, 1999: 153). Divan-ı Hümayun’un yerini alan “Meclis-i Meşveret” ve II. Mahmud döneminde Bakanlar Kuruluna veya Hükümete benzeyen ve Tanzimat’la birlikte öneminin artmasıyla bir yürütme organına dönüşen “Meclisi Vükela” bunlar arasındadır. Meclis-i Vükela, Sadrazam’ın başkanlığında, Serasker, Şeyhülislam, Meclis-i Vala Reisi, Hariciye Nazırı, Maliye Nazırı, Hazine-i Hassa Nazırı, Evkaf-ı Hümayun Nazırı, Ticaret Nazırı, Zaptiye Müşiri, Müsteşar-ı Sadrali (Sadaret Müsteşarı) ve Valide Kethüdası’ndan oluşmaktaydı (Sencer, 1984b: 47-48; Çadırcı, 1988: 604; Eryılmaz, 2017: 159; Akyıldız, 1992: 154).

1839 yılında Tanzimat'ın ilan edilmesiyle birlikte Osmanlı Devleti'nde, siyasi, idari, iktisadi ve içtimai anlamda topyekûn bir değişme ve yeniden yapılanma amaçlanmıştır (Eryılmaz, 2017: 97). Tanzimat'ın ilanından sonra reform süreciyle “Ziraat, Maarif, Ticaret, Bahriye ve Nafia Nazırlığı” gibi yeni nazırlıklar (bakanlıklar) ortaya çıkmıştır. Bu nazırlıklar ilk ortaya çıktıklarında daha çok ofis tarzı yapı olup; 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyılda bakanlık halini almışlardır (Ortaylı, 2016: 485). Ayrıca, Tanzimat'tan I. Meşrutiyete kadar olan süreç içinde merkezi yönetimde birtakım değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişikliklerden bir tanesi de Meclisi Vükelanın yapısında olmuştur. 1876'da Sadrazamın başkanlığındaki bu kurula Serasker ve Şeyhülislamın yanı sıra Bahriye, Hariciye, Adalet, Maliye, Ticaret Nafia, Zaptiye ve Evkaf nazırlarına ek olarak Sadaret Müsteşarı, Şurayı Devlet Reisi, Rüsümat Emiri, Defteri Hakani Umum Müdürü ve İstanbul Şehremini katılmaktadır (Sencer, 1984b: 49; Ortaylı, 2016: 483). Meclis-i Vükela, devletin yıkılışına kadar varlığını sürdürmüştür (Akyıldız, 1992: 156). Osmanlı Devleti döneminde temelleri atılmaya çalışılan merkezi yönetim teşkilatı, Cumhuriyet'in kurulması ile de devam etmiştir (Lamba vd., 2014: 178).

1.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BAKANLIK SİSTEMİ

Osmanlı Devleti'nin yıkılması ve 1923 yılında Cumhuriyet'in ilan edilmesi sürecinde, merkeziyetçilik eğiliminde oluşan örgütsel yapı yeni kurulmuş olan Türkiye Cumhuriyeti yönetsel miras olarak devralmıştır (Sobacı, 2014: 191-192). II. Mahmud döneminde şekillenmeye başlayan bakanlık tipi örgütlenme sistemi Cumhuriyet döneminde de devam etmiş ve birçok yasal düzenleme çerçevesinde günümüze kadar gelmiştir.

Cumhuriyet hükümetleri öncesinde bakanlıklarla ilgili temel düzenleme, 02.05.1920 tarihli “Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun” ile yapılmıştır. Bu kanunun 1. maddesine göre; İcra vekilleri heyeti, “*Adliye, Dâhiliye Umuru, Hariciye, Müdafaa-i Milliye, Maliye, Nafia, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat, Umuru Şeriye, Erkanı Harbiye-i Umumiye ve Maarif Vekâletleri*”nden olmak üzere toplam 11 bakanlıktan oluşmaktadır (Sencer, 1985c: 16). Bu kanunla temel nitelikte olan bakanlıklar kurulmuş ve bu bakanlıklar, Osmanlı devletinde kurulmuş olan bakanlıklara benzemektedir. Bakanlık isimlerinin de Osmanlı devletindeki bakanlıklarla hemen hemen aynı olduğu görülmektedir (Küçükyağcı, 2015: 105-106). Bu dönemde kurulan bakanlıklar, daha çok ofis tarzında aynı binanın içinde yer alan bakanlıklar olarak teşkilatlanmışlardır (Küçükyağcı, 2015: 108). Cumhuriyetin kuruluşuna kadarki sürede

kurulmuş olan beş hükümetin birbirine benzer bakanlıklar kurduğu ve bu bakanlıklar (din işleri dışında/ Şeriye ve Evkaf) cumhuriyetten sonraki hükümetlerin temelini oluşturdukları görülmektedir (Sencer, 1985c: 16). Osmanlı Devleti'nin kalıntıları üzerinde kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin bütünsel yapısı ile yeni bir varlık olduğu halde, bu yeni devletin yönetim yapısı Osmanlı devletindeki merkezilik gibi temel özellikleri almakla kalmamış; aynı zamanda bakanlık sisteminin temel yapısını da sürdürmüştür (Cem, 1975: 4-5; Küçükyağcı, 2015: 109).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nda, bakanlıkların kuruluşu ile ilgili bir hüküm bulunmamaktadır. 1921 Anayasası'nın 8. maddesinde yer alan Büyük Millet Meclisi'nin, hükümetin ayrıldığı kısımları “özel yasalar ile seçtiği vekiller” (1921 Anayasası, md.8) aracılığıyla yöneteceği ve 9. maddesinde ise, Heyeti Vekile'nin görev ve sorumluluklarının “özel yasayla” belirleneceği (1921 Anayasası, md.9) ifade edilmiştir. Dolayısıyla, 1921 Anayasası'nda bakanlıkların kuruluşlarıyla ilgili net bir düzenleme olmamasından dolayı bakanlıkların yasa ile kurulup kaldırılacağı sonucuna varıldığı söylenebilir (Lamba vd., 2014: 178; Karaer, 1990: 51).

29 Ekim 1923 tarihinde 1921 Anayasası'nda “Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun” ile Cumhuriyet ilan edilmiş ve Cumhurbaşkanlığı makamı oluşturulmuştur (1923 tarihli Kanun, md.10). Bu doğrultuda kurulan 1. İnönü hükümetiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk bakanlar kurulu ve bakanlıkları kurulmuştur. Bu hükümette var olan bakanlıkların cumhuriyet dönemi öncesinde kurulan bakanlıklarla hemen hemen aynı olduğu görülmektedir. Bu hükümette yeni kurulan İmar ve İskân Vekaleti bakanlıklar arasındaki yerini almıştır (Küçükyağcı, 2015: 112).

1924 Anayasası'nın üçüncü bölümü yürütme organı için hükümler içermektedir. Bu bölümün 31-53. maddeleri ile Cumhurbaşkanlığı ve İcra Vekilleri Heyeti'ne (Bakanlar Kuruluna) ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. 1924 Anayasasının 7. maddesine göre; “meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) eliyle kullanacaktır” hükmü yer almaktadır. 48. maddede bakan sayıları ile ilgili olarak; “*vekillerin adedi kanunla tayin olunur*” hükmüne yer verilmiştir (1924 Anayasası, md.48). 48. maddeye göre; bakanlıkların artık merkezi yönetimin temel yapı taşları olmuş ve bakanlıkların ilgili oldukları alanlarda yönetim sorumluluğunu üstlenen “hizmet bakanlıkları” şeklinde örgütlendikleri görülmektedir (Küçükyağcı, 2015: 112).

08.02.1937 tarih ve 3117 sayılı “Devlet Dairelerinin Vekâletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun” ile devlet daireleri biri başvekalet olmak ve sayısı 12’den az 16’dan fazla olmamak üzere vekaletlere ayrılmıştır (3117 sayılı Kanun, md.1). Bakanlar Kurulunun kaç bakanlıktan oluşacağını, Başbakanın teklifi üzerine Cumhurbaşkanının onayı ile belirlenmesine karar verilmiştir (3117 sayılı Kanun, md.2). Bu kanun ile ilk defa, o dönemde Fransa gibi batılı ülkelerde bulunan “hizmet bakanlığı⁶ ve devlet bakanlığı⁷” ayırımına gidilmiştir (Karaer, 1990: 52). Yapılan bu düzenleme kısa süreli olmuş ve 29.11.1937 tarih ve 3271 sayılı “Devlet Dairelerinin Vekâletlere Ayrılması Hakkında Kanun” ile Bakanlar Kurulunu oluşturacak bakanlıkların kuruluşu ve sayısı konusu; Başbakanın teklifine ve Cumhurbaşkanının onayına bırakılmıştır. Bu değişiklikle bakanlıkların kurulması ve kaldırılması yasamadan ayrılarak bir yürütme kararına bağlanmıştır (Sencer, 1992: 187-188; Sencer, 1985b: 20).

Çok partili hayatın başlangıcında çıkarılan 13.09.1946 tarih ve 4951 sayılı “Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun” ile bakanlıkların kuruluşuna getirilen kolaylık, bakanlıksız bakanlar (devlet bakanlıkları) için de tanınmıştır. Bu kanun; devlet dairelerinin Başbakanın önerisi ve Cumhurbaşkanının onayıyla bakanlıklara ayrıldığını belirttikten sonra, devlet bakanlığı ve başbakan yardımcılığının kuruluşunu şu şekilde düzenlemiştir: “Bakanlıklara tayin edilecek bakanlardan ayrı olarak devlet bakanlıkları da tayin edilebilir. Devlet bakanlarından birine Başbakan yardımcısı görevi verilebilir” (4951 sayılı Kanun, md.1). Kanunun tanıdığı bu olanaktan yararlanarak özellikle devlet bakanlığı ile giderek artan bakanlıkların sayısı 1946’da 16 iken, 1960’da 21’e yükselmiştir (Sencer, 1992: 188; Karaer, 1987a: 40). Bakanlıklar, en yüksek memur olan müsteşarın denetimi altındadır. Bakanlıkların merkez teşkilatı hiyerarşik olarak Müsteşarlık, Genel Müdürlük, Daire Başkanlığı, Şube Müdürlüğü ve Şeflikler biçiminde örgütlenmiştir (Sencer, 1992: 186; Eryılmaz, 2013: 145).

1961 Anayasası’nın 6. maddesine göre; “Yürütme görevi, kanunlar çerçevesinde, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilir” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla 1961 Anayasası’nda Bakanlar Kurulunun yapısı, başbakan ve bakanlardan

⁶ Devletin varlık nedenini oluşturan temel amaçlarını yerine getirmek amacıyla görevler verilen, her bir görev için ayrı bir kurum oluşturulmuş ve bu kurumlara alanlarıyla ilgili olarak yetki ve sorumluluk verilmiştir. Bu bakanlıklar, icracı bakanlık olarak adlandırılmaktadır (Güler, 2018a: 184).

⁷ Bu bakanlıklar ise, hizmet bakanlıklarından farklı olarak siyasal görevler üstlenmişler ve bakanlıklar arasında koordinasyon sorunlarını çözme konusunda görevlendirilmişlerdir. Devlet bakanlıkları, destek bakanlıklar olarak görev almışlardır. Devlet bakanlığı makamında sadece bakan vardır, örgütü, personeli ve bütçesi bulunmamaktadır (Güler, 2018a: 180).

oluşmaktadır (1961 Anayasası, md.102). Maddenin devamında ise, Başbakanın, Cumhurbaşkanı tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyeleri arasından atanacağı ifade edilmiştir. Yine 102. maddeye göre; bakanların, “TBMM üyeleri arasından veya milletvekili seçilme yeterliliğine sahip olanlar arasından Başbakan tarafından seçileceği ve Cumhurbaşkanı tarafından atanacağı” ifade edilmiştir (1961 Anayasası, md.102). 1961 Anayasasının 106. maddesi, bakanlıkların kuruluşu ile ilgili hükümler içermekte olup; bakanlıkların kanunun emrettiği esaslara göre kurulacağı hüküm altına alınmıştır (1961 Anayasası, md.106).

1965 seçimlerine kadar kurulan hükümetlerde koalisyonlardan dolayı istikrar sağlanamamıştır. 1961-1962 yılları arasında kurulmuş olan 8. İnönü hükümeti döneminde kabine “başbakan, beş devlet bakanı (biri Başbakan yardımcısı olarak görev yapmakta), Adalet Bakanı, Milli Savunma Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Bayındırlık Bakanı, Ticaret Bakanı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı, Gümrük ve Tekel Bakanı, Tarım Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Çalışma Bakanı, Sanayi Bakanı, Basın - Yayın ve Turizm Bakanı, İmar ve İskân Bakanlıkların ’dan” oluşmaktaydı (Dik, 2012: 100). Yeni bir koalisyonla 1962-1963 yıllarında kurulan 9. İnönü hükümeti döneminde devlet bakanlığı ile ilgili bir değişikliğe gidilmiştir. 1962 yılında 55 sayılı kanunla 4951 sayılı Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanunda “Devlet bakanlıklarından bir veya birkaçına Başbakan Yardımcısı görevi verilebilir” şeklinde değişiklik yapılarak; bir tane devlet bakanına başbakan yardımcılığı veriliyorken, değişiklik ile birden fazla devlet bakanının başbakan yardımcısı olabileceği hakkı tanınmıştır. Bu duruma da koalisyon sorunları gerekçe olarak sunulmuştur (Karaer, 1990: 58). Bu hükümet döneminde devlet bakanlığı sayısı 7 olarak belirlenmiş; bunlardan dördü başbakan yardımcısı olarak görev yapmış ve bakanlar kurulundaki bakanlık sayısı 23’e yükselmiştir. 4., 5. ve 6. Demirel Hükümetlerinde bakanlık sayıları 28’e yükselmiş ve bunlardan 22 tanesi hizmet bakanlığı olarak görev yapmıştır. 1978-1979 dönemlerinde kurulan 3. Ecevit Hükümetinde bakanlık sayısı 34’e kadar çıkmış ve 24 tanesi hizmet bakanlığı şeklinde örgütlenmiştir (Küçükyağcı, 2015: 393; Karaer, 1990: 59; Sencer, 1985b: 21). 4951 sayılı Kanun, 1983 yılı sonlarına dek bu alana ilişkin düzenlemeler yapmış ve bu süre içinde hem hizmet hem de devlet bakanlarının sayısı zaman zaman azalıp çoğalmış, ancak genel eğilim artış yönünde olmuştur (Karaer, 1990: 59).

1961 Anayasası döneminde yaşanan gelişmelerden birisi “merkezi hükümet teşkilatının kuruluş ve görev dağılımlarını tespit etmek ve bu görev dağılımı ile kamu

hizmetlerinin verimli bir şekilde sunulmasını incelemek”tir. Bu amaçla 1963 yılında “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu” ortaya konulmuştur (Dinçer ve Ersoy, 1974: 2). MEHTAP Raporu, “merkezi hükümet teşkilatının kuruluş ve görevlerini kapsamlı bir şekilde inceleyen ve sorunlara ilişkin önerilerde bulunan ilk merkezi araştırma niteliğini taşıyan bir rapor” olarak ortaya konulmuştur (Dinçer ve Ersoy, 1974: 73-74). Bu rapor, doğrudan doğruya bakanlıklara ilişkin kapsamlı inceleme yapan ilk rapor olma özelliği ile de ön plana çıkmaktadır (Küçükyavaş, 2015: 139). MEHTAP Raporunda bakanlıklarla ilgili olarak şu düzenlemelerin yapılması önerilmiştir (MEHTAP, 1966: 8-32-359-360):

- ❖ Bakanlıklar, “Merkezî Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı” başlığı altında incelenmiştir. Ayrıca, bakanlar kurulu, devlet bakanlıkları ve başbakan yardımcılıkları, başbakanlığa bağlı daireler ile merkezî hükümet teşkilatının taşra birimleri doğrudan doğruya incelenmiştir.
- ❖ Bakanlıkların kuruluş ve görev kanunlarında sadece bakanlık ortak teşkilat birimlerinde⁸ yer alan birimlerin görev ve yetkilerinin tespit edilmesi ile yetinilerek; bakanlığın iç bünyesine ilişkin düzenlemelere girilmemesi önerilmiştir.⁹
- ❖ Raporda hükümetin 17 bakanlıktan oluşması gerektiği önerilmiştir.¹⁰
- ❖ Başbakanlığa bağlı olan kuruluşların¹¹ görev alanlarına uygun olan bakanlıklara bağlanması önerilmiştir.¹²
- ❖ Devlet Bakanları ve Başbakan yardımcılarının görevleri esas, hükümetin Parlamento ile olan münasebetlerinde Başbakana yardımcılık etmek ve kabine

⁸ Bu birimler; “Müsteşarlık, Özel Kalem, Teftiş Kurulu, Tetkik Kurulu, Hukuk Müşavirliği, Levazım, Özlük İşleri, Yazı ve Evrak İşleri, Kitaplık, Disiplin Kurulu, Tayin ve İnzibat Komisyonu, Sivil Savunma Sekreterliği (Seferberlik Müdürlüğü)”dir (Akıncı, 2011: 68).

⁹ Görev ve kuruluş kanunlarında, başka genel kanun, tüzük ve yönetmeliklerde yer alan hükümlerin de bulunması çok fazla teferruata neden olduğundan dolayı “devlet hizmetinde görev alan kimseler arasında, hak, mükellefiyet ve ödevler” konusunda dengesizliklere neden olduğu düşünüldüğünden benzer hükümlerin çıkarılarak genel bir mevzuatla düzenlenmesi önerilmiştir (Akın, 2011: 68-69; Kalağan, 200: 150-151).

¹⁰ Bu bakanlıklar; “Adalet, İçişleri, Dışişleri, Milli Savunma, Maliye, Ticaret, Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık, Ulaştırma, Tarım, İmar ve İskân, Turizm, Sağlık ve Sosyal Yardım, Çalışma, Milli Eğitim ve Kültür Bakanlıkları”dır. “Gümrük ve Tekel Bakanlığı”nın kaldırılması, “Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ve Kültür Bakanlığı” adında iki yeni bakanlık kurulması öngörülmüştür. Böylece bakanlıkların sayısının 16’dan 17’ye çıkarılması kararlaştırılmıştır (Kararlar, 1987a: 48; Kalağan, 2009: 150).

¹¹ Bu kuruluşlar; “DPT, DPD, Atom Enerjisi Komisyonu, Devlet İstatistik Enstitüsü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü, Danıştay Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Milli Emniyet Teşkilatı”dır (Akıncı, 2011: 66).

¹² Çünkü bu kuruluşların Başbakanlığa bağlı kaldığı sürece Başbakanın bu kuruluşlarla ayrı ayrı ilgilenmeye vaktinin elverişli olamayacağı düşünüldüğünden, bu kuruluşların işleriyle ilgilenmek amacıyla devlet bakanları ya da Başbakan Yardımcıları görevlendirilmesi gerekecektir. Dolayısıyla da bu durum bakan sayısında artışa neden olacağı ifade edilmiştir (Akıncı, 2011: 66-67).

içinde komite başkanlığı veya başka yollarla koordinasyonu sağlamak gibi görevler yapması öngörülmüştür.

- ❖ Bakanlıkların Kuruluşu hakkındaki 4951 sayılı Kanuna bazı yeni temel hükümler eklenerek; “bir bakanlıkta bulunması gereken teşkilat birim tipleri ve görev dağıtımını genel olarak tespit edilmeli, geri kalan kısımlara her bakanlığın kendi idari metinlerine bırakılması” gerektiği önerilmiştir.

Mehtap Raporu, merkezi hükümetin görevlerini yerine getirirken eksikliğe neden olan sorunları gidermenin ve düzeltmenin idarenin görevi olduğu dile getirilmiştir. Raporunda bakanlıklarla ilgili olarak 4951 sayılı Kanunun yetersiz olduğu, bu kanuna yeni maddeler eklenerek daha genel bir mevzuat oluşturulması gerektiği vurgulanmıştır.

Ayrıca, 1991 yılında çıkarılmış olan Kamu Yönetimi Genel Araştırması (KAYA) Raporu’nda bakanlar kurulu, başbakanlık ve devlet bakanlığı konuları ele alınmıştır (KAYA Genel Rapor, 1991: 15-27). Bakanlıklar ise, ayrı bir başlık altında incelenmemiş; devletin yürütmüş olduğu hizmet ve görevler çerçevesinde ele alınmıştır (Küçükyağcı, 2015: 176).

1982 Anayasası’nın ilanı ile beraber bakanlıkların kuruluşları ile ilgili “Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir” hükmü getirmiştir (1982 Anayasası, md.113). 1946 yılında çıkarılan 4951 sayılı “Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanun”, yalnızca bakanlıkların kuruluşlarıyla ilgili hükümler içerdiğinden dolayı yetersiz görülmüş ve 9 Ekim 1984 tarihli 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun”¹³ çıkarılmıştır. 3046 sayılı Kanun çıkarılmadan önce bakanlıklarla ilgili olarak 174 ve 202 sayılı KHK’ler çıkarılarak düzenleme yapılmıştır. Bu çalışmaların ilkinin, 44. Ulusu Hükümeti tarafından gerçekleştirildiği görülmektedir (Karaer, 1987b: 54; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2012: 354; Gözübüyük, 2001: 116). Ulusu hükümeti, “*kamu hizmetlerinin sunulmasında kullanılan kaynakların tasarruflu kullanılması ve kamu kuruluşları arasında bu kaynakların aktarımında kolay yollar bulunması ve daha ekonomik bir şekilde işleyiş yapılması, kamu kuruluşlarında her kademede bulunan kamu görevlilerinin görev, yetki ve sorumluluk dağılımının kesin sınırlarla belirlenmesini, kamu kurumlarının örgütsel yapılarının gerçekleştireceği hizmetlere uygun olması ve bu yapıların değişen koşullara ayak*

¹³ 09.10.1984 Tarihli ve 18540 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 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 Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”.

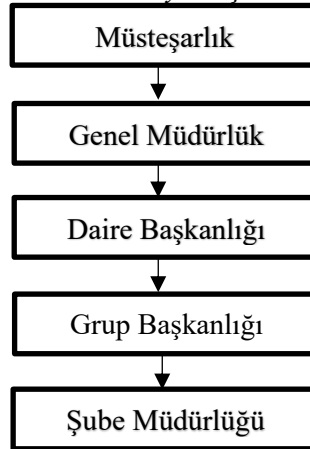
uydurması, ayrıca her kurum için kadroların belirlenmesi” gibi konular üzerinde durmuştur (Karaer, 1987b: 36). Hükümet çalışmalarına başlamadan önce kamu yönetiminin sorunlarına yönelik bir yöneylem araştırması yapılması istenmiş ve bu araştırma sonucunda TODAİE Genel Müdürünün başkanlığında “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi Komisyonu” oluşturulmuş ve bu komisyonun çalışmaları, raporlar şeklinde değil; Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Tasarısı Taslakları şeklinde ortaya konulmuştur (Karaer, 1987a: 50-51; Küçükyağcı, 2015: 158). “Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanun” çıkarılıncaya kadar bakanlıklarla ilgili olarak; 28.02.1982 tarih ve 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname”¹⁴ çıkarılmıştır (Karaer, 1987b: 44; Küçükyağcı, 2015: 158). Bu kararname, bakanlıkların verimli ve düzenli çalışmalar yapılabilmesi amacı ile çıkarılmıştır (4334 sayılı Kararname, md.1). Bu kararname, Türkiye Cumhuriyeti’nde ilk kez bakanlık örgütlenmesini belirli bir düzen almasını sağlamıştır (Karaer, 1987b: 45).

4334 sayılı Kararname’ye göre Bakanlıklar Kuruluş Kanunları ile kendilerine verilen görevleri şunlardır (4334 sayılı Kararname, md.3):

- (a) Bakanlık Merkez Kuruluşu,
- (b) Bakanlık hizmet alanlarına göre bağlı veya ilgili ana hizmet kuruluşları,
- (c) Bakanlık Taşra teşkilatı
- (d) Bakanlık Yurtdışı kuruluşları ile yerine getirirler.

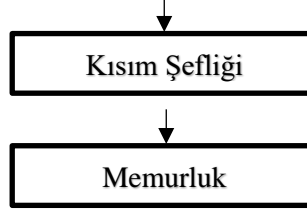
Bakanın emrindeki hiyerarşik kademeler aşağıdaki gibidir:

Tablo 3. Bakanın Emrindeki Hiyerarşik Kademeler



¹⁴ 28.02.1982 Tarihli ve 17619 Sayılı Resmi Gazete’de (Mükerrer) Yayımlanan 8/4334 Sayılı “Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname”.

Tablo 4. Bakanın Emrindeki Hiyerarşik Kademeler



Kaynak: 4334 sayılı Kararname, md.4.

Bakanlıkların kuruluş amaçlarını gerçekleştirmek için sorumlu oldukları hizmetler şu şekilde sıralanmıştır (4334 sayılı Kararname, md.5):

- (a) Esas Birimler,
- (b) Danışma ve denetim birimleri,
- (c) Yardımcı birimler tarafından yürütülecektir.

Çerçeve niteliğinde olan 4334 sayılı Kararname ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olsa da Bakanlar Kurulu'nun bu şekilde düzenleme yetkisi olmamasından dolayı kararname uygulamaya geçirilememiştir. Oluşan bu yasal boşluk, 17.06.1982 tarih ve 2680 Sayılı Yetki Kanununa¹⁵ bir madde eklenerek giderilmeye çalışılmıştır (Karaer, 1987b: 46; Küçükyağcı, 2015: 159). 2680 Sayılı Yetki Kanunu ile “Bakanlar Kuruluna, kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için kamu kurum ve kuruluşları, Tarım Satış ve Tarım Kredi Kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda bu kanunda belirtilen çerçeve içinde kanun hükmünde kararname çıkarma” yetkisi verilmiştir (2680 sayılı Kanun, md.1). Bu kanunun 3. maddesine göre; “Bakanlar Kurulu, bu Kanuna dayanarak çıkaracağı kanun hükmünde kararnamelerin yürürlük tarihini 26 Şubat 1982 olarak tespit etmeye yetkilidir” hükmü yer almaktadır (2680 sayılı Kanun, md.3).

13.12.1983 tarih ve 174 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK)”, 2680 sayılı yetki kanununa dayanılarak çıkarılmıştır. Bu KHK, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarına ilişkin olan ilk yasal çerçeve düzenlemedir. 174 sayılı KHK ile bakanlıkların kuruluşu, örgütlenmesi, oluşturulan birimlerin görev, yetki ve sorumlulukları, örgütlenme ve hizmetlerin yerine getirilmesindeki esas ve usullerle bakanlıkların görevleri ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir

¹⁵ 17.06.1982 Tarih ve 17729 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 2680 Sayılı “Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş ve Görev Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu”.

(Karaer, 1987a: 54-55). Bu düzenlemeler sonucunda düzenleme yapılmayan bakanlıklar şöyle sıralanabilir (Karaer, 1987c: 44):

- ❖ Adalet Bakanlığı
- ❖ Milli Savunma Bakanlığı
- ❖ İçişleri Bakanlığı
- ❖ Dışişleri Bakanlığı
- ❖ Ulaştırma Bakanlığı
- ❖ Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
- ❖ Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı
- ❖ Kültür ve Turizm Bakanlığı

Geriye kalan diğer 12 bakanlık birleştirilerek 6 bakanlık olarak yeniden düzenlenmiş ve Ulusu kabinesinde yerlerini almışlardır. Bu bakanlıklar şunlardır:

Şekil 10. 174 sayılı KHK ile Birleştirilen Bakanlıklar

Maliye ve Gümrük Bakanlığı	• Maliye Bakanlığı • Gümrük ve Tekel Bakanlığı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	• Çalışma Bakanlığı • Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	• Bayındırlık Bakanlığı • İmar İskan Bakanlığı
Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığı	• Milli Eğitim Bakanlığı • Gençlik ve Spor Bakanlığı
Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı	• Tarım ve Orman Bakanlığı • Köy İşleri ve Kooperatifler Bakanlığı
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	• Ticaret Bakanlığı • Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

Kaynak: Karaer, (1987a: 55); Karaer, (1987c: 44).

174 sayılı KHK, 202 sayılı KHK ile değişikliğe uğramıştır. Daha sonra bu KHK'leri 09.10.1984 tarih ve 3046 sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun" yürürlükten kaldırmıştır. 3046 sayılı Kanun ile bakanlık örgütü yeniden düzenlenmiştir (Sencer, 1985b: 24; Karaer, 1990: 63; Karaer, 1987a: 55; Barın, 2020: 149). 3046 sayılı Kanun, bakanlıkların kuruluşunun yanı sıra örgütlenme ve çalışmasına ilişkin esasları da düzenleyen ilk kanundur. Bu Kanun, "bakanlıkların kurulması, devlet bakanlıkları, bakanlık merkez teşkilatı, hizmet birimleri ve bunların görevleri, bakanlık taşra ve yurt dışı teşkilatı, bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşları, hiyerarşik kademeler ve birim unvanları, bakanlık teşkilatlanma esas ve usulleri ile

sorumluluk ve yetkileri” gibi konuları ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir (Karaer, 1987a: 56).

3046 sayılı Kanunun amacı; “kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların kurulmasına, teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir” (3046 sayılı Kanun, md.1). Kanunun 2. maddesine göre; Milli Savunma Bakanlığı hariç diğer tüm bakanlıkların kapsadığını ifade etmiştir (3046 sayılı Kanun, md.2). Ayrıca, “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve teşkilatı” bu Kanun esaslarına uygun olarak düzenlenmektedir (3046 sayılı Kanun, md.3). Böylece, 1982 Anayasasının 113. maddesinin öngördüğü, “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir” hükmünü yerine getirilmiştir (Karaer, 1987a: 55; Eryılmaz, 2013: 144). Kanuna göre bu düzenlemenin yapılabilmesi için üç temel ilkeye uyulması gerekmektedir. Bu ilkeler aşağıdaki gibi sıralanabilir (3046 sayılı Kanun, md.3):

- a) İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Teşkilatlanmada görev ve yetkilerin tespitinde bu bütünlük bozulamaz.
- b) Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmalarında etkili bir idare, iş bölümü, kontrol ve koordinasyonun sağlanması esastır
- c) Aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi esastır.

3046 Sayılı Kanun’un, 41. maddesinde 14 adet bakanlık ismi yer almaktadır. Bu bakanlıklar; “*Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Milli Eğitim Gençlik ve Spor, Bayındırlık ve İskân, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Tarım Orman ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm Bakanlıklarıdır*” (3046 sayılı Kanun, md.41). Bakanlıklar daha önce KHK’lerle düzenlenirken daha sonrasında bakanlıkların teşkilat ve görevleriyle ilgili olarak 3046 sayılı Kanunun 41. maddesine dayanılarak kanunlarla yeniden düzenlenmiştir.¹⁶ Ayrıca, yeni bir bakanlık kurulması söz konusu olduğunda, kurulacak

¹⁶ Resmi Gazete’de yayımlanan kanunlar için bkz. 07.04.1984 Tarihli 2992 Sayılı Kanun ile “Adalet Bakanlığı”, 19.10.1984 Tarihli 3056 Sayılı Kanun ile “Başbakanlık”, 18.01.1985 Tarihli 3143 Sayılı Kanun ile “Sanayi ve Ticaret Bakanlığı”, 18.01.1985 Tarihli 3146 Sayılı Kanun ile “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı”, 23.02.1985 Tarihli 3152 Sayılı Kanun ile “İçişleri Bakanlığı”, 01.03.1985 Tarihli 3154 Sayılı Kanun ile “Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı”, 12.03.1985 Tarihli 3161 Sayılı Kanun ile “Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı” 26.11.1986 Tarihli 3322 Sayılı Kanun ile “Bayındırlık ve İskân Bakanlığı”, 17.04.1987 Tarihli 3348 Sayılı Kanun ile “Ulaştırma Bakanlığı”.

bakanlığa ait teşkilat ve görev kanununun oluşturulması kararlaştırılmıştır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2004: 355).

3046 sayılı Kanun, devlet bakanlığı konusunda da düzenleme yapmıştır. Kanunun 4. maddesinde “Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile Devlet Bakanları görevlendirilebilir” hükmü yer almaktadır (3046 sayılı Kanun, md.4). 3046 sayılı Kanun, devlet bakanlarının görevlendirilmeleri ile ilgili olarak 4951 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemeleri benimsemiştir (Karaer, 1990: 64). Devlet bakanlarının sayısının yediyi geçmeyeceği ve devlet bakanlarından en fazla ikisinin başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebileceği hüküm altına alınmıştır (Sencer, 1992: 184). Devlet bakanlarının sayılarıyla ilgili olarak üç kez değişiklik yaşanmış ve bu sayılar 15.10.1986 tarih ve 3313 sayılı Kanun¹⁷ ile 10’a, 09.02.1988 tarih ve 3407 sayılı Kanunla¹⁸ yapılan değişiklikle de 15’e çıkmıştır (Karaer, 1990: 64). Üçüncü olarak, 25.12.1994 tarih ve 4060 sayılı Kanunla¹⁹ da sayıları 20’ye yükselmiştir (Lamba vd., 2014: 182; Güler, 2018a: 182). Devlet bakanlarına verilmiş olan başbakan yardımcılığı görevi, 1994 yılında yapılan değişiklikle beraber hizmet bakanlıklarına da tanınmıştır (Güler, 2018a: 182). 1982 Anayasası döneminde bakanlık sayılarıyla ilgili olarak değişiklikler yaşandığı görülmektedir. Bu değişiklikler çerçevesinde 1. Çiller Hükümeti döneminde bakanlık sayısı 51’e yükselmiş ve yalnızca 16 tanesi hizmet bakanlığı olarak görev yapmıştır. Erbakan-Refahyol Hükümeti döneminde 38, 3. Yılmaz-Anasol D Hükümeti dönemlerinde ise 37 olmuştur. Bu iki hükümet döneminde de 17 tane hizmet bakanlığı görevlendirilmiştir (Küçükyağcı, 2015: 396).

3046 sayılı Kanunun 5. maddesine göre; “Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurt dışı teşkilatından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir” hükmüyle bakanlıkların örgütlenme yapıları düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre bakanlıkların örgütlenme yapısı şu şekildedir:

❖ Bakanlık merkez teşkilatı (md.6)

¹⁷ 16.10.1986 Tarihli ve 19253 Sayılı Resmi Gazete’de (Mükerrer) Yayımlanan 3313 Sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 27.09.1984 Tarihli ve 3046 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun”.

¹⁸ 09.02.1988 Tarihli ve 19730 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 3407 Sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.

¹⁹ 25.12.1994 Tarihli ve 22152 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 4060 Sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.

- ❖ Bakanlık taşra teşkilatı (md.8)
- ❖ Bakanlık yurt dışı teşkilatı (md.9)
- ❖ Bakanlık bağlı kuruluşları (md.10)
- ❖ İlgili kuruluşlar (md.11)

Bakanlıkların tarihsel olarak oluşma süreci içinde 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları incelendiği zaman 1921 ve 1924 Anayasaları bakanlıklarla ilgili özel bir düzenleme yapmamıştır. 1961 Anayasasıyla birlikte tamamen parlamenter hükümet sistemine geçiş sürecinde bakanlıklarla ilgili düzenlemeler getirmiştir. 1982 Anayasası ise, bakanlıklarla ilgili köklü değişiklik ve düzenlemeler yapmıştır denebilir.

1.3. 2000'Lİ YILLAR VE BAKANLIK SİSTEMİ

Türk kamu yönetiminde özellikle 2000'li yıllardan sonra kapsamlı ve köklü “büyük dönüşümler” yaşanmıştır (Sobacı, 2014: 190; Küçükyağcı, 2015: 188). 2002 yılında göreve başlayan 58. Hükümetin ilan etmiş olduğu “Acil Eylem Planı”²⁰ kamu yönetimi reformu kapsamında, bazı kanunlar kabul edilmiştir. Bu kapsamda, kamu yönetiminin mali yapısını ve tüm malî işlemlerin raporlanmasını ve malî kontrolü düzenlemek amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu²¹ çıkarılmıştır. 2000'li yıllardan sonraki değişim ve düzenlemelerin temelini oluşturacak “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı (KYTKT)” çıkarılmıştır. Ayrıca, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi için de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu²², 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu²³ ve 5393 sayılı Belediye Kanunu²⁴ çıkarılmıştır (Sobacı, 2014: 196; Küçükyağcı, 2015: 191).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, bakanlık örgütlenmesinin bütçe, denetim ve planlama sürecinde değişime neden olmuş (Küçükyağcı, 2015: 192) ve bakanlıkların ekonomik-mali alt yapısını da değiştirmiştir. Mevcut bakanlık sisteminin oluşan yeni alt yapıya ayak uydurabilmesi ve 5018 sayılı Kanun'un getirdiği değişim ve dönüşümü tamamlayabilmesi adına 5227 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu kanunun tasarı aşamasındaki adı “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı”dır. Bu tasarinın hazırlık

²⁰ Acil Eylem Planında “Kamu Yönetimi Reformu” başlığı altında “merkezi idare reformu”, “yerel yönetimler reformu”, “devlet personel rejimi reformu” ve “yolsuzlukla mücadele” alt başlıklarında bu alanlara ilişkin yapılacak olan yeniden yapılanma çalışmalarının olacağı belirtilmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. 58. Hükümet Acil Eylem Planı, 2003.

²¹ 24.12.2003 Tarihli ve 25326 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 5018 Sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”.

²² 04.03.2005 Tarihli ve 25745 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 5302 Sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu”

²³ 23.07.2004 Tarihli ve 25531 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”.

²⁴ 13.07.2005 Tarihli ve 25874 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”.

çalışmasının bitmesinin ardından TBMM'ye sunulmuş ve tasarının adı TBMM tarafından Kamu Yönetimi Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun²⁵ olarak değiştirilmiştir. 5227 sayılı Kanun, 15.07.2004 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ancak bu Kanun Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye iade edilmiş²⁶ ve bu kanunla ilgili somut bir gelişme olmamasından dolayı kanun yasalasamamıştır (Sobacı, 2014: 197; Coşkun, 2021: 112-113).

Kanun tasarısında “*katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek*” amaçlanmıştır (5227 sayılı Kanun, md.1; Dinçer ve Yılmaz, 2003: 137-138; Başbakanlık, 2003: 11). Bu tasarıda yer alan merkezi idare başlığı altında bakanlıklarla ilgili düzenlemelere de yer verilmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 144-146).

Tasarıya göre; başbakanlığın, bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlaması, değişik alanlarda birbirleri ile etkileşimde bulunarak stratejiler geliştirmesi ve bunları uygulayan bir yapıya dönüştürülmesi gerektiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla, başbakanlığa bağlı ve ilgili birimlerin bakanlıklara bağlanarak, başbakanlığın koordinatörlük yönünü ön plana çıkarılması amaçlanmıştır (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 143). Başbakanlığın değişime uğraması ile bakanlar kurulunun da yeni yönetim anlayışına uygun olarak yapısında değişiklik yapılması zorunlu hale gelmiştir. 57. Hükümet döneminde Bakanlar Kurulunda başbakan, 17 hizmet bakanlığı, 18 devlet bakanlığı olmak üzere 36 üyeden oluşmaktadır. Tasarıda bakanlıklarının sayılarının artışıyla ilgili olarak diğer ülkelerle karşılaştırılma yapılmış ve bu bağlamda hem devlet bakanlarının hem de hizmet bakanlıklarının da sayılarının azaltılması; bazı bakanlıkların birleştirilmesi, bazılarının kaldırılması ya da gelişen ihtiyaçlara göre yeni bakanlıkların kurulması öngörülmüştür (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 145). Ayrıca, sayıları sekizi geçmemek üzere devlet bakanı atanabilmesi ve en çok üç bakan Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilmesi kararlaştırılmıştır (md.13). Hizmet bakanlıklarının sayısı da tasarıda yer alan I sayılı

²⁵ 15.7.2004 Tarihli ve 5227 Sayılı “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”.

²⁶ 5227 sayılı Kanun'un, “4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddeleri”nin TBMM’de bir kez daha görüşülmesi için, Anayasa’nın değişik 89. ve 104. maddeleri uyarınca geri gönderilmiştir. Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer’in bu konuyla ilgili görüşleri için bkz. <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html>.

cetvele göre, 15 olarak belirlenmiştir. Bu bakanlıkların 10 tanesinin taşra teşkilatı kurmaları yasaklanmıştır (md.16; Başbakanlık, 2003: 62-63). Tasarıya eklenen geçici madde ile “Dışişleri, Bayındırlık ve İskân, Çevre ve Orman, Tarım ve Köy İşleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm, Ulaştırma ve Sağlık Bakanlıklarının” taşra örgütlenmeleri tarafından yerine getirilen hizmetler, il özel idarelerine veya belediyelere devredilmesi öngörülmüştür (Geçici md.1; Küçükyağcı, 2015: 198). Bu durumda bakanlıkların planlama, koordinasyon ve denetlemeyle ilgili görevlerinin güçlendirilmesinin amaçlandığı ileri sürülmüştür (Lamba vd., 2014: 182).

Tablo 5. 5227 sayılı Kanunda I sayılı Cetvelde Yer Alan Bakanlıklar ve Taşra Teşkilatı Kuramayacak Bakanlıklar

Bakanlıklar	Taşra Teşkilatı Kuramayacak Bakanlıklar
Adalet Bakanlığı	
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı	✓
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	
Çevre ve Orman Bakanlığı	✓
Dışişleri Bakanlığı	✓
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	✓
İçişleri Bakanlığı	
Kültür ve Turizm Bakanlığı	✓
Maliye Bakanlığı	
Milli Eğitim Bakanlığı	
Milli Savunma Bakanlığı	
Sağlık Bakanlığı	✓
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	✓
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	✓
Ulaştırma Bakanlığı	✓

Kaynak: 5227 sayılı Kanun, Geçici md.1.

Tablo 4’te görüldüğü gibi taşra teşkilatı kuramayacak ve sadece merkez teşkilatından oluşacak olan (yurt dışı teşkilatı olan Dışişleri Bakanlığı hariç) bu bakanlıkların temel fonksiyonu 18. maddede “bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi; bu hizmetlerle ilgili politika, standart ve hedeflerin belirlenmesi; plânlama, koordinasyon ve denetimin sağlanması; eğitim, izleme ve değerlendirme görevlerinin yerine getirilmesi” şeklinde belirtilmiştir (Coşkun, 2021: 114-115). Bu kapsamda taşra teşkilatları kaldırılan bakanlıkların il-ilçe örgütleri il özel idareleri ve belediyelere devredilmiştir (5227 sayılı Kanun, Geçici md.1-2).

Bakanlıkların yeniden yapılanması ve Bakanlar Kurulu'nun az sayıda bakandan oluşması ile daha etkili iletişim ve işbirliğinin sağlanmasına yönelik bir yapı oluşturmak amaçlanmıştır. Bakanlıklar arasındaki görev, yetki ve sorumlulukların net bir şekilde belirlenerek; ortak çalışma ve koordinasyonun sağlanması konularında Başbakan Yardımcıları aracılığıyla koordinasyon mekanizmaları oluşturulmaya çalışılmıştır. Yeni bakanlık yapısıyla birlikte daha nitelikli elemanların çalıştığı ve bakanlıkların strateji geliştirme ve ulusal ölçekli projelerle ilgili çalışmalar yapan yapılara dönüştürmek hedeflenmiştir (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 145-146).

Tasarı ile bakanlıklarda, “Strateji Geliştirme Kurulu” oluşturmuştur. Bu Kurul, *“bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olmak üzere”* kurulmuştur (md.27). Bu kanun tasarısı, Türk kamu yönetimini örgütsel ve fonksiyonel yapısını, merkez ve yerel yönetim ilişkilerini, kamu hizmetlerinin yürütülmesi gibi birçok konuda öngörü de bulunmaktadır (Sobacı, 2014: 197). Kanun tasarısı, birçok hizmetin piyasaya bırakılması ve özelleştirme uygulamasının yaygınlaşması konularında hükümler içermesinden dolayı YKY anlayışını temele alarak hazırlandığını göstermektedir. Tasarının 5. maddesinde yer alan “kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez” ve 11. maddesinde “kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yürütülmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden yetkili organlarının kararı ile üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir” hükümleri buna örnek olarak verilebilir (Sobacı, 2014: 200).

2000’li yılların ilk on yılının sonunda bakanlık sistemi ile ilgili en köklü değişiklik 6.04.2011 tarih ve 6223 sayılı Yetki Kanunu²⁷ ile yaşanmış ve bu Kanun ile hükümete Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarma yetkisi tanınmıştır (6223 sayılı Kanun, md.1/b; Dik, 2012: 157; Barın, 2020: 149; Küçükyavaş, 2015: 213). Yetki Kanununun genel gerekçesine bakıldığında; “tüm çalışmalara rağmen yürürlüğe konulan düzenlemeler

²⁷ 03.05.2011 Tarihli ve 27923 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 6223 Sayılı “Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu”.

kamu yönetimini, hantal yapısından kurtarabilmek için yeterli olmadığından” dolayı kanun kapsamında çıkarılacak olan KHK’lar; “kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak” amacıyla hükümete 6 ay süreyle KHK çıkarma yetkisi tanımıştır (6223 sayılı Kanun, md.1, md.2/(2)). Bu kanunun 1. maddesinde Bakanlar Kuruluna verdiği yetki kapsamında (6223 sayılı Kanun, md.1);

- a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenerek;
 - 1) Mevcut bakanlıkların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, yeni bakanlıklar kurulmasına, anılan bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarıyla hiyerarşik ilişkilerine,
 - 2) Mevcut bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların bağlılık ve ilgilerinin yeniden belirlenmesine veya bunların mevcut, birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıklar bünyesinde hizmet birimi olarak yeniden düzenlenmesine,
 - 3) Mevcut bakanlıklar ile birleştirilen veya yeni kurulan bakanlıkların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine, taşrada ve yurt dışında teşkilatlanma esaslarına,
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin çalışmalarında etkinliği artırmak üzere, bunların atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına, ilişkin konularda düzenlemelerde bulunmak üzere Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermiştir.

Bu maddeler, bakanlık sistemiyle ilgili değişikliklerin ve düzenlemelerin yapılacağını göstermektedir. Ayrıca bu kanunun 2. maddesinde düzenlenen “ilkeler ve yetki süresi” başlığı altında bakanlıklarla ilgili olarak şu maddeler yer almaktadır (6223 sayılı Kanun, md.2):

- a) Kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasındaki dağılımının yeniden belirlenmesine ilişkin olarak;
 - 1) Bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların Devlet bakanlarına bağlanması ve ilgilendirilmesi uygulamasına hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunluluklar dışında yer verilmemesini,

- 2) Sosyal hizmetler alanında halen bağı kuruluşlar eliyle yürütülen aile, zrller, ocuklar, kadınlar ve sosyal yardımlar alanındaki hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını,
- 3) Ekonomiyle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak, ekonomi politika, hedef ve stratejilerini belirlemek üzere yeni bir bakanlık kurulmasını,
- 4) İ ve dış ticarete yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını,
- 5) Gençlik ve spora yönelik hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulmasını,
- 6) Kamu hizmetlerinin verimli, sratlı ve etkin bir şekilde yürütülmesini, ülkenin ekonomik ve sosyal durumunu dikkate alarak hizmetin özelliği ve gereklerine uygun düzenlemeler yapılmasını,
- 7) Kamu hizmetlerinde iş bölümü ve koordinasyonun sağlanmasını, benzer hizmetlerin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesini ve kaynak kullanımında israfın önlenmesini,
- 8) Teşkilatların, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, hiyerarşik bağlılık ve unvan standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenmesini, zorunlu olmadıkça yeni birim kurulmamasını, kadro ihdasında azami tasarrufa riayet edilmesini,
- 9) Kaynakların ekonomik ve sosyal ihtiyaçlara uygun ve rasyonel kullanılmasını, kamu hizmetlerinde etkinliğin artırılması yönünde düzenlemeler getirilmesini,
- b) Kamu kurum ve kuruluşlarında istihdam edilen memurlar, işçiler, sözleşmeli personel ile diğer kamu görevlilerinin atanma, nakil, görevlendirilme, seçilme, terfi, yükselme, görevden alınma ve emekliye sevk edilme usul ve esaslarına ilişkin olarak;
- 1) Yürütülen hizmetin, özelliklerini de dikkate alacak şekilde ağdaş kamu yönetimi anlayışına uygun bir şekilde geliştirilmesini,
- 2) Kamu kurum ve kuruluşları tarafından yürütülen hizmetlerin, özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla, standardizasyon sağlanacak şekilde düzenlenmesini,

3) Yönetim görevlerine atanmada ve bu görevlerde yükselmeye kariyer ve liyakat esasları ile nitelikli personel istihdamının esas alınmasını, göz önünde bulundurur.

(2) Bakanlar Kuruluna verilen yetki, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay süre ile geçerlidir. Bu süre içinde Bakanlar Kurulu birden fazla kanun hükmünde kararname çıkarabilir.

2011 yılında gerçekleştirilen genel seçimlerden sonra kurulan 61. Hükümetin hükümet programı, yetki kanunu süresince kamu yönetimi alanında düzenlenmek istenen konular hakkında bilgi vermektedir. Bu hükümet programında;

“...Bakanlıkların yeniden düzenlenmesi başta olmak üzere önümüzdeki dönemde merkezi idare reformlarına ağırlık verilecektir. “İdarenin bütünlüğü ilkesinden” hareketle, bir yandan yerel yönetimleri hizmet odaklı bir anlayışla daha da güçlendirirken, diğer yandan merkezi idarenin strateji geliştirme, standart koyma, izleme ve denetleme fonksiyonlarını geliştireceğiz. 61. Hükümet döneminde yeni ve daha icracı bir yapı ile etkin bir şekilde hizmet sunacağız. Devlet bakanlıkları kaldırılmış, bazı bakanlıklar yeniden yapılandırılmıştır (61. Hükümet Programı)” ifadesine yer verilmiştir.

Hükümet, Yetki Kanununa dayanarak 35 tane KHK çıkarmıştır (Dik, 2012: 157). Çıkarılan KHK’lerden beş tanesi ile yeni bakanlık kurulmuştur. Bu bakanlıklar şu şekilde sıralanabilir (6223 sayılı Kanun, md.1/(2); 61. Hükümet Programı; Dik, 2012: 157-158; Lamba vd., 2014: 183):

- ❖ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (633 Sayılı KHK)
- ❖ Avrupa Birliği Bakanlığı (634 Sayılı KHK)
- ❖ Ekonomi Bakanlığı (637 Sayılı KHK)
- ❖ Gençlik ve Spor Bakanlığı (638 Sayılı KHK)
- ❖ Kalkınma Bakanlığı (641 Sayılı KHK)

Yeni kurulmuş olan bu bakanlıkların mevcut kurumları bünyelerine alarak kurulduğu görülmektedir. Bu kurumların hangi bakanlık bünyesinde yer aldığı Şekil 11’de gösterilmiştir:

Şekil 11. 6223 Sayılı Yetki Kanunu ile Yeni Kurulan Bakanlıklar

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Avrupa Birliği Bakanlığı	Ekonomi Bakanlığı	Gençlik ve Spor Bakanlığı	Kalkınma Bakanlığı
<ul style="list-style-type: none">•Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü•Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü•Özürllüler İdaresi Başkanlığı•Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu	<ul style="list-style-type: none">•Avrupa Birliği Genel Sekreterliği	<ul style="list-style-type: none">•Dış Ticaret Müsteşarlığı ile Hazine Müsteşarlığı'n ın Teşvik, Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlükleri	<ul style="list-style-type: none">•Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü	<ul style="list-style-type: none">•DPT'nin kaldırılması

Kaynak: Küçükyağcı, (2015: 240-241); Aksu, (2018: 31).

2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanunu kapsamında bakanlıklarla ilgili olarak yapılan düzenlemelere bakıldığında 2004 yılında 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ile yapılmak istenen birkaç değişikliği gerçekleştirdiği görülmektedir. Bu iki kanunun da amaçları arasında “kamu hizmetlerinin adil, kaliteli, düzenli, süratli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi” yer almaktadır. Bu iki kanunda da yer alan benzer değişiklikler şu şekilde özetlenebilir:

- ❖ Bakanlık teşkilatının düzenlenmesi,
- ❖ Bakanlıklardaki hiyerarşik kademeler ve unvanların azaltılması,
- ❖ Bakanlıklarda çalışan memurlar, işçiler ve sözleşmeli personellerle ilgili olarak mevcut kanunlarda düzenlemeler,
- ❖ Mevcut bakanlıklarda yer alan bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların yeniden düzenlenerek; mevcut, birleştirilmiş veya yeni kurulmuş bakanlıklar bünyesinde hizmet birimleri olarak yer verilmesi öngörülmüştür.

Ayrıca bu iki kanunun karşılaştırıldığında;

- ❖ 5227 sayılı Kanun 15 bakanlık öngörmüşken; 6223 sayılı Yetki Kanunu sonrasında çıkarılan KHK'lerle 21 bakanlık kurulmuştur.
- ❖ 5227 sayılı Kanunda yer alan bakanlıklardan “Bayındırlık ve İskan, Çevre ve Orman, Sanayi ve Ticaret, Tarım ve Köyişleri, Ulaştırma Bakanlıkları” 6223 sayılı Kanun ile birleşme ya da ayrılma yoluyla yeni adlarla kurulmuştur.

- ❖ 5227 sayılı Kanun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren belirli bir süre sınırı olmadan kanunda yer alan maddeler çerçevesinde düzenlemeler yapabilmesi öngörülmüşken; 6223 sayılı Kanun kapsamında yapılacak düzenlemeler altı ay gibi bir süreyle sınırlandırılmıştır.
- ❖ 5227 sayılı Kanun sayıları sekizi geçmemek üzere devlet bakanı atanması öngörürken; 6223 sayılı Kanun çerçevesinde çıkarılan 643 sayılı KHK ile devlet bakanlığı makamı kaldırılmıştır.
- ❖ 5227 sayılı Kanun en çok üç Başbakan Yardımcısı görevlendirirken; 6223 sayılı Kanun çerçevesinde çıkarılan 643 sayılı KHK ile sayısı beşi geçmemek üzere Başbakan Yardımcısı görevlendirilmiştir.
- ❖ 6223 sayılı Kanun'un Bakanlar Kuruluna KHK çıkarma yetkisi vermesiyle; 2011 yılında yapılan çoğu düzenleme KHK'lerle yapılmıştır.

6223 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde adı değiştirilen ve birleştirilen bakanlıklar bulunmaktadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 635 Sayılı KHK ile “Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı”, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı 639 Sayılı KHK ile “Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı”, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 640 Sayılı KHK ile “Gümrük ve Ticaret Bakanlığı”, Bayındırlık İskân Bakanlığı “Çevre ve Orman Bakanlığı” olmuştur. 636 sayılı KHK ile Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığı kurulmuş ve bu bakanlık daha sonra 644 sayılı KHK ile “Çevre ve Şehircilik Bakanlığı” ve 645 sayılı KHK ile “Orman ve Su İşleri Bakanlığı” olmak üzere iki farklı bakanlığa ayrılmıştır (Dik, 2012: 158; Küçükyağcı, 2015: 241). Ulaştırma Bakanlığı ise 655 sayılı KHK ile Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığına dönüştürülmüştür. Bu süreç içinde İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığının mevcut olan teşkilat ve görevleri hakkında yeni bir düzenleme yapılmamıştır (Lamba vd., 2014: 81; Küçükyağcı, 2015: 241; Aksu, 2018: 32-33). 6223 sayılı kanunda da belirtildiği gibi kamu hizmetlerinin “düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesi” için bakanlıklar arasında “bu hizmetlerin yeniden dağılımını sağlamak” amaçlanmıştır. Dolayısıyla bakanlık sistemi üzerinde önemli düzenlemeler yapılmasına neden olmuştur. Bu kapsamda bakanlıkların birleştirilmesi, ad değiştirmesi veya kaldırılması, yeni bakanlıklar kurulması öngörülerek bu çerçevede bakanlıklar üzerinde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir.

3046 sayılı Kanun, 643 sayılı “3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ile KHK’lerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK” ile değişikliğe uğramıştır. 1946 yılından bu yana varlığını sürdüren ve sayılarında değişiklik yapılan devlet bakanlığı 643 sayılı KHK ile kaldırılmıştır (Dik, 2012: 158; Lamba vd., 2014: 183). Bu KHK, devlet bakanlarının yerine sayıları beşi geçmemek şartıyla “başbakan yardımcısı olmak ve başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade etmek amacıyla” başbakanın teklifi ve cumhurbaşkanının onayı ile görevlendirilmek üzere başbakan yardımcılığı getirilmiştir (643 sayılı KHK, md.1). Ayrıca bu KHK ile Milli Savunma Bakanlığı dahil bakana ve bakanlığa verilen görevlerin yapılmasında bakana yardımcı olması için bakan yardımcısı atanabileceği hükmüne de yer verilmiştir (643 sayılı KHK, md.3).

2011 yılında çıkarılan KHK’larla birlikte bakanlık sistemiyle ilgili önemli değişiklikler yaşandığı söylenebilir. Bu değişiklikler kısaca şu şekilde özetlenebilir (6223 sayılı KHK):

- ❖ KHK’lerin çıkarılmasındaki temel amacın kamu hizmetlerinin bakanlıklar arasında dağılımının yeniden belirlenmesi olduğundan dolayı bu çerçevede bakanlıklarla ilgili değişiklikler yapılmıştır.
- ❖ Bakana yardımcı olmak amacıyla bütün bakanlıklarda bakan yardımcısı makamı oluşturulmuştur.
- ❖ Devlet bakanlığı uygulaması kaldırılmıştır.
- ❖ Başbakan Yardımcılığı kadrosu oluşturulmuştur.
- ❖ Bu KHK’ler aynı zamanda bakanlıkların iç yapılarında da değişiklik meydana getirmiştir. 3046 sayılı Kanunda yer alan “Ana Hizmet-Danışma ve Denetim-Yardımcı Hizmet Birimleri” tek başlık altında toplanarak “Hizmet Birimleri” adını aldığı görülmektedir.
- ❖ Mevcut bakanlıklar birleşme veya ayrılma suretiyle altı bakanlığın adında ve teşkilat yapılarında değişiklik yapılmıştır.
- ❖ Bu KHK’lerle beş yeni bakanlık kurulmuştur.
- ❖ Yeni kurulan beş bakanlık mevcut sistemde yer alan kurumları bünyelerine alarak kurulmuştur.

Tablo 6. 2011 KHK'leri ile Düzenlenen Bakanlık Sistemi

Adı Değişmeyen Bakanlıklar	
Adalet Bakanlığı	
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	
Dışişleri Bakanlığı	
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	
İçişleri Bakanlığı	
Kültür ve Turizm Bakanlığı	
Maliye Bakanlığı	
Milli Savunma Bakanlığı	
Adı Aynı Kalan Ancak Teşkilat Kanunu Değişen Bakanlıklar	
Milli Eğitim Bakanlığı	
Sağlık Bakanlığı	
Adı ve Teşkilat Kanunu Değişen Bakanlıklar	
Eski Adı	Yeni Adı
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı
Bayındırlık ve İskan Bakanlığı	Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Çevre ve Orman Bakanlığı	Orman ve Su İşleri Bakanlığı
Ulaştırma Bakanlığı	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
Yeni Kurulan Bakanlıklar	
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	
Avrupa Birliği Bakanlığı	
Ekonomi Bakanlığı	
Gençlik ve Spor Bakanlığı	
Kalkınma Bakanlığı	

Kaynak: 633 ila 641 KHK'leri incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Böylece 2011 yılında bakanlık sistemiyle ilgili yapılan düzenlemelerle bakanlıklar köklü bir değişime uğramış ve yeni kurulan bakanlıklarla birlikte kabinede 21 bakanlık ve 4 başbakan yardımcısı yer almıştır. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte bakanlıklarla ilgili çeşitli düzenlemeler yapılarak sayıları azaltılmıştır.

2. CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDE BAKANLIKLAR

Yeni sistem ile Bakanlar Kurulu kaldırılarak, "Cumhurbaşkanlığı Kabinesi" halini almıştır (Nacak, 2020: 142). Anayasa değişikliği sonucunda yürütmenin yapısında ve işleyişinde değişimler meydana gelmiştir. Yürütme organının yapısında meydana gelen

bu değişimler sonucunda; merkezi idare ve cumhurbaşkanlığı teşkilatında yer alan bakanlıklar üzerinde de yapısal olarak değişiklikleri beraberinde getirmiştir (Sobacı, Miş ve Köseoğlu, 2018: 4; Nacak, 2020: 140; Güleney ve Miş, 2017a: 16).

Parlamentar sistem döneminde bakanlıklarla ilgili esaslar 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş, Görev ve Esasları Hakkındaki Kanun ile düzenlenmekteydi. Anayasa değişikliği sonrasında 3046 sayılı Kanunun birçok maddesi mülga edilmiş ve kanunun adında da değişikliğe gidilerek; “Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak adı değiştirilmiştir (703 sayılı KHK, md.41).

9 Temmuz 2018 tarihli ve 30473 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 703 sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”²⁸ ile bakanlıkların teşkilat yapısı değiştirilmiş, bakanlıkların kuruluş kanunları ya da kanun hükmünde kararnamelerin adlarında değişikliğe gidilmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde “bakanlıkların kurulması, kaldırılması, teşkilatlanması, görev ve yetkilerinin Cumhurbaşkanlığı kararnamesi” ile düzenlenmesi kararlaştırılmıştır (6771 sayılı Kanun, md.16).

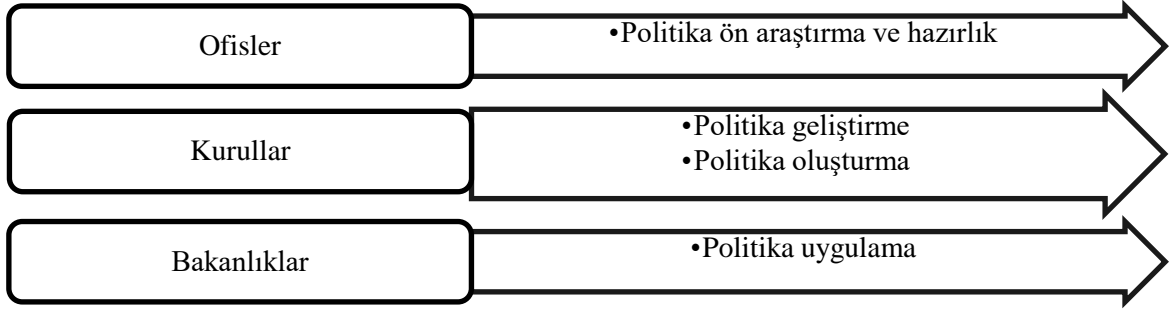
703 sayılı KHK’nin ardından çıkarılan 10 Temmuz 2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi²⁹ yeni sistemin hem ilk Cumhurbaşkanlığı kararnamesi olarak yürürlüğe girmiş hem de bu kararname ile bakanlıklarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır (Turan, 2018: 70; Nacak, 2020: 149-150; Ün, 2020: 152).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile kurulan yeni düzen içinde bakanlıkların rol ve fonksiyonlarında ciddi değişiklikler meydana gelmiştir. Parlamentar sistemde temel politika belirleyici olan bakanlıklarken, yeni sistemle bu görev Cumhurbaşkanı ve yakın ekibine verilmiştir. Şekil 12’de de görüldüğü üzere, birincil politika belirleyiciler ofisler ve kurullar olurken; bakanlıklar politika uygulayıcı ve denetleyici bir konuma getirilmiştir (Akman, 2019: 664; Lamba ve Öztöp, 2019: 431; Sobacı vd., 2018: 4). Dolayısıyla bakanlıkların politika kurullarına göre daha geri planda olduğu ifade edilse de bakanlıklarla istişare ve etkileşim söz konusudur (Özdemir, 2021: 292).

²⁸ 09.07.2018 Tarihli ve 30473 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan 703 Sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”.

²⁹ 10.07.2018 Tarihli ve 30474 Sayılı Resmi Gazete’de Yayınlanan 1 Sayılı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”.

Şekil 12. Politika Oluşturma Sürecinde Rol Alan Aktörler ve Görevleri



Kaynak: Akman, (2019: 664).

Parlamentar hükümet sisteminde bakanlar ikili fonksiyona sahipti. Bu fonksiyonlardan ilki, siyasi kimlikleriyle milletvekili olarak yasamada yer almaları ve faaliyetlerine katılmaları; diğeri ise, idari kimlikleriyle bakan olarak yürütmede yer almaları ve yönetsel faaliyetlere katılmalarıdır (Eryılmaz, 2013: 143; Nacak, 2020: 148). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte bakanların ikili fonksiyonları sonlandırılmıştır. Dolayısıyla, bakanların siyasi kimlikleri kaldırılmış ve idari kimlikleriyle yürütme organında yer almışlardır (Nacak, 2020: 148; Lamba ve Öztöp, 2019: 431; Zengin, 2019: 12).

21 Ocak 2017 tarihli 6771 sayılı Kanun ile Anayasa'nın 113. maddesinin on birinci fıkrasında; "*bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir*" hükmü yer almaktadır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle bakanlıklar, artık yürütme yetkisinin bir parçası olmaktan çıkmış bulunmaktadır. Yürütme yetkisi tamamıyla Cumhurbaşkanına ait olmuştur. 9 Temmuz 2018 tarihinden sonra bakanlara, Anayasa, kanun ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle hangi görevler ve yetkiler verildiyse onları yürütmekle sorumludurlar (Gözler, 2019: 118; Karatepe vd., 2017: 78; Çakır, 2019: 45; Gülener ve Miş, 2017b: 67-69).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, 9 Temmuz 2018 tarihinde çıkarılmış olan 703 sayılı KHK ile bakanlıkların teşkilat kanunlarıyla ilgili düzenlemeler yapılmasının ardından; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan düzenlemelerle ilgili olarak bakanlıkların teşkilat yapıları oluşturulmuştur. 15 Temmuz 2018 tarihinde 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar" ile ilgili Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile de bakanlıklara bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlarla ilgili düzenlemeler yapılmıştır (4 sayılı CBK).

Şekil 13. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Yer Alan Bakanlıklar

Devam Eden Bakanlıklar	Birleştirilen Bakanlıklar	Adında Değişiklik Yapılan Bakanlıklar	Yapısında Değişiklik Yapılan Bakanlıklar
<ul style="list-style-type: none">• Adalet Bakanlığı• İçişleri Bakanlığı• Milli Eğitim Bakanlığı• Sağlık Bakanlığı• Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı• Çevre ve Şehircilik Bakanlığı• Kültür ve Turizm Bakanlığı• Gençlik ve Spor Bakanlığı• Milli Savunma Bakanlığı	<ul style="list-style-type: none">• Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (Kalkınma Bakanlığı/Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı)• Ticaret Bakanlığı (Ekonomi Bakanlığı/Gümrük ve Ticaret Bakanlığı)• Tarım ve Orman Bakanlığı (Orman ve Su İşleri Bakanlığı/Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı)• Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı/Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı)	<ul style="list-style-type: none">• Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı (Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı)	<ul style="list-style-type: none">• Dışişleri Bakanlığı (Avrupa Birliği Bakanlığı/Dışişleri Bakanlığı)• Hazine ve Maliye Bakanlığı (Maliye Bakanlığı/Hazine Müsteşarlığı)

Kaynak: 1 sayılı CBK, md.38-502 incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmeden önce 26 tane bakanlık bulunmaktaydı. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıkların sayısını azaltılmış ve böylece bu sayı 21'den 16'ya düşürülmüştür (1 sayılı CBK, md.38-524). Şekilde görüldüğü üzere, dokuz tane bakanlık aynı şekilde devam etmiştir. 1 sayılı CBK ile sekiz tane bakanlık birleştirilerek dört bakanlık halini almıştır. Ayrıca, iki bakanlığın adında ve yapısında değişikliğe gidilmiştir. 21 Nisan 2021 tarihli ve 31461 sayılı 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi³⁰ ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı altında birleşen bakanlıklar; "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı" olarak ayrılmasıyla bakanlıkların sayısı 17 olmuştur (1 sayılı CBK, md.38-524; 73 sayılı CBK).

³⁰ 21.4.2021 Tarihli ve 31461 Sayılı Resmi Gazete'de Yayımlanan 73 Sayılı "Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi".

Tablo 7. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi 'nde Yer Alan Mevcut Bakanlıklar (2022)

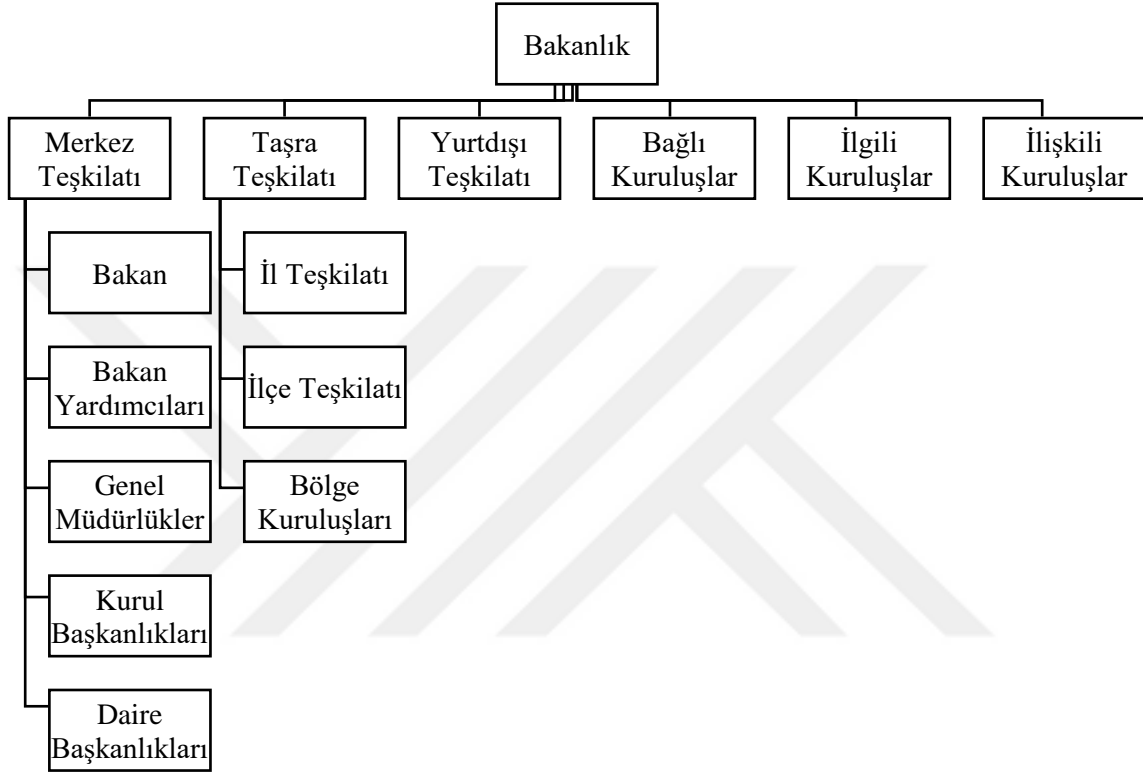
Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesinde Bakanlıklar	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıklar
Devam Eden Bakanlıklar	
Adalet Bakanlığı	Adalet Bakanlığı
İçişleri Bakanlığı	İçişleri Bakanlığı
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı	Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Milli Eğitim Bakanlığı	Milli Eğitim Bakanlığı
Sağlık Bakanlığı	Sağlık Bakanlığı
Kültür ve Turizm Bakanlığı	Kültür ve Turizm Bakanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı	Gençlik ve Spor Bakanlığı
Milli Savunma Bakanlığı	Milli Savunma Bakanlığı
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
Birleştirilen Bakanlıklar	
Kalkınma Bakanlığı	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	
Ekonomi Bakanlığı	Ticaret Bakanlığı
Gümrük ve Ticaret Bakanlığı	
Orman ve Su İşleri Bakanlığı	Tarım ve Orman Bakanlığı
Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı	
Adında Değişiklik Yapılan Bakanlıklar	
Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı	Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
Yapısında Değişiklik Yapılan Bakanlıklar	
Avrupa Birliği Bakanlığı	Dışişleri Bakanlığı
Dışişleri Bakanlığı	
Maliye Bakanlığı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Hazine Müsteşarlığı	

Kaynak: 1 sayılı CBK, md.38-502 incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Şekil 13'te yer alan bakanlıkların 703 sayılı KHK ile kuruluş kanunları kaldırılmış ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bu bakanlıkların büyük bir çoğunluğunun yeniden kurulduğu görülmektedir. Ancak, 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yapılan değişiklikler (73 ve 85 sayılı CBK'lar) kapsamında Tablo 6'da Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki mevcut bakanlıklara yer verilmiştir.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanlık teşkilatlarını da düzenlemiştir. Bu kararnameye göre; Şekil 14’te görüldüğü üzere bakanlıklar; “*merkez teşkilatı, taşra teşkilatı, yurtdışı teşkilatı, bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar*” şeklinde teşkilatlandırılmıştır (1 sayılı CBK, md.509). Bakanlıkların teşkilat yapılanması aşağıdaki şekilde özetlenmiştir:

Şekil 14. Bakanlık Teşkilatı



Kaynak: 1 sayılı CBK, md.509-520; Gözler, (2019: 126); Fedai, (2018: 475).

Yukarıdaki şekilde de görüldüğü üzere 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi incelendiğinde; eski sistemde bakanlıkların merkez teşkilat yapısı içinde yer alan “müsteşarlık” makamının kaldırıldığı görülmektedir.

Tablo 8. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesinde ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlık Merkez Teşkilatı Karşılaştırılması

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Öncesinde Bakanlık Merkez Teşkilatı	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Bakanlık Merkez Teşkilatı
Bakan	Bakan
Bakan Yardımcısı	Bakan Yardımcıları
Müsteşar	Genel Müdürlükler
Genel Müdürlük/Kurul Başkanlığı	Kurul Başkanlıkları
Daire Başkanlığı	Daire Başkanlıkları
Şube Müdürlüğü	
Şeflik	

Kaynak: 3046 sayılı Kanun, md.15 ve 1 sayılı CBK, md.509 incelenerek araştırmacı tarafından oluşturulmuştur.

Yeni hükümet sisteme geçilmeden önce, bakanlıkların merkez teşkilatı, “ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ve yardımcı birimler”den oluşmaktaydı. Yapılan yeni düzenleme ile birlikte bu birimler, “hizmet birimi” adı altında toplanmıştır (Lamba ve Öztop, 2019: 431). Parlamenter sistem döneminde bakanlık merkez teşkilatında yer alan “müsteşar” yeni sisteme geçilmesiyle birlikte kaldırılmıştır. Bu makamın kaldırılmasıyla yerini, bakan yardımcılara³¹ bırakmıştır (703 sayılı KHK, md.41; 1 sayılı CBK, md.504). Daha önce de ifade edildiği gibi, 2011 yılında 643 sayılı KHK ile bakana ve bakanlığa verilen görevlerin yürütülürken bakana yardımcı olması için bakan yardımcılığı makamı getirilmişti. Ancak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçişle birlikte müsteşarlık makamının kaldırılması sonucunda; 3046 sayılı Kanunun 22. maddesinde yer alan müsteşara ait görevlerin 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 504. maddesiyle bakan yardımcılara verildiği görülmektedir. Bakan Yardımcılarının görevleri, “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, stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine, mevzuat hükümlerine uygun olarak düzenler ve yürütür” şeklinde tanımlanmıştır (1 sayılı CBK, md.504). Ayrıca, 3046 sayılı Kanunun 15. maddesinde bakanlık merkez teşkilatında yer alan Şube Müdürlüğü ve İhtiyaca Göre Kurulacak Şeflik birimlerine 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer verilmemiştir (1 sayılı CBK, md.509). Dolayısıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlıklarla ilgili olarak yapılan düzenlemeler; temelde bu sistemin hedefleri arasında yer alan makam sayılarının azaltılması ve teşkilatlarının sade bir yapıya kavuşturulmasını sağlamak olduğu söylenebilir (Lamba ve Öztop, 2019: 431). Bakanlığın taşra teşkilatı ve yurtdışı teşkilatın da ise herhangi bir değişim olmamıştır.

1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlıklarla ilgili birçok değişiklik meydana gelmiş ve bu değişiklikler içinde birçok amaç belirlenmiştir. Referandum süreci içinde de çok sık dile getirilen bu amaçlar arasında; “*yönetimde yer alan makamların teşkilat yapılarının sadeleştirilmesi, karar alma sürecinin hızlı ve etkin olması,*

³¹ 3046 sayılı Kanunun mülga edilen 22. maddesinde Müsteşarın görevleri şunlardır: “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. Müsteşar yukarıda belirtilen hizmetlerin yürütülmesinden bakana karşı sorumludur” (3046 sayılı Kanun, md.22).

makamların azaltılması, kaynakların verimli ve etkin kullanılması” bulunmaktadır (TRT Haber, 2018; Bingöl ve Özkan, 2017: 264; Lamba ve Öztop, 2019: 431). Yapılan değişiklik ve düzenlemeler çerçevesinde belirlenen amaçların zaman içinde uygulanarak bakanlık sayılarının ve teşkilat yapısı içinde yer alan makamların azaltıldığı görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde bakanlıklarla ilgili olarak yapılan düzenlemeleri maddeler halinde şöyle sıralayabiliriz:

- ❖ 2011 yılında bakanlık sistemiyle ilgili meydana gelen köklü değişikliklerle bakanlıklar ve teşkilat yapılarında yeniden düzenlendiği ve bu düzenlemeler sonucunda bakanlık sayısının 21’e çıkarıldığına daha önceden değinilmişti. 2018 yılında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle bakanlık sistemi yeniden düzenlenmiş ve bu sayı 16’ya düşürülmüş, ardından 2021 yılında bu sayı 17’ye çıkarılmıştır.
- ❖ Bakanlık sayılarının düşürülmesi, bazı bakanlıkların kapatılması³² bazılarının da birleştirilmesiyle olduğu görülmektedir.
- ❖ Bakanlık merkez teşkilatında yer alan birçok birimin özellikle de “müsteşarlık” makamının kaldırıldığı yerine de aynı görev tanımına sahip “bakan yardımcılığı” getirilmiştir.
- ❖ 2017 yılında çıkarılan 6771 sayılı Kanun ile Anayasanın 113. maddesinde yapılan değişiklik sonucunda bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması artık Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle yapılması kararlaştırılmıştır.
- ❖ Bakanlıklarla ilgili olarak ayrı ayrı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılmamış; bütün bakanlıklarla ilgili düzenlemeler 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılmıştır (Altıncı Kısım/md.38-520).
- ❖ 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, bakanlıklarla ilgili olarak ortak hususlar başlığı altında “bakan, bakan yardımcıları, bakan müşavirliği, bakanlıkların temel kuruluşları ve hiyerarşik kademeleri” ile ilgili düzenlemeleri de kapsamaktadır (md.503-520). Bu konuyla ilgili olarak ayrı bir Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenleme yapılmamıştır.

³² Avrupa Birliği Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı (703 sayılı KHK).

- ❖ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde bakanın statüsünün değiştiği ve bu kapsamda yürütmenin doğrudan bir parçası olmaktan çıktığı söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde değişikliğe uğrayan kurumlardan biri de eski adıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'dır. Bakanlığın tarihçesi, görev, teşkilat yapısı ve yeni sisteme geçilmesiyle birlikte bakanlıkta meydana gelen değişimlerden diğer başlıkta incelenecektir.

3. AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI'NIN TARİHSEL GELİŞİMİ

3.1. CEMİYETTEN BAKANLIĞA KISA BİR TARİHÇE

Osmanlı Devleti'nin Trablusgarp ve Balkan Savaşları sonrasında I. Dünya Savaşı gibi bir savaşın yaşanmasıyla birlikte cepheye gönderilen insanların çoğu geri dönememiştir. Savaşa giden insanların geride bırakmış olduğu kimsesiz ve yetim çocukların bakım ve ihtiyaçlarının karşılanması üzerine II. Abdülhamid döneminde Darülhayr-ı Ali kurulmuştur (Sarıkaya, 2003: 193; Baytal, 2009: 96; Okay, 1999a: 492). Bu kurum 22 Ağustos 1909 yılında kapatılmıştır (Özbek, 1999: 18). Daha sonra yetim ve kimsesiz çocukların barındırılması için iki kurum daha kurulmuştur. İlki, 2 Nisan 1917'de devlet tarafından organize edilmiş ve devletin her yerinde bulunan Darüleytamlar (yetimlerevi)'dir. Ancak bu kurum da yetersiz kaldığı için 1926 tarihli 931 sayılı Kanunla kapatılmıştır (Okay, 1999a: 493; Sarıkaya, 2003: 193; Çağlar, 1982: 3). İkincisi ise, bu çocukların barınmaları için ve ilk sivil girişim olan "Himaye-i Etfal Cemiyeti"dir. Bu cemiyet ilk olarak 1908 yılında Kırklareli'nde yerel düzeyde kurulmuş olsa da asıl yapılanması 6 Mart 1917'de Galatasaray yurdunda toplanan on iki kişi tarafından olmuştur (Sarıkaya, 2003: 193; Okay, 1999b: 497). 1917 yılında İstanbul'da kurulan Himaye-i Etfal Cemiyeti, Kırklareli'nde kurulan cemiyetle birleştirilmiş ve ilk çocuk misafirhanesinin olan Firüz Ağa çocuk misafirhanesinin açılışı yapılmıştır. İstanbul Himaye-i Etfal Cemiyeti çalışmalarına devam ederken, 30 Haziran 1921 tarihinde, Atatürk'ün emir ve direktifleriyle (Çağlar, 1982: 3; Acar, 2004: 26) ve Büyük Millet Meclisi'nin bazı üyelerinin girişimiyle Ankara'da yeni bir Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti kurulmuştur (Okay, 1999b: 501; Sarıkaya, 2003: 194; ASHB, 2022a). Cumhuriyet Türkiye'sinin ilk sosyal hizmet kurumu olan Cemiyetin kuruluş amacı; *"çocukların muhafazası için yapılan dağıntık yapılanmaları tek çatı altında toplayarak muhtaç çocukların himayesi ve korunmasını sağlamak"*tır (Baytal, 2009: 97; Okay, 1999a: 492; Sarıkaya, 2005: 36). Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti, yurt içi ve yurt dışında şubeler açarak; sağlık, eğitim ve kültür konularında yetim ve kimsesiz çocukların maddi

ve manevi olarak yardımlarını anne, aile ve halka ulaştırmaya çalışmıştır (Sarıkaya, 2007: 321).

Himaye-i Etfal Cemiyeti, İstanbul ve Ankara olmak üzere iki ayrı kurum olarak görev yapmaya başlamışlardır. Ancak, İstanbul merkezli Himaye-i Etfal Cemiyeti, 1923 yılında yeni bir kurul yapılarak merkez Ankara'ya taşınmıştır. Himaye-i Etfal Cemiyeti, 1917-1923 yılları arasında İstanbul merkezli görev yapmış ve 1923 yılından sonra da Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin vilayet merkez şubesi olarak görev yapmaya devam etmiştir (Okay, 1999b: 501; Sarıkaya, 2005: 49; Baytal, 2009: 48; Şeker, 2015: 232). Bu kurumun yapmış olduğu işler TBMM tarafından desteklenmiştir. 1922 yılından sonra da çocuklar için yapmış olduğu yiyecek, giyecek, muayene, tedavi, ilaç, ders araç ve gereçleri yardımlarını artırmıştır (Çağlar, 1982: 4). 1923-1925 yılları arasında Himaye-i Etfal Cemiyeti devletin her il ve ilçesinde merkezinde şube açabilecek derecede yaygınlaştırılmıştır (Çağlar, 1982: 4).

Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti, kurulduğundan itibaren bütün yürütmüş olduğu hizmetleri nizamname ve tüzükler çerçevesinde yapmıştır. Cemiyetin, “Ankara Himaye-i Etfal Cemiyeti Nizamname-i Esasisi” başlığını taşıyan 68 maddelik nizamnamesi ilk üç madde ve 68. maddesi dışında; 1917 yılında İstanbul'da kurulan Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin “Himaye-i Etfal Cemiyeti Umumiyesi Nizamname-i Esasisi” başlıklı nizamnamesiyle benzer olduğu ifade edilmiştir (Sarıkaya, 2007: 324; Sarıkaya, 2005: 53).

Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti, 1935 yılında Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu adını almıştır. Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu'nun amacı da yetim ve öksüz çocukların bakımlarını sağlamak ve onlara bir yuva vermektir (Ummanel, 2017: 247; Sarıkaya, 2005: 52; Sarıkaya, 2007: 322; Çağlar, 1982: 3). Mareşal Fevzi Çakmak'ın yazmış olduğu bir telgrafta kurumun kuruluş amacını; “İstiklal Harbinde, savaş sahası olan köylerde kimsesiz çocukların çokluğunu ve yıkılmış olan evlerin duvarları diplerinde yaşayan bu yavruların korunmaları” şeklinde ifade etmiştir (Acar, 2004: 27). Bu kurum, 1937 yılında Bakanlar Kurulu kararıyla “kamu yararına çalışan dernek statüsü” kazanmıştır (Deniz, 2019: 64; ASHB, 2022a).

Devlet, ilk defa çocuklarla ilgili olarak 23 Mayıs 1949 yılında 5387 sayılı Korunmaya Muhtaç Çocuklar Kanunu çıkarmıştır (Salim, 2011: 53; Çağlar, 1982: 9; Acar, 2004). Kanun tasarısında koruma görevi Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına verilmesi planlanırken; görüşmeler sırasında bu görevin ağırlıklı olarak Milli Eğitim

Bakanlığına verilmesi kararlaştırılarak iki bakanlık arasında görev paylaşımı yapılmıştır (Çağlar, 1982: 9; ASHB, 2022a).

1963 yılında Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına bağlı Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü kurulmuştur. 225 sayılı Kanun³³ ile bakanlığa bağlanan Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü, “her türlü sosyal yardım ve sosyal güvenlik hizmetlerini düzenlemek, korumaya muhtaç çocuklarla sakatlar ve ihtiyarların bakım, yetiştirilme ve rehabilitasyonunu ve çalışma gücünden yoksun fakir kimselerin sosyal güvenliğini sağlamak ve Sosyal Hizmetler Enstitüsünün idari ve bilimsel işlerini kovalama ve denetimini yapmakla” görevlendirilmiştir (225 sayılı Kanun, md.1). Bu kurumun kurulması ile Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu’nun etkinlik alanı daralmış ve 1980 darbesi sonrasında 1981 yılında kuruma el konularak kapatılmıştır. 24 Mayıs 1983 tarih ve 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu kurulmuştur. 2828 sayılı Kanun, Türkiye’de farklı kurumlar tarafından yürütülen sosyal hizmetleri tek bir çatı altında toplamıştır (Acar, 2004: 29; ASHB, 2022b; Sarıkaya, 2007: 322). Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu’nun temel amacı; “*korunmaya, bakıma veya yardıma muhtaç olan aile, çocuk, engelli, yaşlı ve diğer kişilere götürülen sosyal hizmetlere ve bu hizmetleri yürütmek üzere kurulan teşkilatın kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklar ile faaliyet ve gelirlerine ait esas ve usulleri düzenlemek*” şeklinde belirlenmiştir (Sevinç, 2017: 89). 2011 yılı itibarıyla Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumunun adı Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü olarak değiştirilmiştir (Sevinç, 2017: 89; Ummannel, 2017: 248).

1989 tarihinde 396 sayılı KHK, “sosyal sorunların tespiti ve çözümü ile ailenin bütünlüğünün korunması, güçlendirilmesi ve sosyal refahının artırılması yönünde milli bir politikanın oluşturulmasına katkıda bulunmak” amacıyla Başbakanlığa bağlı olarak Aile Araştırma Kurumu kurulmuştur (ASHB, 2022b). Kurum bu amaçlar doğrultusunda 1990 yılında aile konusuyla ilgili olarak “üniversiteler, gönüllü kuruluşlar, diğer kamu kurum ve kuruluşların görüşlerini almak ve sonuçta milli bir aile politikası oluşturmak” amacıyla Aile Şûraları yapmıştır. Kurum, 17-20 Aralık 1990 tarihleri arasında “aile” konusuyla ilgili I. Aile Şûrası’nı düzenlemiştir. Birleşmiş Milletler, 8 Aralık 1989 tarihli kararıyla, 1994 yılını “Uluslararası Aile Yılı” ilan etmiştir. Bu kapsamda Kurum, 16-18

³³ 25.4.1963 Tarihli ve 11394 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 225 Sayılı “Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Kuruluş ve Memurları Kanununda ve 4862 Sayılı Kanuna Bağlı (1) ve (2) Sayılı Cetvellerde Değişiklikler Yapılmasına Dair Kanun”.

Kasım 1994 tarihleri arasında “Değişim Sürecinde Aile, Toplumsal Katılım ve Demokratik Değerler” konulu Aile Kurultayı’nı (II. Aile Şûrası) düzenlemiştir. 25-27 Mayıs 1998 tarihleri arasında 1. Aile Şûrası ve Aile Kurultayı çerçevesinde hazırlanan III. Aile Şûrası’nda, “çalışmalar ilk şûrada olduğu gibi komisyonlar aracılığıyla yürütülmüş ve genel kurulun nihai kararıyla” şûra kararları³⁴ oluşturulmuştur. IV. Aile Şûrası, 18-20 Mayıs 2004 tarihleri arasında “yoksulluk” konusunu ele almış ve çözüm önerilerinde bulunmuştur. Bu önerilerin, yoksullukla mücadele çerçevesinde yapılan faaliyetlere ışık tutması öngörülmüştür. Aile Araştırma Kurumu, 2004 yılında 5256 sayılı Kanunla yine Başbakanlığa bağlı Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü’ne dönüştürülmüştür. V. Aile Şûrası, 4-7 Kasım 2008 arasında gerçekleşmiş ve ana temasını “Aile Destek Hizmetleri” oluşturmuştur. Bu şûranın temasını aile ve destek hizmetleri olarak belirlenmesi; “genel olarak sosyal politika ve özel olarak aile politikaları alanında hizmet üreten kurum ve kuruluşların çokluğuna karşın bu alanda genel ve kuşatıcı bir düzenlemenin olmadığı” vurgusunun yapılmasına temel oluşturmuştur. Bu kapsamda o dönem için Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü’nün koordinatör kurum olarak seçildiği de ifade edilmiştir (ASHB, 2022c).

20 Nisan 1990 tarihinde 422 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü³⁵ kurulmuştur. Bu müdürlük, kadınların statülerinin güçlendirilmesi ve haklarının korunmalarını amaç edinmiştir. 2004 yılında 5251 sayılı Kanunla³⁶ Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü yeniden yapılandırılmıştır. 1986 yılında 3294 sayılı Kanunla, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu (SYDTF) oluşturularak; sosyal yardım konusunda kalıcı çözümler getirmeyi amaçlamıştır. Vakıf, fonlarla yürütülen sosyal yardım uygulamalarını yürütmüştür. Engellilere yönelik olarak yürütülen hizmetlerin düzenli, etkin ve verimli bir şekilde

³⁴ Bu kararlar şunlardır: “2000 Yılında Eşiğinde Aile ve Aile Politikaları, Aile ve Hukuk, Aile Eğitimi ve Aile Sağlığı, Aile ve Sosyal Araştırmalar, Sosyo-Ekonomik Değişim ve Aile, Kültürel Değerler ve Aile, Aile ve Kitle İletişim Araçları”. Aile Şûraları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. <https://www.aile.gov.tr/uploads/athgm/uploads/pages/aile-suralari/aile3.pdf>.

³⁵ Bu Genel Müdürlük, 25 Ekim 1990 tarihinde 3670 sayılı Kanun ile “Kadının Statüsü ve Sorunları Genel Müdürlüğü” olarak “Türk kadınının eğitim seviyesini yükseltmek, tarım, sanayi ve hizmetler kesiminde ekonomik hayata katılımını arttırmak, sağlık, sosyal ve hukuki güvenliğini sağlamak ve böylece kadının statüsünü genel olarak geliştirerek eşitlik içinde sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasi alanlarda hak ettiği statüyü kazandırmak” amacıyla “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” bünyesinde kurulmuştur (3670 sayılı Kanun, md.1). Daha sonra bu genel müdürlük 24 Haziran 1991 tarihinde tekrar Başbakanlığa bağlanmıştır. “Başbakan, bu Başkanlığın yönetimi ile ilgili yetkilerini bir Bakana devredebilir” hükmüyle 20 Nisan 1990 tarihinden itibaren bu müdürlüğün başına “Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanı” atanmış ve bu devlet bakanlığı 2011 yılında devlet bakanlığı uygulamasının kaldırılmasıyla son bulmuş; müdürlük ise, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bünyesine alınmıştır (Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, 2008: 5-7).

³⁶ 27.10.2004 Tarihli ve 25635 Sayılı Resmi Gazete’de Yayımlanan 5251 Sayılı “Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”.

yapılabilmesi için 1997 yılında 571 sayılı KHK ile Başbakanlığa bağlı olarak Özürlüler İdaresi Başkanlığı kurulmuş ve 2005 yılında çıkarılan 5378 sayılı Engelliler Hakkında Kanun ile faaliyet alanı genişletilmiştir (ASHB, 2022b).

6 Nisan 2011 tarih ve 6223 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile “Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Özürlüler İdaresi Başkanlığı ve Primsiz Ödemeler Genel Müdürlüğünün faaliyetleri” Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı çatısı altında birleştirilmiştir (ASHB, 2022b).

7 Mayıs 2010 tarih ve 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılan Anayasa Değişikliği kapsamında; Anayasa'nın 10. maddesine “çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı sayılmaz” hükmü eklenmiştir. Bir de Anayasa'nın 41. maddesi “Ailenin korunması ve çocuk hakları” şeklinde değiştirilerek; Anayasa'da “çocuk” ile ilgili düzenleme yapılması öngörülmüştür (5982 sayılı Kanun, md.1-4).

6223 sayılı Kanunda Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kurulmasıyla ilgili olarak “sosyal hizmetler alanında halen bağlı kuruluşlar eliyle yürütülen aile, özürlüler, çocuklar, kadınlar ve sosyal yardımlar alanındaki hizmetlerin daha etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesini sağlamak üzere yeni bir bakanlık kurulması” hükmü yer almıştır (6223 sayılı Kanun, md.2/2).

Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 12 Haziran 2011 tarihinde yapılacak olan seçim için hazırlamış olduğu 16 Nisan 2011 tarihinde yayınlanan seçim beyannamesinde “güçlü toplum” başlığı adı altında “aile, kadın, engelli, çocuk, şehit, gaziler ve dezavantajlı kesimlere yönelik politikalar” gibi konularla ilgili vaatlerde bulunulduğu görülmüştür. 12 Haziran 2011 seçimlerinden sonra iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 61. Hükümet Programında bakanlıkla ilgili olarak (61. Hükümet Programı);

“...Sosyal hizmet ve yardımlarda yeni kurduğumuz Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı uhdesinde daha etkili yeni programlarla insanımıza ulaşacağız. Aile bütünlüğü içinde yaşlımıza, engellimize, öğrencilerimize, dul ve yetimlerimize, yoksulumuza sahip çıkacağız” vurgusu yapılmıştır.

“...Önümüzdeki dönemde vatandaşlarımıza daha hızlı, etkin ve verimli hizmet sunmak amacıyla sosyal yardım ve hizmet alanındaki bütün kurum ve

kuruluşlarımızı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı altında birleştirerek tek çatı altında topladık. Böylece, ülkemizde tüm sosyal yardım ve hizmetlerin tek elden ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlayacağız. Hükümet olarak, yoksullukla mücadelede önemli bir başarı ve tecrübe birikimi oluşturduk. Bu alanda tecrübelerimizi dikkate alarak yeni bir dönemi başlatıyoruz. Yeni dönemde, oluşturduğumuz Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı bu önemli misyonu üstlenecektir. Birçok kurumun birbirinden bağımsız bir şekilde sunduğu hizmetler yeni Bakanlığımızın çatısı altında bütünleştirilmiştir. Yeni dönemde sosyal devlet gündelik hayatımızda daha hissedilir hale gelecektir” ifadelerine yer verilmiştir.

2010 Anayasa Değişikliği, 6223 sayılı Yetki Kanunu, Adalet ve Kalkınma Partisi'nin 2011 yılına ait seçim beyannamesi ve 61. Hükümet Programları incelendiğinde; bakanlığın görev alanına giren konularda faaliyet gösteren kuruluşların merkezi bir yapılanmayla Bakanlık olarak teşkilatlanmasının arka planıyla ilgili bilgilere ulaşılabileceği söylenebilir. Dağınık halde bulunan bu kuruluşların birleştirilerek bir sosyal politika çizgisi oluşturulmaya çalışılması “sosyal hizmet ve sosyal yardımlarla özdeşleştirilen” bir çizgi olarak görülebilir (Fişek, 2011: 11). 633 sayılı KHK ile belirlenen bakanlığın amacına ve görev tanımına bakıldığında; sosyal hizmet ve sosyal yardımların tek elden yürütülmesini ve kadın, çocuk, engelli, yaşlı, şehit ve gaziler gibi dezavantajlı gruplarla ilgili faaliyetleri kapsadığı görülmektedir. Aynı zamanda yapılan aile şuralarının temalarında, düzenlemelerde, seçim beyannamesinde ve hükümet programında “aile” kavramı odak noktaya alınmış; aile bütünlüğü ve korunması noktasında ailenin güçlendirilmesiyle sosyal sorunların çözülebileceği vurgusu yapıldığı gözlemlenmiştir. Dolayısıyla yapılan düzenlemeler sonucunda var olan kurumların aile ve sosyal politika kapsamında kurumsallaştırılarak bir bakanlık olarak örgütlendiği ifade edilebilir.

3.2. AİLE VE SOSYAL POLİTİKALAR BAKANLIĞI (2011)

8 Haziran 2011 tarihli ve 27958 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı” kurulmuştur.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın ilk bakanı Fatma Şahin olmuştur. 6 Temmuz 2011’de göreve başlamış ve 25 Aralık 2013 tarihinde görevinden ayrılmıştır. 25 Aralık 2013 tarihinde Ayşenur İslam göreve getirilmiş, 28 Ağustos 2015 tarihinde görevden ayrılmış ve yerini Ayşen Gürcan’a devretmiştir. Gürcan, 24 Kasım 2015 tarihinde görevinden ayrılarak yerine Sema Ramazanoğlu getirilmiş ve 25 Mayıs 2016’da

bakanlık görevini Fatma Betül Sayan Kaya'ya devretmiş ve 10 Temmuz 2018 yılında bakanlık görevi sona ermiştir (ASHB, 2022d).

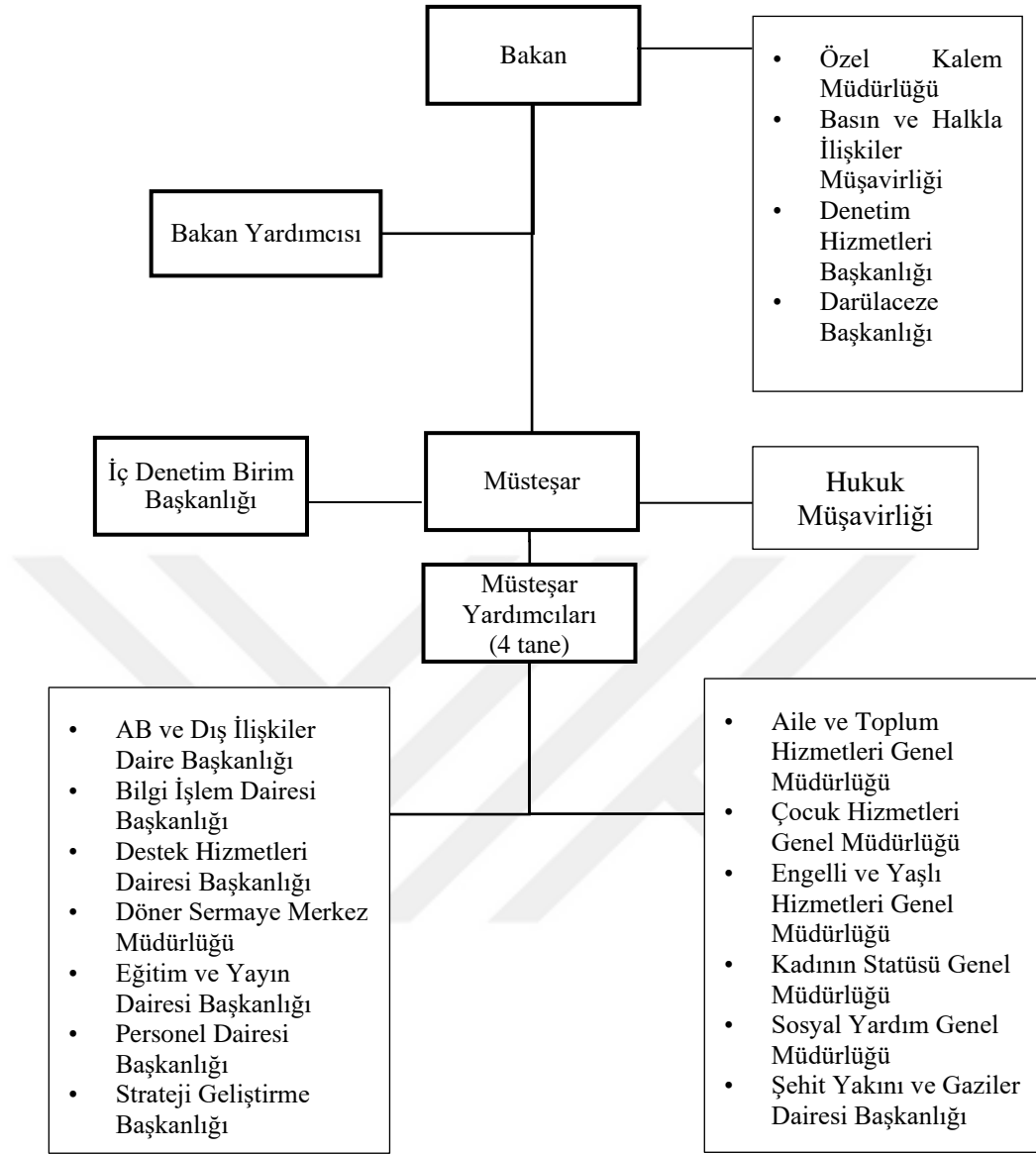
Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın 2011 yılına ait faaliyet raporunda Bakan Fatma Şahin; "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığımız; aileyi, kadını, erkeği, genci, yaşlıyı, çocuğu, engelliyi içine alan geniş bir alanda sosyal devlet anlayışıyla hizmet sunmaktadır. Toplumun her kesimine dokunan, toplumun en hassas alanlarına hizmet götüren bir anlayışımız vardır. Bu anlayış; hem politika üretme noktasında hem de uygulama aşamasında merkezi bir yapılanmayı zorunlu kılmıştır." ifadeleriyle bakanlık kurulmadan önce bu alanda faaliyet yürüten kuruluşların tek çatı altında birleştirilerek merkezi bir yapılanmayla bakanlığın kurulmasının zorunlu olduğunu belirtmiştir (ASPB Faaliyet Raporu, 2011: 7).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın misyonu; "*birey, aile ve toplum refahını artırmak amacıyla dezavantajlı kesimler öncelikli olmak üzere tüm toplumu hedefleyen katılımcı anlayışla, adil ve arz odaklı bütüncül sosyal politikalar üretmek, uygulamak ve izlemek*" şeklinde ifade edilmiştir. Bakanlığın vizyonu ise, "*Türkiye'nin 2023'e doğru tarihsel yürüyüşünde, mutlu birey ve güçlü ailelerden oluşan müreffeh bir toplum için, zamanın ruhunu yakalayan, değişimi yönetebilen ve buna yönelik dönüşümü gerçekleştiren, sosyal riskleri önleyici sosyal politikalar geliştiren ve uygulayan bir Bakanlık olmak*" şeklinde belirlenmiştir (ASPB Faaliyet Raporu, 2016: 10).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ASPB), 2011 yılında kabinenin içindeki yerini almıştır. Bakanlığın görev, yetki ve sorumlulukları, 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nın 2. maddesinde ayrıntılı bir şekilde belirlenmiştir. İleride üzerinde duracağımız Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın görev ve yetkileri ile büyük oranda benzer olduğu için söz konusu görev ve yetkilerin ana çerçevesinin "*sosyal hizmetler, aile yapısı ve değerleri, çocuklar, kadınlar, engelliler ve yaşlılar, şehit yakınları ve gaziler, yoksullukla mücadele, sosyal hizmet kuruluşları kurmak*" şeklinde belirlendiğini ifade etmek gerekmektedir. (633 sayılı KHK, md.2; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2016: 11-12).

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın teşkilat yapısı; merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır. Bakanlığın teşkilat yapılanması aşağıdaki gibidir:

Şekil 15. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat Yapısı



Kaynak: ASPB Faaliyet Raporu, (2016: 14).

3.3. DEĞİŞEN ADLAR: ÇALIŞMA, SOSYAL HİZMETLER VE AİLE BAKANLIĞI / AİLE, ÇALIŞMA VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI (10 Temmuz 2018-21 Nisan 2021)

Türkiye’de 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandum sonucunda %51,41 oranıyla (YSK, 2017) 6771 sayılı Anayasa Değişikliği³⁷ kabul edilmiştir. 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanı’nın 9 Temmuz 2018’de TBMM’de yemin etmesi ile Türkiye Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçmiştir. Seçimler öncesinde özellikle Adalet

³⁷ 21.01.2017 Tarihli ve 29979 Sayılı Resmî Gazete’de Yayımlanan 6771 Sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”.

ve Kalkınma Partisi'nin 24 Mayıs 2018'de yayımladığı Seçim Beyannamesinde ana başlıklardan bir tanesi de “Yeni Yönetim Modeli” olmuştur. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, devlette özellikle yürütmede köklü değişiklikler meydana getiren geniş kapsamlı bir düzenlemedir (Fedai, 2018: 471). Yapılan düzenlemeler genel olarak hükümet sistemini değiştirmeye yönelik olup; devletin üniter yapısı, yasama organı, Anayasa Mahkemesinin üyeleri ve görevleri gibi konularda yeni bir düzenlemeye gidilmemiştir (Gülener ve Miş, 2017a: 9). Yeni sisteme ile birlikte parlamenter sisteme özgü olan çift başlı (düalist) yürütme yapısında değişikliğe gidilerek tek başlı (monist) güçlü bir yürütme yapısına geçilmiştir (Karatepe vd., 2017: 24; Çakır, 2019: 41). Bu sistemin, “yürütmenin tek başlı olması” ve “yasama ve yürütme erklerinin meşruluklarını doğrudan halktan alması” gibi noktalarda başkanlık sistemiyle benzerlik gösterdiği söylenebilir (Karatepe vd., 2017: 35-36). Bu bağlamda Başbakanlık makamı ve Bakanlar Kurulu kaldırılarak; yürütmenin başı olma unvanı Cumhurbaşkanına devredilmiş (Nacak, 2020: 142); Bakanlar Kurulu'nun yerini Cumhurbaşkanlığı Kabinesi almıştır.

Çalışmanın İkinci Bölümü'nde özellikle kamu yönetimi teşkilatlanmasına yönelik etkilerine değinilen yeni hükümet sisteminin getirdiği değişiklikler genel olarak kısaca şöyle sıralanabilir (İzci, 2017: 9; Güler, 2018b: 312; Zengin, 2019: 3-4; Lamba ve Öztöp, 2019: 431; Kartal ve Demirhan, 2017: 581; Duran ve Miş, 2017: 42-47):

- ❖ Anayasanın 104. maddesine göre; yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına aittir (md.104/1) ve görev olarak bu yetki sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaktadır (md.8).
- ❖ Cumhurbaşkanlığı teşkilatı, Cumhurbaşkanlığı, İdari İşler Başkanlığı, Cumhurbaşkanı Yardımcıları, Politika Kurulları, Ofisler, Bağlı Kurum ve Kuruluşlar ile Bakanlıklardan oluşmaktadır.³⁸
- ❖ Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1982 Anayasası, md.104) çıkarma yetkisi verilmiştir.
- ❖ Cumhurbaşkanına, cumhurbaşkanı yardımcıları, bakanları ve üst düzey kamu görevlilerini atama yetkisi tanınmıştır.
- ❖ Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkilerinin belirlenmesi Cumhurbaşkanının görevleri arasında sayılmıştır.

³⁸ Cumhurbaşkanlığı teşkilatı hakkında bilgi için Türkiye'nin İdari Teşkilatlanması başlığına bkz.

- ❖ Bakanlar doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludur ve milletvekili statüleri kaldırılmıştır (Anayasa, md.106).
- ❖ Cumhurbaşkanının siyasal bir partiye dahil olabileceği hüküm altına alınmıştır (md.18).

Yeni sisteme uyum konusunda ilk düzenleme; Cumhurbaşkanı'nın 9 Temmuz 2018'de TBMM'de yemin etmesinden hemen önce çıkarılan 9 Temmuz 2018 tarihli 30473 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 703 sayılı "Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile yapılmıştır. Bu KHK'yi takip eden süreçte 2018 sonuna kadar 25 Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkartılırken bu Kararnemelerin bazıları ile birkaç ay önce çıkarılan Kararnelerde değişiklikler yapılmıştır. Bu durum, yeni sisteme uyum konusunda hazırlıksızlık eleştirilerini gündeme getirdiği gibi genel anlamda toplumların ve devlet bürokrasilerinin alışkanlıklarını kolay değiştirmedikleri, değişime direnç gösterdikleri göz önüne alındığında bunun olağan karşılanması gerektiğini ileri süren görüşler de söz konusudur. Tüm bunlara bağlı olarak hem Türk kamu yönetiminin devasa merkezîyetçi örgütlenmesinden ve dolayısıyla karmaşıklığından hem de yeni sistemin taşıdığı bazı belirsizlikler yanında çok kapsamlı bir dönüşüm gerektirmesinden dolayı yeni sisteme uyum konusunun biraz zaman alacağı anlaşılmaktadır. Söz konusu durumun somut yansımalarını bakanlıkların yeniden yapılandırılmaları sürecinde net olarak gözlemlemek mümkündür.

3.3.1. Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile yürütme organı düzenlenirken en büyük değişikliğin bakanlıklar üzerinde yapıldığı görülmektedir. Bu kapsamda değişikliğe uğrayan bakanlıklardan bir tanesi de "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı"dır. 09 Temmuz 2018 tarihli 30473 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 703 sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile "etkin, verimli ve daha hızlı hizmet sunarak, aile yapısının güçlendirilmesi, sosyal yardım ve hizmetlerde aile yanında çözüm odaklı destek politikalarının hayata geçirilmesi, çalışma hayatının iyileştirilmesi, mesleki eğitim ve iş gücüne katılımın artırılması" amacıyla Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; birleştirilerek

*Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı*³⁹ oluşturulmuştur (AÇSHB Faaliyet Raporu, 2018: 1; ASHB, 2022b). Yine aynı 703 sayılı KHK ile 3.06.2011 tarihli 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin adı da “Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” şeklinde değiştirilmiştir. Bu nedenle, 3.06.2011 tarihli 633 sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde sayılan görevler ile 10 Temmuz 2018 tarihli ve 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 65. maddesinde sayılan Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile (Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler) Bakanlığının görevleri de aynı şekilde düzenlenmiştir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının teşkilatlandırılmasıyla ilgili olarak “toplumumuzun temel yapı taşı olan aile kurumunun korunması, bireylerin sosyal ve ekonomik açıdan güçlendirilmesi, çalışma hayatına katılması ve sosyal güvenlik ve sosyal hizmetlere erişiminin sağlanmasına yönelik sistemli çalışmaların hayata geçirilmesi amacıyla teşkilatlandırılmıştır” ifadesine yer verilmiştir. Yeni kurulan bakanlık 1 sayılı ve 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri doğrultusunda çalışmalarını yürütmektedir (ASHB Faaliyet Raporu, 2020: 19-20).

3.4. AİLE VE SOSYAL HİZMETLER BAKANLIĞI (21 Nisan 2021-)

21 Nisan 2021 tarih ve 31461 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 73 sayılı Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile mülga edilmiş olan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (md.3) ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmak üzere iki ayrı bakanlık olarak teşkilatlandırılmıştır (ASHB Stratejik Planı, 2022: 12-13; ASHB, 2022b).

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının kuruluş amacı olarak ifade edilecek misyonu, “*bireyin, ailenin ve toplumsal değerlerimizin korunması, güçlendirilmesi ve*

³⁹ Bakanlığın adı, 4 Ağustos 2018 Tarihli ve 15 sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile; “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir. Kurulduktan yaklaşık bir ay sonra bakanlığın adını oluşturan “Çalışma” ile “Aile” kelimelerinin yerlerinin değiştirilmesi suretiyle yapılan bu değişiklik, ilk bakışta “Aile” kelimesinin başa alınmasından dolayı aile kurumuna verilen önemi yansıtsa da bu noktanın daha önce, bakanlık kurulurken, hatırlanması kamuoyuna daha tutarlı bir yaklaşıma sahip olduğunu gösterebilirdi.

geliştirilmesine yönelik bütüncül ve adil sosyal hizmet modelleri geliştirmek ve uygulamak” olarak ifade edilmişken; vizyonu ise, “*toplumun her bir ferdine ulaşarak etkin sosyal hizmet sunumuyla ülkemizin sosyal kalkınmasında öncü kurum olmak*” şeklinde belirlenmiştir (ASHB, 2022e).

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının tabi olduğu mevzuata bakıldığında, başta T.C. Anayasası olmak üzere Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığın, personelini ve faaliyetlerini etkileyen yedi Kanun, beş Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1, 2, 3, 4, 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri), bakanlık tarafından çıkarılmış çok sayıda Yönetmelik, Genelge ve Yönergeler bulunmaktadır (ASHB, 2022f).

3.4.1. Bakanlığın Görev ve Yetkileri

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının yetki, görev ve sorumlulukları 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde, 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yapılan değişikliklerle⁴⁰ (md.4) aşağıdaki gibi belirlenmiştir:

- ❖ Sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ulusal düzeyde politika ve stratejilerin geliştirmesi amacıyla gerekli çalışmalar yapmak, uygulamak, uygulanmasını izlemek ve ortaya çıkan yeni hizmet modellerine göre güncelleyerek geliştirmektir.
- ❖ Sosyal ve kültürel dokudaki aşınmalara karşı aile yapısının ve değerlerinin korunarak gelecek nesillere sağlıklı biçimde aktarılmasını sağlamak üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, aile bütünlüğünün korunması ve aile refahının artırılmasına yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır.
- ❖ Çocukların her türlü ihmal ve istismardan korunarak sağlıklı gelişimini temin etmek üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, çocuklara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır.
- ❖ Kadınlara karşı ayrımcılığı önlemek, kadının insan haklarını korumak ve geliştirmek, kadınların toplumsal hayatın tüm alanlarında hak, fırsat ve

⁴⁰ 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 4. maddesi incelendiğinde; 633 sayılı KHK ve değişiklik yapılmadan önceki 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde yer alan görevlerin aynı şekilde yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla bakanlığın görevleriyle ilgili herhangi bir değişiklik yapılmamıştır, denilebilir.

imkânlardan eşit biçimde yararlanmalarını sağlamak üzere; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, kadınlara yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır.

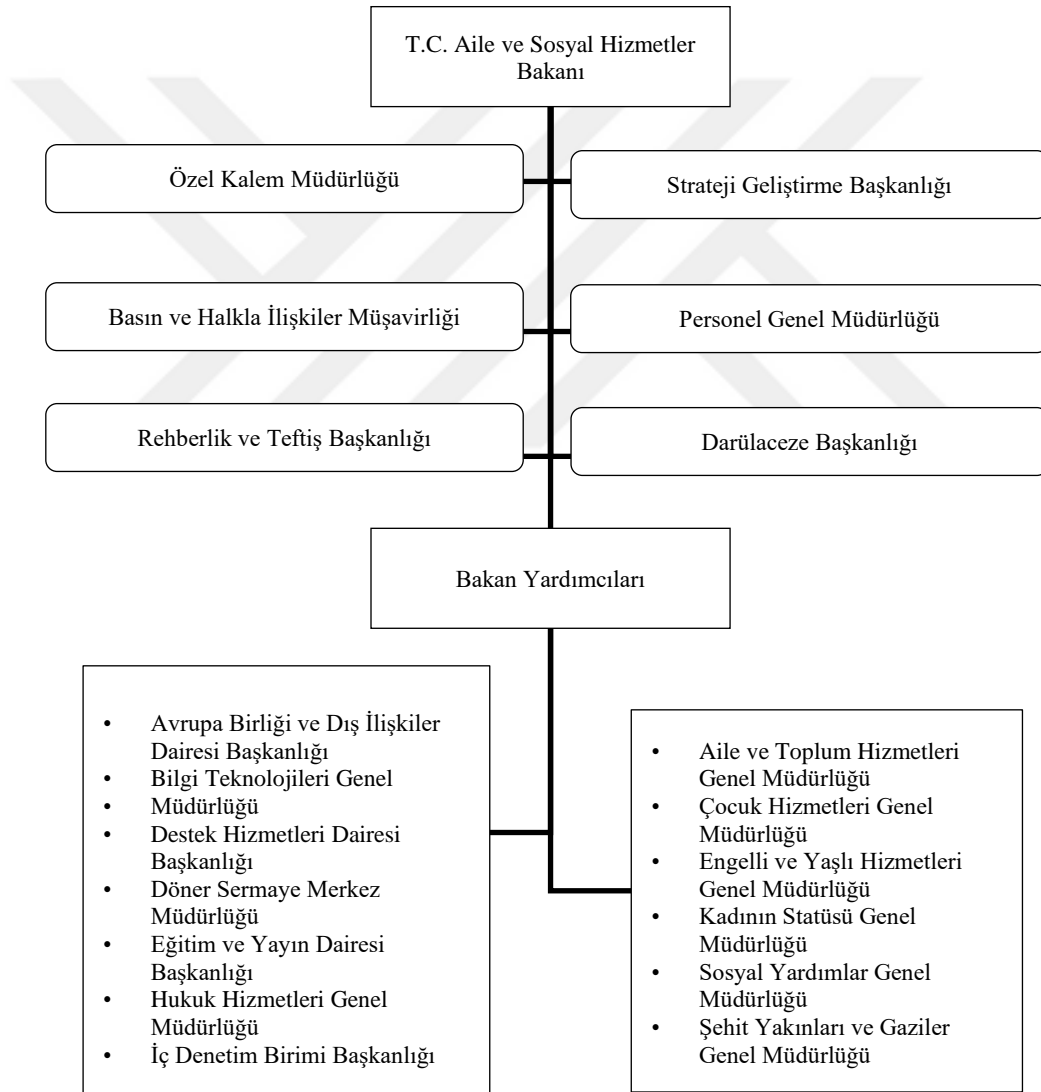
- ❖ Şehitlerimizin hatıralarının yaşatılması, şehit yakınları ile gazilerin her türlü mağduriyet ve mahrumiyetten korunması amacıyla; ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, şehit yakınları ile gazilere yönelik sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerini yürütmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır.
- ❖ Toplumun sosyal yardım ve korumaya ihtiyaç duyan kesimlerine yönelik yardım faaliyetlerini düzenli ve etkin biçimde yürütmek; yoksullukla mücadeleye ilişkin ulusal politika ve stratejilerin belirlenmesi amacıyla gerekli çalışmaları koordine etmek, bu alanda ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamaktır.
- ❖ Ailenin bütünlüğünü korumak, parçalanmış ailelerin korunmaya, yardıma ve bakıma muhtaç fertleriyle çocuklarına her türlü maddî, manevî ve sosyal destek sağlamak; bu amaçla gerekli planlamaları yapmak, eğitim faaliyetlerinde bulunmaktır.
- ❖ Kamu kurum ve kuruluşları, gönüllü kuruluşlar ile gerçek ve tüzel kişiler tarafından yürütülen sosyal hizmetler ve yardımlara ilişkin ilke, usul ve standartları belirlemek, bu çerçevede denetimini yapmak, bu alanda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların taşınması zorunlu olan nitelikleri ve bunlara rehberlik edecek programları geliştirmektir.
- ❖ Sosyal hizmet ve yardım faaliyetleriyle bunlardan yararlananlara ilişkin bilgileri merkezî bir sistemde oluşturulacak veri tabanı aracılığıyla işlemek, kontrol etmek, izlemek ve geliştirilecek politika, strateji ve önlemler bağlamında değerlendirmektir.
- ❖ Sosyal hizmetler ve yardımlar alanındaki uluslararası gelişmeleri ve faaliyetleri izlemek, bunlara katkı vermek ve yürütülecek çalışmalarda yararlanmak üzere değerlendirmek, bu alanda taraf olduğumuz uluslararası sözleşme ve anlaşmaların ulusal düzeyde uygulanmasını sağlamaktır.

- ❖ Kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen diğr görevleri yapmaktır.

3.4.2. Bakanlığın Teşkilat Yapısı

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluşmaktadır (md.5). Bakanlığın mevzuattan kaynaklanan ve taşrada yürütülmesi gereken görevlerini; bağlı ve ilgili kuruluşlarının taşra teşkilatları aracılığıyla yerine getirilmektedir (ASHB Strateji Planı, 2022: 41). Bakanlığın (hizmet birimleri) merkez ve taşra teşkilatı aşağıdaki gibidir:

Şekil 16. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Merkez Teşkilatı

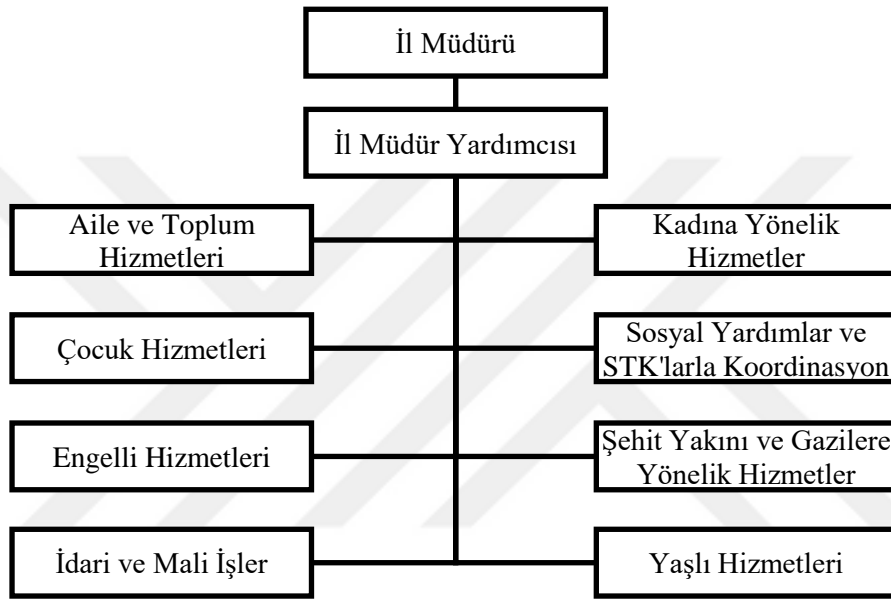


Kaynak: ASHB Strateji Planı, (2022: 41).

Şekil 15'te yer alan Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın teşkilat tablosuyla Şekil 16 karşılaştırıldığında; Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle "müsteşar ve müsteşar yardımcılığı" makamlarının kaldırıldığı yerine "bakan yardımcılığı"

statüsünün getirildiği görülmektedir. Ayrıca, Şekil 15'te bir tane bakan yardımcısı görevlendirilirken; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nda bakana yardımcı olmak amacıyla üç tane bakan yardımcısı görev yapmaktadır. Yeni sisteme geçilmesiyle birlikte bakanlık değişikliği geçirmiş olsa da iki şekilde incelendiğinde aynı hizmet birimlerinin yer aldığı görülmektedir. Dolayısıyla da bakanlık teşkilat yapılışında yer alan birimlerle ilgili olarak çok fazla bir değişiklik yapılmadığı söylenebilir. Bakanlığın yurt dışı teşkilatı müşavirlik ve ateşelik olarak teşkilatlandırılmıştır.

Şekil 17. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın Taşra Teşkilatı



Kaynak: ASHB Strateji Planı, (2022: 42).

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kuruluşundan bu yana bazı değişikliklere uğramıştır. Bakanlıkla ilgili bilgileri ve yapılan değişiklikleri şu şekilde özetleyebiliriz:

- ❖ Bakanlık ilk olarak 2011 yılında 633 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı adıyla kurulmuştur.
- ❖ Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, sosyal hizmetler alanında Başbakanlığa bağlı kuruluşların yürütmüş olduğu faaliyetlerin tek bir kurum bünyesinde sunulmasını sağlamak amacıyla kurulduğu söylenebilir.
- ❖ Bakanlığın görevleri arasında çocuk, kadın, engelli, şehit ve gazi gibi kesimlere yönelik sosyal yardım faaliyetlerinin yürütülmesi yer almaktadır.
- ❖ 2011 tarihli 633 sayılı KHK'nin 2. maddesine göre bakanlığa görev alanına giren konulara yönelik "politika üretme, işbirliği ve koordinasyonu sağlamak" gibi görevler de verildiği görülmektedir.

- ❖ Bakanlığın ilk faaliyet raporu olan 2011 yılına ait faaliyet raporunda sosyal devlet anlayışıyla hizmet sunmakta olduğu ifade edilmiştir.
- ❖ 2011 yılında çıkarılan 662 sayılı KHK ile bakanlık teşkilat yapısıyla ilgili değişiklik yapılmıştır.⁴¹
- ❖ Bakanlık ilk kurulduğunda bakanlık teşkilatı merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktaydı. 2015 yılında bakanlığa yurtdışı teşkilatı kurulmasına karar verilmiştir.⁴²
- ❖ 2017 yılında yapılan Anayasa Değişikliği referandumu sonrasında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi, bakanlıklarla ilgili birçok değişikliği beraberinde getirmiştir. Değişikliğe uğrayan bir bakanlıkta Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olmuştur. Bu kapsamda 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı; birleştirilerek Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı kurulmuştur.
- ❖ Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı'nın görevleri, 633 sayılı KHK'nin ve 3146 sayılı Kanunun 2. maddelerinde sayılan görevler; 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 65. maddesinde aynı şekilde yer almıştır.
- ❖ Bu bakanlığın teşkilat yapısı, 633 sayılı KHK ve 3146 sayılı Kanun'da yer alan teşkilat birimlerinden oluştuğu görülmektedir. Ancak, bakanlık teşkilat tablolarında da görüldüğü gibi müsteşar ve müsteşar yardımcılığı makamları kaldırılmış ve yerine bakan yardımcılığı makamı getirilmiştir.
- ❖ Bakanlığın adı 15 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre; Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.
- ❖ Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte bakanlığın logosunda da değişikliğe gidildiği görülmektedir. Bu çerçevede Cumhurbaşkanlığı tarafından "Tek Devlet, Tek Marka" vizyonu çerçevesinde; yeni oluşturulan bakanlığın logosunda da "Cumhurbaşkanlığı forsunu kullanılan tarihteki bağımsız 16 büyük

⁴¹ 02.11.2011 Tarihli ve 28103 Sayılı Resmî Gazete'de Yayımlanan 662 sayılı "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname". Bu değişiklik ile bakanlığın hizmet birimlerine "Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı ve Eğitim ve Yayın Dairesi Başkanlığı" birimlerinin eklenmesi öngörülmüş ve bu birimlerin görevleri de bu KHK ile düzenlenmiştir. Ayrıca 633 sayılı KHK'ye iki yeni geçici madde de eklenmiştir. Ayrıntılı bilgi için bkz. 662 sayılı KHK, md.1-9.

⁴² 16.02.2015 Tarihli ve 2015/7323 Sayılı Kararnamenin Eki ile "Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında 13.04.1999 Tarihli ve 12770 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı"na Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı da eklenmiştir. Bu kararname eki ile Bakanlık Almanya'da yurtdışı teşkilatı kurmuştur. Ayrıntılı bilgi için bkz. "16.02.2015 Tarihli ve 2015/7323 Sayılı Kararnamenin Eki".

Türk Devleti'ni simgeleyen 16 yıldız kullanıldığı ve logonun orta kısmında bayrağımızın ay ve yıldızının konumlandırıldığı" ifade edilmiştir. Ayrıca logoda yer alan el figürlerinin "şehit ve gazilerimizin yücelttiği ay yıldızlı bayrağımız; çocuklarımızın, kadınlarımızın, engelli bireylerimizin ve toplumu emek emek dokuyan her birimizin ellerinde daha da yükseleceği" vurgusu yapılmıştır (ASHB, 2021: 7).

- ❖ 2021 yılında çıkarılan 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kaldırılarak; Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı adında iki ayrı bakanlık kurulmuştur.
- ❖ Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın görevleri ve yetkileri 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle yeniden düzenlenmiştir. Ancak, bu kararnameye bakıldığında 633 sayılı KHK'da yer alan görevler aynı şekilde yer verildiği görülmektedir.
- ❖ Bakanlığın teşkilat yapılanması da yine 633 sayılı KHK'da yer alan hizmet birimleriyle benzer olduğu söylenebilir.

Bakanlıklar, devletin üstlenmiş olduğu kamu hizmetlerinin kendi faaliyet alanlarına göre yürüten bölümler olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla, devletin merkezi idare teşkilatında yer alan bakanlıkların her biri belli bir kamu hizmetinin yürütülmesiyle görevlendirilmiştir. Bu kamu hizmetlerinden birisini de Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı yürütmektedir. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın yukarıda sıralanan maddelerde de ifade edildiği gibi kuruluşundan itibaren pek çok değişim ve düzenleme geçirdiğini görmekteyiz. Dolayısıyla gerek teşkilat yapısında gerek adında yaşanan değişimlere bakıldığında yapılan bu değişikliklerin kamu hizmetlerinin daha etkin, verimli, düzenli bir şekilde sunulması ile ilgili hedefler kapsamında yapıldığı söylenebilir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle birlikte bakanlık sistemiyle ilgili olarak köklü değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler çerçevesinde Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın adında ve yapılanmasında değişiklik yaşandığı ifade edilse de 633 sayılı KHK, 1 sayılı ve 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin incelenmesi sonucunda; bakanlığın birkaç değişiklikle 2011 yılında kurulduğu şekliyle devam ettiği gözlemlenmiştir. Ayrıca Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının birleştirilmesiyle kurulan; Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı'nın daha öncede belirtildiği gibi kurulmasının ardından yaklaşık bir ay gibi bir sürede ad değişikliği yapılarak Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı adını alması

“aile” kurumuna verilen önemi göstermiş olsa da bakanlığın ilk kurulurken bu durumun hatırlanması kamuoyu yönünden daha tutarlı olabileceği söylenebilir. Bu iki bakanlığın farklı ve çok geniş görev yelpazelerinin olduğu ve birleştirme sonrasında amaçlanan sade bir yapının yanı sıra bu kadar artan görev alanının bir hantallaşmayı meydana getirebileceği olası bir durum olarak görülebilir.

21 Nisan 2021 tarihinde Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın kabine revizyonu çerçevesinde ayrılması; kabinedeki bakanlık sayısını artırmış olsa da vatandaşların bu birleşmeyi tam olarak anlayamamaları hem bakanlık personelinin işini zorlaştırmış hem de personelin birleşmeden kaynaklı iş yükünde daha fazla artışa sebep olduğu söylenebilir (Topuz, 2021: 135). Dolayısıyla bu düşünce etrafında yaşanan sorunlar bu iki bakanlığın ayrılmasını beraberinde getirdiğini ifade edebiliriz. Ayrılma sonrasında bakanlıklar, eski sistemde yer alan kuruluş kanunlarındaki görev, yetki ve teşkilat birimleri ile örgütlendirilmiştir. Yapılan değişiklik ile Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, ad değiştirerek Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı olarak kabinedeki yerini almıştır.

SONUÇ

Modern devletin ortaya çıkmasıyla birlikte devletlerin yapmış olduğu hizmetler daha da çok artmaya başlamıştır. Bu hizmetlerin artması devletin iş yükünün de artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, bu hizmetlerin yürütülmesi ve yönetilmesi konusunda uzman bir ekip olan bakanlıklar kurulmuştur. Bakanlık tipi örgütlenme ise, temellerini Avrupa'dan almış ve bakanlıkların birleşiminden oluşan bir yapılanma olarak karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye'de Osmanlı devletinden devralınan bakanlık tipi örgütlenmenin temelleri II. Mahmud döneminde atılmış ve bu örgütlenmenin içinde ofisler gibi çalışan nezaretler yer almıştır. Bu nezaretler Tanzimat dönemiyle birlikte sayılarında da artış görülmüştür. Bu örgütlenme, 1923 yılında Cumhuriyetin ilan edilmesiyle yasal dayanaklara sahip olmuştur.

Bakanlıklara 1924 Anayasası'nın kurmuş olduğu teşkilat yapılanmasında yer verilmiş ve bu alana ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. 1937 yılında çıkarılan bir kanunla hizmet bakanlıklarının yanında devlet bakanlığı makamının da yer almasına karar verilmiştir. 1946 yılında çıkarılan kanuna göre devlet bakanlıklarının kolaylıkla kurulabilmesi; bakanlıkların sayılarında artışa neden olmuştur. 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Kanun ile bakanlıkların kanunla kurulabilmesi hüküm altına alınmıştır. Dolayısıyla, bakanlıkların çok fazla artış gösterdiği dönemlerde devletin hantallaştığı ve ekonomik olarak zorlandığı, bakanlıkların vatandaşlara hizmet sunumlarında etkin ve verimli olamadığı, bakanlık içinde bürokrasinin arttığı ve dönemin şartlarına uyum sağlayamadığı görülmüştür. Bu da bakanlıklar konusunda eleştirileri beraberinde getirmiştir. Bu sebeplerden ötürü iktidara gelen hükümetler bakanlıkların daha ekonomik, etkin, verimli, kaliteli ve hızlı bir hizmet sunabilmeleri için çeşitli düzenlemeler yapmışlardır. Bu kapsamda 1983 yılında çıkarılan 174 sayılı KHK ile bakanlıkların kuruluş, görev ve teşkilat yapılarıyla ilgili ilk çerçeve düzenleme yapılmıştır. 1983 yılında iktidara gelen Özal Hükümeti, bakanlık teşkilatlanmasının hizmetleri yürütme noktasında yetkin olmadığı, hantal bir yapıya sahip olmasından dolayı; bakanlık sayılarının azaltılması yönünde düzenlemeler yapılmıştır.

2000'li yıllara gelindiğinde ise, Türkiye'nin 2002 yılından itibaren hem idarenin yapılanmasında hem de kamu hizmetlerinin sunumunda farklı bir sürece girmiştir. Bu sürecin beraberinde hükümet sistemi değişikliğini de getirdiği söylenebilir. 2002 yılında

iktidara gelen 58. Hükümetin bakanlıklarla ilgili yapmış olduğu düzenlemeler, YKH anlayışı çerçevesinde yapılmıştır. 2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanunu ile çıkarılan KHK'lar kamu hizmetlerini “düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak” amacıyla bakanlıklarla ilgili olarak köklü değişiklikler yapılmıştır.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği sonucunda Parlamenter Sistem'den Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesi bakanlıklarla ilgili değişiklikler ve düzenlemeleri de beraberinde getirmiştir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde, yürütme organı köklü değişikliklere uğramış; yapılan değişikliklerle, “yürütmenin karar alma sürecinde daha hızlı ve sonuç odaklı olması, hantallaşmış yapıdan kurtulmak, kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği ve verimliliği artırmak” için bakanlık sayılarıyla ilgili değişiklikler yapılmıştır. Dolayısıyla bakanlıklarla ilgili olarak; bazıları birleştirilmiş veya yeni bakanlıklar kurulmuş, bazıları da kaldırılmıştır. Ayrıca, bakanlıkların teşkilat yapısıyla ilgili olarak yapılan düzenleme ile bakanlık teşkilat yapısında makamların hiyerarşisinden kaynaklanan bürokrasinin azaltılması amaçlanmıştır. Dolayısıyla, bakanlıkların hem sayıları hem de teşkilat yapılarıyla ilgili düzenlemeler kapsamında “etkin, verimli, fonksiyonel, hantal yapısı olmayan, bürokrasinin azaltıldığı ve ekonomik yönden çok fazla yük oluşturmayan” bir yönetim de amaçlandığı söylenebilir.

Tezin amacı kapsamında analiz edilmeye çalışılan Türkiye'de bakanlık tipi örgütlenmeyle ilgili olarak yapılan değişikliklerin kamu hizmetlerinden mi yoksa siyasal ihtiyaçlardan mı kaynaklı olduğu sorularına cevap olarak şunlar verilebilir:

Bakanlık kavramının tanımına bakıldığında; bakanlıklar, devletin yürütmekle sorumlu olduğu kamu hizmetlerini uzman kişiler eliyle yerine getirilmesiyle görevlendirilmiş bölümleridir. Bu bakanlıklar, “hizmet bakanlığı” olarak da adlandırılmaktadır. Dolayısıyla tanım odaklı bakıldığında görev alanına giren kamu hizmetini üretmek ve bunları uygulamak noktasında kurulan sistemin kamu hizmetinden kaynaklı olduğu görülmektedir.

1937 yılında hizmet bakanlıklarının yanına siyasal görevler üstlenen, bakanlıklar arasındaki koordinasyonu sağlayan, destek bakanlık olarak da görev yapan devlet bakanlığı makamı da getirilmiştir. Devlet bakanlığı makamının getirilmesi, bakanlıklar arasındaki işbirliği ve koordinasyonu sağlama yönünden bakılırsa bu durumun kamu hizmetiyle alakalı olduğu söylenebilir. Ancak hem hizmet bakanlığı hem de devlet

bakanlığı makamının olmasından dolayı; bu durum bakanlık sayılarında çok fazla artışa neden olmuştur. Dolayısıyla, 2011 yılında çıkarılan KHK'ler kapsamında devlet bakanlığı makamı kaldırılmıştır. Devlet bakanlığının “teşkilatı, personeli ve bütçesi” olmasa da sayılarının fazlalığından dolayı genel olarak yapılan değişim ve düzenlemeler çerçevesinde sayılarına hep bir sınırlama getirilmeye çalışılmıştır. Devlet bakanlığının kaldırılması burada hem kamu hizmetleri hem de siyasal ihtiyaçtan dolayı kaldırıldığı söylenebilir.

Bakanlar Kuruluna, 1982 yılında 2680 sayılı Yetki Kanunu çerçevesinde kamu hizmetlerinin “düzenli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülebilmesi” için KHK çıkarma yetkisi verilmiştir. Bu Yetki Kanunu, bakanlıkların kamu hizmetlerini görev alanlarına göre bölüşülmesi, yeni bakanlıkların kurulması, mevcut bakanlıkların birleştirilmesi ya da kapatılması gibi konularda da hüküm içerdiği görülmektedir. Ayrıca, 1983 yılında çıkarılan 174 sayılı KHK'nın belirlemiş olduğu esaslar arasında yer alan “*aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesi, atıl kapasite ve kaynak israfının önlenmesi*” bakanlıkların birleştirilmesine dayanak oluşturarak; sayılarının da bu noktada azalması ve esasları gerçekleştirmeyi amaçlamıştır. Bu düzenlemelerin siyasal ihtiyaç ve kamu hizmetlerinden dolayı yapıldığı söylenebilir.

Bakanlıkların araştırma ve etüt çalışmalarına bağlı olmadan kurulması ekonomik olarak devlete ekstra bir külfet oluştururken aynı şekilde kapatılması da aksaklıklara, karışıklıklara ve ekonomik olarak külfetlere neden olduğu söylenebilir. Dolayısıyla 1983 yılı içinde bakanlık sayılarının azaltılması öngörülmüş ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde dağınık bir yapılanma yerine kurum sayısı azaltılarak bu hizmetlerin faaliyet alanlarına göre tek elden yürütülmesi amaçlanmıştır.

2011 yılında 6223 sayılı Yetki Kanunu ile çıkarılan KHK'lar ile “kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini sağlamak” amacıyla; bu KHK'ler ile yeni kurulan bakanlıklar arasında “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı (ilk kurulduğu adıyla)” da yer almaktadır. Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, ilk olarak başbakanlığa bağlı kurumları bünyesine almış; “aile, kadın, çocuk, engelli, gazi ve şehit yakınları ve refah artışı ilgili sosyal hizmet ve yardım çalışmaları yapmak” gibi görevler verilerek kurumsallaşmıştır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı kurulmadan önce bakanlığın görev alanına giren ve bu görevleri yerine getiren kurumlara bakıldığında; Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü'nün başında yer alan ve 1990 yılından itibaren görev yapan Kadın ve Aileden Sorumlu Devlet Bakanı bulunmaktaydı. Bu devlet bakanlığı 2011 yılına kadar kendi görev alanında faaliyetlerde bulunmuş ve daha sonra 2011 yılında devlet bakanlığı makamının kaldırılması; bu bakanlığında kaldırılmasına neden olmuştur. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü ise bakanlığın kurulmasıyla; Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın bünyesine alınmıştır.

Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü'nün 1990-2008 yılları arasında gerçekleştirmiş olduğu aile şuraları incelendiğinde; ailenin önemi ve bütünlüğünün korunmasıyla ve milli bir aile politikası geliştirilmesiyle ilgili vurgular yapıldığı görülmektedir. Özellikle 2008 yılında yapılan V. Aile Şurası'nın temasını oluşturan "aile politikalarının ulusal ölçekte ele alındığı bir platform oluşturması bakımından önemli bir geleneğe temel teşkil etmesi" noktasında; aile ve sosyal politika konusunda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların çokluğu ve dağınık bir yapıda olması ilerleyen zamanda tek bir çatı altında toplanmasını beraberinde getireceğini söyleyebiliriz. Aile Şuraları, 2010 Anayasa Değişikliği, 6223 sayılı Yetki Kanunu, Adalet ve Kalkınma Partisine ait 2011 seçim beyannamesi ve 61. Hükümet Programları incelendiğinde sosyal sorunların üstesinden gelme ve çözümü için aile yapısının güçlendirilmesi, bütünlüğünün korunması ve desteklenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur diyebiliriz. Dolayısıyla bu durum, merkezi bir yapılanmayı da beraberinde getirerek "Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı"nın kurulmasına temel oluşturmuştur. Bakanlığın kurulmasındaki asıl amaç hem siyasal ihtiyaçlardan hem de bakanlığın görev alanına giren kamu hizmetlerinin tek elden yürütülebilmesiyle ilişkili olarak kamu hizmetleriyle alakalı olduğu söylenebilir.

2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği kapsamında çıkarılan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile "bakanlıkların sayısını azaltmak, işlevselliklerini artırmak ve verimliliklerini geliştirmek" amacıyla bakanlıkların birleştirilmesi öngörülerek bakanlıkların sayısı 21'den 16'ya düşürülmüştür. Daha sonra da bu sayı 17'ye çıkarılmıştır. Ayrıca, bakanlıkların teşkilat yapılarında da sadeleşmeye gidilmesi, karar alma mekanizmasının hızlı ve etkili olması, bürokrasinin azaltılması, kamu hizmetlerinin yürütülürken kullanılan kaynakların etkin ve verimli kullanılması da amaçlanmıştır. Bu düzenlemeler hem siyasal ihtiyaçlardan hem de kamu hizmetlerinden dolayı yapıldığı şeklinde de yorumlanabilir.

Yeni hükümet sisteminde yer alan politika kurulları, kendilerine verilmiş alanlarla ilgili olarak politika geliştirme/oluşturma görevi verilmiştir. Bu politika kurullarının oluşturulmasıyla, bakanlıkların rol ve fonksiyonlarıyla ilgili değişiklikler meydana gelmiştir. Parlamenter sistemde temel politika belirleyici olan bakanlıkların bu görevi politika kurullarına verilmiştir. Dolayısıyla, politika kurulları politika belirleyici konumda iken; bakanlıklar ise, bu politikaları uygulayan ve denetleyen konumda yer aldığı söylenebilir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçerken; “bakanlıkların yeniden yapılanması, kabinenin az sayıda bakandan oluşması, teşkilat yapılarının sadeleştirilmesi, bu kapsamda bakanlıklar arasındaki ilişkinin, işbirliği ve koordinasyonunun sağlanması” konularında yapılan düzenlemeler; 2004 yılında çıkarılan ancak yasalaşamayan 5227 sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında yer alan maddelerde benzerlik gösterdiği sonucuna varılabilir.

Bakanlıklarla ilgili yapılan bir diğer önemli değişiklik, bakanların statüleriyle ilgilidir. Parlamenter Sistemde bakanlar yürütme erkinde doğrudan bir aktörken; yeni sistemle birlikte yardımcı bir aktör olarak görev yapmaktadır. Aynı zamanda bakanların atanma ve görevden alınmalarıyla ilgili değişiklik yapılarak bu yetki doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiştir. Bu konuyla alakalı olarak yapılan bir diğer değişiklik ise bakanlıkların teşkilat yapıları, görev, yetki ve sorumlulukları yeni sistemle birlikte 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle düzenlenmektedir.

Sosyal politika araçları arasında yer alan sosyal güvenlik kavramı, “sosyal sigorta, sosyal yardım ve sosyal hizmet” uygulamalarının birleşiminden meydana gelmektedir. Türkiye’de bu üç faaliyet alanından sosyal sigorta uygulamasını “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” yerine getirirken; sosyal yardım ve sosyal hizmet yöntemleri de büyük ölçüde “Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı” tarafından yerine getirilmekteydi. 2017 Anayasa Değişikliği halk oylaması sonucunda Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçilmesiyle yapılan bakanlıklarla ilgili değişiklikler çerçevesinde “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı” da yer almaktadır. Parlamenter sistemde bu uygulamaların bölüşülmüş olması ve bu iki bakanlığın bazı alanlarda ortak hizmetler yürütmesi nedeniyle yeni sistemde bu iki bakanlık “Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığı” adı altında birleştirilmiştir. Bu iki bakanlığın “yeşil kart uygulaması ve Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bazı giderlerinin sosyal hizmet kapsamında karşılanması” ile ilgili örnekler dışında başka bir ortak hizmet sundukları

görülmemektedir. Dolayısıyla bu birleşme ilerleyen zamanlarda bakanlığın iş yükünün daha fazla artmasına neden olabileceği ve vatandaşlarında bu birleşmeyi tam olarak anlayamamalarından kaynaklı olarak bakanlık personelinin etkinlik ve verimlilik konularında olumsuz etkilenebileceği söylenebilir.

Çalışma, Sosyal Hizmetler ve Aile Bakanlığının kurulmasından çok kısa bir süre sonra bakanlığın adı “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” olarak değiştirilmiştir. Bu durum aileye verilen önemi göstermiş olsa da bakanlık ilk kurulduğu zaman da bu durumun hatırlanması kamuoyu tarafından daha tutarlı bir şekilde karşılanabileceği ifade edilebilir. Yeni sistemin kabinesinde yer alan bakanlıkların birleştirilmesiyle alakalı olarak herhangi bir gerekçe sunulmasa da bu iki bakanlığın tek çatı altında birleştirilmesiyle ilgili olarak; “ailenin korunması, bireylerin ekonomik ve sosyal alanda güçlendirilmesi, sosyal hizmet ve sosyal güvenlik konularıyla alakalı olarak sistematik çalışmalar yapılması” kapsamında birleştirildiği söylenebilir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı bünyesinde eğitim ve sağlık dışındaki devlet eliyle sağlanan bütün sosyal hizmetlerin araçları, politikalar ve uygulamaları bu bakanlık tarafından sunulmaya ve yürütülmeye başlanmıştır. Ancak daha önce de değinildiği gibi bakanlık, bu iki bakanlığında kuruluş KHK’lerinde yer alan görevlerin ve teşkilat yapılanmasındaki birimlerin benzer şekilde tek çatı altında birleştirilmesiyle oluşmuştur. 21 Nisan 2021 yılında kabine revizyonu çerçevesinde çıkarılan 73 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle “Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” kapatılarak; “Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı” ve “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” adlarıyla ayrılmışlardır. Ancak, bakanlıkların ayrılmasıyla ilgili net bir gerekçe belirtilmese de bakanlıkların birleştirilmesi sonucunda iş yükünün artmasına neden olduğu şeklinde yorumlanabilir. Bakanlık teşkilatlanmasında sadeleşmeye gidilmesi çerçevesinde yapılan düzenlemelerin aksine birleşme sonucunda bakanlık içindeki kurum sayısının arttığı gözlemlenmiştir. Bu birleşmeyi vatandaşın da tam olarak kavrayamamasıyla orantılı olarak; bakanlık personelinin de iş yükünün artmasına neden olduğundan dolayı hantal bir yapının ortaya çıktığı söylenebilir. Bu sorunlar bakanlıkların ayrılmasını meydana getirmiştir denilebilir.

Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2011 yılında ilk olarak Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı olarak kurulmuş; adı değişse de kabinede her zaman yer alan bir bakanlıktır. Bakanlıklarla ilgili yapılan değişikliklerde çoğu zaman değişikliğe uğrasa da

yeni sisteme geçilmesiyle birlikte görev ve teşkilat yapılanmasında pek bir değişiklik olmadığı görülmektedir.

Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın yeni hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte bakanlık birleştirilmesi yapılmıştır. Bu konuyla alakalı olarak bakanlıklarla ilgili yapılan değişikliklere ve düzenlemelere genel olarak bakıldığında, özellikle 1983 yılında ortaya konulmaya çalışılan bakanlık tipi örgütlenme yapısıyla yeni kurulan hükümet sistemi arasında benzer politikaların izlendiği söylenebilir. Bu kapsamda, bakanlıkların birleştirilmesi ve bakanlık sayılarının azaltılması konularında aynı yönde politikalar yapıldığı görülmektedir. 1983 yılında Özal Hükümeti'nin bu konu ile ilgili olarak hem seçim beyannamesinde hem de hükümet programında yer verdiği bakanlık sayılarının artmasından kaynaklı bakanlık sisteminin hantallaştığı ve ekonomik olarak ciddi yükler getirmesinden dolayı; benzer görev alanlarına sahip bakanlıkların birleştirilmesiyle bakanlık sayılarının düşürülmesi öngörülmüş ve bu kapsamda düzenlemeler yapılmıştır. Benzer şekilde yeni hükümet sisteminin yaptığı birleştirmelerin temelinde görüldüğü gibi “aynı görev alanlarına sahip olan bakanlıkların görev, yetki ve sorumluluk alanlarında benzer faaliyet alanlarının ortadan kaldırılarak; faaliyetlerin tek elden yürütülmesini sağlayarak” sistemin sadeleşmesini, birleştirilen bakanlıkların sunduğu hizmetlerde etkinliğin, verimliliğin ve işlevselliğin artması amaçlandığı söylenebilir. Ancak, bakanlık birleştirilmesine bir istisna olarak “Aile, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı” gösterilebilir. Çünkü, bu bakanlığı meydana getiren bakanlık birleştirmesi daha önce de değinildiği gibi ortak bir hizmet yürütme noktasında birkaç hizmetin yer aldığı ve zaman içinde de bakanlığın iş yükünün artmasından ve yaşanan sorunlardan dolayı bakanlıkların ayrılmasını beraberinde getirmiştir denilebilir.

Sonuç olarak, bu bilgiler kapsamında II. Mahmud döneminden itibaren varlığını sürdüren bakanlık tipi örgütlenmede bu zamana kadar meydana gelen değişimlere bakıldığında da kurulan sistem hem kamu hizmetlerinin ekonomik, etkin, verimli, düzenli ve hizmet bütünlüğünün sağlandığı bir şekilde yürütülmesi amacıyla yapılmış hem de devletin hantallaşması ve bürokrasinin azaltılması, kontrol mekanizmalarındaki tıkanıkların giderilmesi noktasında da siyasal ihtiyaçlardan kaynaklı yapıldığı görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Acar, H. (2004). Cumhuriyet'in Çocuk Refahı Politikasını Yapılandıran Bir Sivil Toplum Örgütü: Türkiye Çocuk Esirgeme Kurumu (1921-1981). *Çalışma Ortamı Dergisi*, 73, 26-29.
- Adalet Bakanlığı. (2011a). *Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları-İspanya*. Ankara: Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı.
- Adalet Bakanlığı. (2011b). *Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları-İtalya*. Ankara: Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı.
- Adalet Bakanlığı. (2011c). *Avrupa Birliği Üyesi Bazı Ülkelerin Anayasaları-Almanya*. Ankara: Adalet Bakanlığı Yayın İşleri Dairesi Başkanlığı.
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Strateji Planı. (2022). Strateji Planı (2022-2026), <https://www.aile.gov.tr/media/97044/stratejik-plan.pdf> (Erişim Tarihi: 21.04.2022).
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2021). Kurumsal Kimlik Kılavuzu, <https://www.aile.gov.tr/media/77089/ashb-kurumsal-kimlik-klavuzu.pdf> (Erişim Tarihi: 7.05.2022).
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2022a). Çocuk Hizmetleri Genel Müdürlüğü Hakkında, <https://www.aile.gov.tr/chgm/teskilat-yapisi/kurum-hakkinda/> (Erişim Tarihi: 10.03.2022).
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2022b). <https://www.aile.gov.tr/bakanlik/hakkinda/tarihce/> (Erişim Tarihi: 11.03.2022).
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2022c). Aile Şuralarının Tarihçesi, <https://www.aile.gov.tr/athgm/yayin-kaynak/suralar/> (Erişim Tarihi: 11.03.2022).
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2022d). Bakanlar, <https://www.aile.gov.tr/bakanlik/bakanlik-yoneticileri/onceki-bakan-ve-yoneticiler/bakanlar/> (Erişim Tarihi: 12.03.2022).
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2022e). Misyon ve Vizyon, <https://www.aile.gov.tr/bakanlik/hakkinda/misyon-ve-vizyonumuz> (Erişim Tarihi: 12.03.2022).
- Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2022f). Mevzuat, <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/kurum/24301121> (Erişim Tarihi: 12.03.2022).
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporu. (2011). <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2011-yili-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 14.03.2022).
- Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Faaliyet Raporu. (2016). <https://www.aile.gov.tr/Uploads/sgb/uploads/pages/arge-raporlar/2016-yili-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 14.03.2022).
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu. (2018). <https://www.aile.gov.tr/media/81736/2018-yili-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2022).
- Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Faaliyet Raporu. (2020). <https://www.aile.gov.tr/media/73627/2020-faaliyet-raporu.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2022).
- Akçakaya, M. (2017). E-Devlet Anlayışı ve Türk Kamu Yönetiminde E-Devlet Uygulamaları. *Yüzyüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3, 8-31.
- Akçakaya, M. ve Aksakaloğlu, Y. (2017). Kamu Hizmeti Kapsamında Yeni Kamu Yönetiminin Vatandaşlık Anlayışı. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 42-71.

- Akgül, M. E. (2013). *İdari Örgütlenme ve Siyasi Yönetim İlkesi Olarak Özerklik Kavramı*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Akın, Ö. (2004). Federal Almanya’da Kamu Yönetimi. İçinde; *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Edt: B. A. Güler, vd.), ss. 413-468. Ankara: İmge Kitabevi.
- Akıncı, E. G. (2011). *Türkiye’de İdari Reform ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması*. (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Akkaya, S. (2019). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Çalışmaları. İçinde; *Türkiye’de Yeni Bir Yönetim Modeli Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, (Edt: F. Erenel ve M. F. Çınar), ss. 309-339. Ankara: Nobel.
- Akman, Ç. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politika Kurulları: Sosyal Politikalar Kurulu Üzerinden Bir Değerlendirme. *Route Educational and Social Science Journal*, 6(3), 659-676.
- Aksu, S. (2018). 2011 Yılında Çıkarılan Kanun Hükmünde Kararnameler ile Yapılan Düzenlemelere İlişkin Genel Bir Değerlendirme. *Yasama Dergisi*, 35, 26-44.
- Akyıldız, A. (1992). *Osmanlı Merkez Bürokrasisinde Reform*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Akyıldız, A. (2012). *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme* (4. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akyılmaz B., Sezginer, M. ve Kaya. C. (2016). *Türk İdare Hukuku* (7.Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Altan, Y. (1998). *Osmanlı İmparatorluğu’nda Tanzimat Dönemi Reform Çabaları ve Osmanlı Kamu Yönetimi Teşkilatı*. (Yüksek Lisans Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 101-118.
- Arı, T. (2015). *Amerika’da Siyasal Yapı Lobiler ve Dış Politika* (5. Baskı). Bursa: Dora Yayıncılık.
- Armağan, A. (2011). Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler. *Gazi Akademik Bakış*, 5(9), 139-156.
- Arslan, E. (2018). İngiltere’de Yerelleşme Politikaları ve Yerel Yönetimler. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 7(4), 2868-2884.
- Arslan, E. ve Çiçek, Ç. (2018). Farklı Hükümet Sistemleri Yerel Yönetimlerde Değişimi Gerektirir Mi?. *Türkiye’de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları*, 12, 706-716.
- Arslan, M. ve Biniş, M. (2014). Amerika Birleşik Devletleri’nde Mahalli İdarelerin Mali Yapısı ve Merkezi İdare İlişkileri. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 9(1), 149- 173.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Arslan, Ş. (2020). Kamu Hizmeti Anlayışındaki Değişimin Türk Yönetim Geleneği Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Ömer Halis Demir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), 512-530.
- Atay, E. E. (2014). *İdare Hukuku* (4. Baskı). Ankara: Turhan Kitapevi.
- Atay, E. E. (2019). *İdare Hukuku-Temel Hukuk Dizisi* (2. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Ay, Ş. (2004). Türkiye’de Parlamenter Sistem ve Hükümet Sistemi Tartışmaları. *Mevzuat Dergisi*, 7(77), <https://www.mevzuatdergisi.com/2004/05a/01.htm> (Erişim Tarihi: 21.12.2021).
- Aydın, A. H. (2018). *Yönetim Bilimi: Fonksiyonlar-Teoriler-Yaklaşımlar* (7. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.
- Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletleri'nde Yerel Yönetimler. *Sayıştay Dergisi*, 70, 103-120.
- Bağlı, M. S. (2011). Alman Yerel Yönetim Yapısı. *Türk İdare Dergisi*, 473(83), 43-74.
- Bakıcı, Z. (2004). 21. Yüzyılda Yönetimler Arası Mali İlişkiler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 13(1), 5-32.
- Barın, T. (2020). *Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin Hukuki Rejimi ve Anayasallık Denetimi* (1. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Başbakanlık. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 2. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı*. Ankara: TC Başbakanlık Yayınları.
- Bayrakçı, E. ve Kahraman, S. (2017). Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı ve Belediyelerde Özelleştirme. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 37, 299-315.
- Baytal, Y. (2009). *Atatürk Döneminde Sosyal Yardım Faaliyetleri (1923-1938)*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Benli, S. (2019). *Türkiye'nin Üniter Devlet Sistemi İçinde Merkez Yerel İlişkisinin İl Özel İdareleri Üzerinden Tahlili*. (Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Berkes, N. (2012). *Türkiye'de Çağdaşlaşma* (18. Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Bilgen, P. (1980). Kamu Hizmeti Hakkında. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 1(1), 113-116.
- Bingöl, U. ve Özkan, Y. (2017). T.C. Cumhurbaşkanı ile Siyasi Parti Liderlerinin Resmi Twitter Hesaplarının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Referandumu Kapsamında Nitel Analizi. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 251-271.
- Canatan, B. (2001). Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 10(1), 7-25.
- Cem, C. (1975). Türk Kamu Yönetimine Toplu Bir Bakış. *Amme İdaresi Dergisi*, 8(4), 3-23.
- Coşkun, B. (2021). Türkiye'de Bakanlık Teşkilatları ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Sonrası Durum. İçinde; *Değişim ve Dönüşüm Dinamikleri Bağlamında Türkiye'de Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, (Edt: A. Yılmaz ve T. Güler), ss. 93-136. Bursa: Ekin Yayınları.
- Çadircı, M. (1984). Osmanlı İmparatorluğunda Eyalet ve Sancaklarda Meclislerin Oluşturulması. *Bellekten*, Yusuf Hikmet Bayur Özel Sayısı, 257-266.
- Çadircı, M. (1985). Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Ülke Yönetimi. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, 1, 210-230.
- Çadircı, M. (1988). Tanzimat Döneminde Türkiye'de Yönetim (1839-1856). *Bellekten*, 52(203), 601-626.
- Çadircı, M. (1991). *Tanzimat Döneminde Anadolu Kentleri'nin Sosyal ve Ekonomik Yapıları*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Çağdaş, T. (2019). Federal ve Üniter Devletlerin Yerinden Yönetim Birimlerinin Benzerlik ve Farklılıkları Açısından İncelenmesi. *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(1), 161-180.
- Çağlar, D. (1982). II. Atatürk ve Cumhuriyet Devrinde Korunmaya Muhtaç Çocuklara Sağlanan Bakım ve Öğretim Olanakları. *Ankara University Journal of Faculty of Educational Sciences (JFES)*, 15(2), 1-21.
- Çakır, H. M. (2019). Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Cumhurbaşkanı-Bakan İlişkisi. *Cumhurbaşkanlığı Sisteminde Yürütme Sempozyumu*, 30, 35-55.

- Çankaya, S. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş Süreci ve Kurumsal Vizyonun İnşasında Liderlik*. (Doktora Tezi). Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Çevik, H. H. (1998). Kamu Hizmetlerinin Üretilmesinde ve Sunulmasında Sosyal Refah Çoğulculuğu. *Türk İdare Dergisi*, 418(70), 109-122.
- Çırakman, B. (1976). Kamu Hizmeti. *Amme İdaresi Dergisi*, 9(4), 75-94.
- Çoker, Z. (1992). Anayasa ve Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 1(5), 3-9.
- Çolak, Ç. D. (2016). Osmanlı İmparatorluğu'ndaki İdari Reform Hareketleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 23, 397-416.
- Denek, S. (2019). Yeni Kamu Hizmeti Düşüncesi: Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı. *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 418-439.
- Denhardt, R. B. ve Denhardt J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Deniz, B. (2019). *Dr. Fuad Umay ve Çocuk Esirgeme Kurumu Faaliyetleri*. (Yüksek Lisans Tezi). Kırklareli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kırklareli.
- Derbil, S. (1950). Kamu Hizmeti Nedir?. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(3), 28-36.
- Derdiman, C. (1995). Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(4), 65-80.
- Develi, Ö. (2010). *Kamu Yönetimi Hukuk: Kavramlar, Kurumlar, Kurullar ve Kuruluşlar: (Yönetim Bilimleri Sözlüğü)*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Dik, E. (2012). *Türkiye'de Bakanlık Sistemi ve Geleceği*. (Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Dikmen, A. A. ve Emre, C. (2004). Amerika Birleşik Devletleri. İçinde; *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Edt: B. A. Güler, vd.), ss. 187-224. Ankara: İmge Kitabevi.
- Diñçer, N. ve Ersoy, T. (1974). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 7(4), 73-92.
- Diñçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: TC Başbakanlık Yayınları.
- Duran, B. ve Miş, N. (2017). *Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Sistemi* (3. Baskı). Ankara: Seta Yayınları.
- Erdem, N. (2016). *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Perspektifinden Türkiye ve Almanya*. (Yüksek Lisans Tezi). Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Erdi, E. ve Kalağan, G. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde Merkezi İdarenin Dönüşümü. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 11(Ek), 260-277.
- Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1988). *Kamu Yönetimine Giriş* (3. Baskı). Ankara: TODAİE.
- Erkul, H., Kara, H. ve Şimşek, S. (2016). ABD ve Almanya Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), 33-58.
- Eroğul, C. (2016). *Çağdaş Devlet Düzenleri: İngiltere, Amerika, Fransa, Almanya* (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eryılmaz, B. (1989). Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler. *Türk İdare Dergisi*, 382(61), 17-59.
- Eryılmaz, B. (1999). Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına. *Liberal Düşünce*, 4(15), 84-88.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (6. Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B. (2017). *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme* (4. Baskı). İstanbul: İşaret Yayınları.

- Esen, S. (2004). İspanya. İçinde; *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Edt: B. A. Güler, vd.), ss. 333-365. Ankara: İmge Kitabevi.
- Fedai, R. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların İşlevi. *Türkiye'de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları*, 12, 470-477.
- Fişek, A. G. (2011). Sosyal Politikaya 2. Hükümet Darbesi. *Çalışma Ortamı Dergisi*, 118, 10-13.
- Genç, N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 466(82), 145-159.
- Genç, N. ve Demirdöğen, O. (2000). *Yönetim El Kitabı Temel Kavramlara Giriş*. İstanbul: Birey Yayıncılık.
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(15), 175-200.
- Göküş, M. (2010). Küreselleşme Sürecinin Kamu Hizmetine Yansımaları. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 10(20), 193-218.
- Göyünç, N. (1999). Osmanlı Devleti'nde Taşra Teşkilatı (Tanzimat'a Kadar). *Osmanlı Ansiklopedisi*, 6, 77-88.
- Gözler, K. (2012). *Devletin Genel Teorisi*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2015a). *Anayasa Hukukunun Genel Esasları* (6. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2015b). *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (19. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. (2019). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı (T.C. İdari Teşkilatı)* (2. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2014). *İdare Hukukuna Giriş* (19. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2017). *İdare Hukukuna Giriş* (23. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın.
- Gözübüyük, A. Ş. (2012). *Yönetim Hukuku* (31. Baskı). Ankara: Turhan Yayınevi.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Erdem, M. B. (1997). *Türkiye'nin İdari Yapısı*. Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi.
- Gözübüyük, A.Ş. (2001). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı* (7. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Güçyetmez, M. (2017). Karşılaştırmalı Demokrasi Modelleri ve Hükümet Sistemleriyle İlişkisi. *Hacettepe HFD*, 7(1), 479-496.
- Gülân, A. (1988). Kamu Hizmeti Kavramı. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-3), 147-159.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017a). *Cumhurbaşkanlığı Sistemi*. Ankara: SETA Yayınları.
- Gülener, S. ve Miş, N. (2017b). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Anayasal Tasarımı. İçinde; *Türkiye'de Siyasal Sistemin Dönüşümü ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*, (Edt: N. Miş ve B. Duran), ss. 51-81. Ankara: SETA Yayınları.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek Mi? Ademi Merkeziyetçilik Mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.
- Güler, B. A. (2018a). *Türkiye'nin Yönetimi: Yapı* (5. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Güler, T. (2018b). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 21(39), 299-322.
- Günay, F. Ö. (1997). Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Ar-ge Faaliyetleri. *Türk İdare Dergisi*, 415(69), 129-140.
- Günday, M. (2015). *İdare Hukuku* (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gürbüz, R. (2015). *İdare Hukuku* (1. Baskı). Ankara: Hür Yayıncılık.
- Halaçoğlu, Y. (1991). *XIV-XVII Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

- Halaçoğlu, Y. (2002). Klasik Dönemde Osmanlı Devlet Teşkilatı. *Türkler Ansiklopedisi*, 9, 795-839.
- Heywood, A. (2014). *Siyaset* (14. Baskı). (Çev: B. B. Özipek), Ankara: Adres Yayınları.
- İçişleri Bakanlığı. (2022). Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri, <https://www.eicisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (Erişim Tarihi: 20.01.2022).
- İnanç, H. ve Ünal, F. (2006). İngiltere’de Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16, 125-140.
- İpşirli, M. (1994). Klasik Dönem Osmanlı Devlet Teşkilâtı. *Osmanlı Devleti ve Medeniyeti Tarihi*, 1, 137-279.
- İşten, İ. (2007). Kamu Hizmeti Kavramı ve Unsurları. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, 12(1), 59-76.
- İzci, F. (2017). Yeni Anayasa Değişikliği Çerçevesinde Yürütme Organında Meydana Gelen Değişimler. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı 4), 1-16.
- Kaboğlu, İ. Ö. (2016). *Anayasa Hukuku Dersleri (Genel Esaslar)* (11. Baskı). İstanbul: Legal Yayınları.
- Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü. (2008). 2008 Mali Yılı Performans Programı, http://www.sp.gov.tr/upload/xSPRapor/files/QPtDc+Kadinin_Statusu_Genel_Mudurlugu_08_PP.pdf (Erişim Tarihi: 10.05.2022).
- Kalağan, G. (2009). *Türkiye’de 1980 Sonrası Bürokratik Dönüşüm; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü (SYDGM) Örneği*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Kapani, M. (2014). *Politika Bilimine Giriş* (36. Baskı). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kara, M. A. (2019). *Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi). Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ.
- Karaarslan, M. (2007). *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği Denetimi*. (Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Karaer, T. (1987a). Cumhuriyet Türkiye’sinde Bakanlıkların Kuruluş ve Örgütlenmesine İlişkin Gelişimin Yasal Süreci. *Türk İdare Dergisi*, 374, 37-58.
- Karaer, T. (1987b). 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(3), 29-54.
- Karaer, T. (1987c). Bakanlıkların Birleştirilmesinin Yasal ve Düşünsel Temelleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 20(4), 43-62.
- Karaer, T. (1989). Federal Almanya’da Siyasal ve Yönetimsel Yapının Genel Görünümü. *Amme İdaresi Dergisi*, 22(3), 15-29.
- Karaer, T. (1990). Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu. *Amme İdaresi Dergisi*, 23(2), 47-74.
- Karahanoğulları, O. (2002). Kamu Hizmetinde Kriz, Yeni Denge ve Hukuk. *Emek Araştırma Dergisi*, 1, 38-47.
- Karahanoğulları, O. (2004). Fransa’da Kamu Yönetimi. İçinde; *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Edt: B. A. Güler, vd.), ss. 21-82. Ankara: İmge Kitabevi.
- Karahanoğulları, O. (2015). *Kamu Hizmeti (Kavram ve Hukuksal Rejim)* (3. Baskı). Ankara: Turhan Yayınevi.
- Karal, E. Z. (1999). *Osmanlı Tarihi: Nizam-ı Cedid ve Tanzimat Devirleri (1789- 1856)* (7. Baskı). Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

- Karaman, E. (2021). *Parlamentar Sistem ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Kamu Yönetimi Açısından Karşılaştırılması: Milli Savunma Bakanlığı Örneği*. (Doktora Tezi). İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Karasu, K. (2004). İngiltere’de Kamu Yönetimi. İçinde; *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, (Edt: B. A. Güler, vd.), ss. 91-177. Ankara: İmge Kitabevi.
- Karatepe, S., Önen, M. ve Arıbaş, N. N. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti. İçinde; *Yönetimsel Yapı İncelemeleri*, (Edt: B. Aykaç ve H. Altunok), ss. 15-63. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Karatepe, Ş., Alkan, H., Atar, Y., Bingöl, Y. ve Durgun, G. B. (2017). *Sorularla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. Ankara: Memur-Sen Yayınları.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 8(16), 40-64.
- Karpat, K. H. (2016). *Kısa Türkiye Tarihi (1800-2012)* (2. Baskı). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kartal, N. ve Demirhan, Y. (2017). Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi ve Yeni Sistemin Kamu Yönetimine Yansımaları. İçinde; *Uluslararası Ekonomi, Siyaset ve Yönetim Sempozyumu*, (Edt: D. Yılmaz, vd.), ss. 573-589. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Kavruk, H. (1993). Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Yapısı ve Kamu Hizmeti Anlayışına Yön Veren Çağdaş Gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, 399(65), 139-161.
- KAYA Genel Rapor. (1991). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Kaya, F. (2016). Kamu Yönetimi Kuramları ve Vatandaş İlişkisi Üzerine Bir Analiz. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(17), 280-292.
- Kaya, F. (2017). Kamu Yönetimi Yaklaşımlarının Karşılaştırmalı Analizi. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 10(53), 747-755.
- Keleş, R. (1972). Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme. *Amme İdaresi Dergisi*, 5(1), 58-75.
- Keleş, R. (1993). İspanya’da Yerinden Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(4), 11-22.
- Keleş, R. (2020). *Yerinden Yönetim: Fransa, İspanya ve İtalya’da* (1. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Kesgin, B. (2017). *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi*. İstanbul: Açılım Kitap.
- Keskin, B. (2006). *Kamu Hizmetinin Görülmesine İlişkin Sözleşmeler ve Bu Sözleşmelerden Doğan Uyuşmazlıkların Tahkim Yoluyla Çözümü*. (Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Keskinsoy, Ö. ve Kaya, S. B. (2018). Türkiye’nin Hükümet Sistemleri Üzerine Bir Değerlendirme. *TBB Dergisi*, 137, 67-96.
- Kırılmaz, H. ve Kırılmaz, S. K. (2014). Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 40, 25-44.
- Kırışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 15(2), 5-30.
- Korkut, G., Acar, K, O. ve Tetik, A. (2015). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ile Değişen Kamu Hizmeti ve Türkiye İş Kurumu. *İş ve Hayat*, 1(2), 107-135.
- Koşar, N. (2013). İtalya’da Yerel Yönetimler ve Merkezi Yönetim- Yerel Yönetimler Arası Mali İlişkiler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9(18), 327-334.
- Kozanoğlu, G. (2012). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. (Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Köse, Ö. (2004). Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi. *Sayıştay Dergisi*, 52(1), 3-42.

- Küçükyağcı, N. (2015). *Kamu Yönetimi Reformunda Bakanlıklar: 2011 Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Lamba, M. ve Öztop, S. (2019). Siyaset ve Yönetim Ayrımının Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıkları Üzerinden İncelenmesi. *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(2), 426-439.
- Lamba, M., Aktel, M., Altan, Y. ve Kerman, U. (2014). Türkiye’de Bakanlık Tipi Örgütlenme: Tarihsel ve Yasal Süreç. *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1), 173-189.
- Mumcu, A. (1986). *Divan-ı Hümayun* (2. Baskı). Ankara: Birey ve Toplum Yayınları.
- Mumcu, A. (2003). Divan-ı Hümayun. *TDV İslam Ansiklopedisi (DİA)*, 9, 430-432.
- Muratoğlu, T. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti’nde Devlet Yapılanması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18(2), 291-366.
- Nacak, O. (2020). Parlamenter ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemlerinden Hareketle Bakan ve Bakanlıkların Karşılaştırmalı Analizi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 18(1), 138-157.
- Nalbant, A. (1997). *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Okay, C. (1999a). Meşrutiyet Dönemi’nde Savaş ve Çocuk. *Osmanlı Ansiklopedisi*, 5, 489-495.
- Okay, C. (1999b). Osmanlı Devleti’nde Kimsesiz Çocukları Barındırmak İçin Kurulan Bir Kurum: Himaye-i Etfal Cemiyeti (1917-1923). *Osmanlı Ansiklopedisi*, 5, 496-503.
- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (3. Baskı). İstanbul: Hak Kitabevi.
- Ortaylı, İ. (2008). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*. Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ortaylı, İ. (2016). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (5. Baskı). Ankara: Cedit Neşriyat.
- Ökmen, M. ve Çağatay, U. (2014). Kamu Hizmeti-Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar. *Yerel Politikalar*, 6, 77-104.
- Önen, N. ve Reyhan, C. (2011). *Mülkten Ülkeye: Türkiye’de Taşra İdaresinin Dönüşümü (1839-1929)* (1. Baskı). İstanbul: İletişim.
- Özarslan, M. (1994). İngiltere’de Yerel Yönetimler Maliyesi. *Türk İdare Dergisi*, 404(66), 179-197.
- Özbek, N. (1999). II. Abdülhamid ve Kimsesiz Sokak Çocukları: Darülhayr-ı Ali. *Tarih ve Toplum*, 182, 11-20.
- Özbudun, E. (1992). *1921 Anayasası*. Ankara: Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Atatürk Araştırma Merkezi.
- Özbudun, E. (2012). *1924 Anayasası* (1. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özdemir, M. (2008). Kamu Yönetiminde Etik. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(7), 179-195.
- Özdemir, A. (2021). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Türkiye Cumhuriyeti İdari Teşkilatına Getirdiği Yenilikler. *Journal of Academic Value Studies*, 7(3), 284-297.
- Özdenkoş, D. (1999). Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Görev Bölüşümü. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(2), 77-95.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *International Journal of Social and Economic Sciences*, 2(2), 171-175.
- Öztürk, A. (1996). Türkiye’de Kamu Hizmetlerinin Karşılanması Sürecinde Karşılaşılan Yönetim Sorunları ve Çözüm Önerileri. *Türk İdare Dergisi*, 411(68), 145-160.

- Öztürk, N. K. (1992). Federalizm ve Türkiye. *Amme İdaresi Dergisi*, 25(4), 65-76.
- Parlak B. ve Caner C. (2005). *Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar*. İstanbul: Alfa Aktüel.
- Parlak, B. (2011). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Bursa: MKM Yayıncılık.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *TESAM Akademi*, 1(1), 7-40.
- Reyhan, C. (2007). *Osmanlı'da İki Tarz-ı İdare* (1. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Roskin, M. G. (2009). *Çağdaş Devlet Sistemleri*. Ankara: Adres Yayınları.
- Sanal, R. (1998). Tarihi Gelişimi İçerisinde Türk Anayasalarında Genel Yönetimin Taşra Örgütüne İlişkin Düzenlemeler ve Yönetim Deseniindeki Değişmeler. *Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi*, 6(2), 173-200.
- Sarıkaya, M. (2003). Savaş Yıllarında Himaye-i Etfal Cemiyeti'nin Çocuk Misafirhanesi ve Çocuklar. *Atatürk Dergisi*, 3(3), 193-202.
- Sarıkaya, M. (2005). *Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti (1921-1935)*. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Sarıkaya, M. (2007). Cumhuriyet'in İlk Yıllarında Bir Sosyal Hizmet Kurumu: Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti. *Atatürk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Enstitüsü Dergisi*, 34, 321-338.
- Saylam, A. (2019). Kurumsal Kuram Ekseninde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki Bakanlıkların Yeniden Yapılandırılması. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11(22), 129-148.
- Sencer, M. (1984a). Tanzimat'a Kadar Osmanlı Yönetim Sistemi. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(2), 21-44.
- Sencer, M. (1984b). Osmanlı imparatorluğunda Tanzimat Sonrası Siyasal ve Yönetimsel Gelişmeler. *Amme İdaresi Dergisi*, 17(3), 46-71.
- Sencer, M. (1985a). Yönetimin Tarihsel Evrimi ve Yönetim Sistemleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (2), 141-160.
- Sencer, M. (1985b). Türkiye'de Genel Yönetimin Merkez Örgütü. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(3), 3-32.
- Sencer, M. (1985c). Cumhuriyet Hükümetleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 13-32.
- Sencer, M. (1992). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı* (2. Baskı). İstanbul: Alan Yayıncılık.
- Sevinç, H. G. (2017). *Kamuda Kurumsallaşma ve Kurumsal İmaj: Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Örneği*. (Doktora Tezi). İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri Vatandaş Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 4(8), 147-172.
- Sobacı, M. Z. (2014). *İdari Reform ve Politika Transferi-Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı* (2. Baskı). Bursa: Dora Basım.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2016). *Başkanlık Sistemlerinde Yerel Yönetimler*. İstanbul: SETA.
- Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı. *Seta Perspektif*, 206, 1-6.
- Söyler, İ. (2009). Yükseköğretimin Finansmanı: Yeni Beklentiler ve Hedefler Işığında Normatif Bir Yaklaşım. *Sayıştay Dergisi*, 72, 3-26.
- Şeker, K. (2015). *Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Çocukların Korunması ve Çocuk Esirgeme Kurumu*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Tanör, B. (1985). Anayasal Gelişmelere Toplu Bir Bakış. *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ansiklopedisi*, 1, 10-23.

- Tanör, B. (1994). *İki Anayasa 1961-1982* (3. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Tanör, B. (2020). *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri* (33. Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2012). *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku* (5. Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- T.C. Resmi Gazetesi. (1921). 85 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu.
- T.C. Resmi Gazetesi. (1923). 364 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihan Tadiline Dair Kanun.
- T.C. Resmi Gazetesi. (1924). 491 Sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu.
- T.C. Resmi Gazetesi. (1961). 1961 Anayasası, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf> (Erişim Tarihi: 09.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (1982). Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2709.pdf> (Erişim Tarihi: 09.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (1982). 2680 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş ve Görev Yetkilerinin Düzenlenmesi ile İlgili Yetki Kanunu, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/17729.pdf> (Erişim Tarihi: 19.03.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (1982). 8/4334 Sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname.
- T.C. Resmi Gazetesi. (1983). 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2828.pdf> (Erişim Tarihi: 20.04.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (1983). 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18251_1.pdf (Erişim Tarihi: 17.03.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (1984). 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 Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18540.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2003). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf> (Erişim Tarihi: 21.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2004). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf> (Erişim Tarihi: 21.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2004). 5251 Sayılı Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2004/11/20041106.htm#1> (Erişim Tarihi: 20.04.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2005). 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf> (Erişim Tarihi: 15.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2005). 5393 Sayılı Belediye Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf> (Erişim Tarihi: 15.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 6223 Sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6223.pdf> (Erişim Tarihi: 12.03.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 633 Sayılı Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-1.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).

- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 634 Sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-2.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 635 Sayılı Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-3.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 636 Sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-4.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 637 Sayılı Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-5.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 638 Sayılı Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-6.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 639 Sayılı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-7.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 640 Sayılı Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-8.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-9.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 643 Sayılı 3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-11.pdf> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 644 Sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.mevzuat.gov.tr/File/GeneratePdf?mevzuatNo=644&mevzuatTur=KHK&mevzuatTertip=5> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 645 Sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110704M1-2.htm> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2011). 655 Sayılı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/11/20111101M1-1.htm> (Erişim Tarihi: 17.02.2022).

- T.C. Resmi Gazetesi. (2017). 6771 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm> (Erişim Tarihi: 25.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2018). 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180709M3-1.pdf> (Erişim Tarihi: 14.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2018). 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf> (Erişim Tarihi: 12.01.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2018). 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.4.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2018). 15 Sayılı Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/08/20180804-1.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2022).
- T.C. Resmi Gazetesi. (2021). 73 Sayılı Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ile Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Kurulması ile Kamu Personel İşlemlerinin Yürütülmesine İlişkin Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/04/20210421-5.pdf> (Erişim Tarihi: 15.03.2022).
- Teziç, E. (2009). *Anayasa Hukuku* (13. Baskı). İstanbul: Beta Basım Yayın.
- Toksöz, F., Akalın, N., Atar, G., Koç, L., Özgür, A. E. ve Uluçay, Ö. (2009). *Yerel Yönetim Sistemleri Türkiye, Fransa, İspanya, İtalya, Polonya, Çek Cumhuriyeti*. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Topuz, H. N. (2021). *Türkiye’de Bakanlık Birleşmelerinin Çalışanlar ve Sunulan Hizmetler Üzerine Etkileri: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Örneği*. (Yüksek Lisans Tezi). Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Burdur.
- Tortop, N. (1996). İtalya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Son Düzenlemeler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 3(5), 63-70.
- TRT Haber. (2018). Cumhurbaşkanlığı Sisteminin Tüm Ayrıntıları Belli Oldu, <https://www.trthaber.com/haber/gundem/cumhurbaskanligi-sisteminin-tumayrintilari-belli-oldu-371226.html> (Erişim Tarihi: 15.05.2022).
- Tuncer, A. (2010). *Avrupa Birliği’nde Bölgesel Yönetimler ve Bölge Politikaları*. (Doktora Tezi). Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Tuncer, A. ve Usta, S. (2013). İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 30, 181-195.
- Tunç, Bilal (2020). Türk Anayasa Tarihinde 1961 Anayasası’nın Yeri ve Önemi. *Karadeniz Araştırmaları*, 17(67), 657-692.
- Turan, H. T. (2013). Bölgeler Avrupa’ında Fransız Yerel Yönetimleri. İçinde; *Dünyada Yerel Yönetimler: Örnekler-Uygulamalar*, (Edt: H. Özgür ve M. Okçu), ss. 245-281. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Turan, M. (2018). Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.

- Turgut, K. (2011). Anayasalarda Adem-i Merkeziyet Düşüncesi. *İdarecinin Sesi*, 145, 13-18.
- Türker, M. (2002). İtalya Yönetim Sistemi, http://www.arem.gov.tr/ortak_icerik/arem/Projeler/21yy/italya.pdf (Erişim Tarihi: 28.11.2021).
- Türker, M. (2018). Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi, http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_yon/amerika.pdf (01.12.2021).
- Türkoğlu, İ. (2013). Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17(26-27-28-29), 41-70.
- Ulusoy, A. (1998). Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2), 21-40.
- Ulusoy, A. (1999). Fransız ve Avrupa Birliği Kamu Hizmeti Anlayışlarının Türk Hukukuna Etkisi. *AÜHFD*, 48(1), 166-176.
- Ulusoy, A. (2004). *Kamu Hizmeti İncelemeleri*. İstanbul: Ülke Kitapları.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Ummanel, A. (2017). Türkiye Himaye-i Etfal Cemiyeti Yayınlarından Bir Kartpostalın Çocuk Hakları Bağlamında İncelenmesi. *İlköğretim Online*, 16(1), 245-255.
- Usta, S. ve Bilgiç, E. (2017). Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz. *Strategic Public Management Journal*, 3, 121-137.
- Uygun, O. (2007). *Federal Devlet: Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği* (3. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal*, 1(2), 1-27.
- Uysal, Ö. (2013). *Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Kamu Ekonomisi Bakımından Sonuçları: (Türkiye’de Sağlık Sektörü Örneği)*. (Doktora Tezi). Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Uysal, Y. (2020). Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post-Yki’ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme. *International Journal of Management and Administration*, 4(7), 112-135.
- Ün, L. (2020). *Türkiye’de Hükümet Sistemlerinin Kamu Yönetimine Etkileri Bağlamında Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi*. (Doktora Tezi). Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun.
- Ünal, M. A. (1997). *Osmanlı Müesseseleri Tarihi* (2. Baskı). Isparta: Kardelen Kitabevi.
- Yalçındağ, S. (1970). Kamu Yönetim Sistemimizin Tarihsel Evrimi Üzerine Notlar. *Amme İdaresi Dergisi*, 3(2), 20-57.
- Yalçındağ, S. (1995). Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 4(2), 3-19.
- Yamaç, M. (2014). Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2, 1-21.
- Yaman, A. ve Önalp, G. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Reformlarının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkisi. *Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4) (Özel Sayı-KAYFOR 14), 854-865.
- Yaşamış, F. D. (1997). Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration’dan Management’a. *Türk İdare Dergisi*, 417(69), 1-27.
- Yayla, A. (2014). *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler* (2. Baskı). Ankara: Adres Yayınları.
- Yayla, Y. (1982). *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilimler Fakültesi Yayını.

- Yıldırım, M. A. (1990). Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahalli İdareleri. *Türk İdare Dergisi*, 389(62), 167-196.
- Yıldız, Ü. (2018). *Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler: Latin Amerika Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme*. (Yüksek Lisans Tezi). Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yılmaz, D. (2008). Türk Hukukunda Kamu Hizmeti Kavramı ve Kriterleri. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(1), 1215-1234.
- Yılmaz, H. (2020). Almanya'nın Federal ve Parlamenter Yapısının Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Üzerinden İncelenmesi. *Analytical Politics*, 1(2), 40-54.
- Yılmaz, O. (2001). *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*. TC Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı.
- Yılmaz, R. (2009). Amerika Birleşik Devletleri'nde Belediye Hizmetlerine İki Örnek. *Türk İdare Dergisi*, 462(81), 9-36.
- Yokuş, S. (2020). Özgürlükler Bağlamında 1982 Anayasası'nın Evrimi. *Anayasa Yargısı*, 37(2), 1-30.
- YSK. (2017). 2017 Anayasa Değişikliği Halk Oylaması Sonuçları, <https://www.ysk.gov.tr/tr/16-nisan-2017-anayasa-degisikligi-halkoylamasi/5002> (Erişim Tarihi: 20.02.2022).
- Yücel, Y. (1974). Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona (Adem-i Merkeziyet) Dair Genel Gözlemler. *Bellekten*, 38(152), 657-708.
- Zengin, O. (2008). Kamu Yönetimi Disiplininde Eleştirel Kuram: Box ve Denhardt Üzerine Bir İnceleme. *Amme İdaresi Dergisi*, 41(3), 1-39.
- Zengin, O. (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi. *Emek Araştırma Dergisi*, 4(1), 1-24.
- Zürcher, E. J. (2015). *Modernleşen Türkiye'nin Tarihi* (31. Baskı). İstanbul: İletişim Yayınları.

