

KAMU KURUMLARINDA KÜÇÜLME YAKLAŞIMI: TÜRKİYE VE FRANSA ADALET BAKANLIKLARI ÖRNEĞİ

Geliş Tarihi (Received Date) 24.01.2019
Kabul Tarihi (Accepted Date) 19.02.2019

Cengiz SARI¹

Özet

Son yıllarda özelleştirme ve devletin küçültülmesi yönündeki eğilim etkisini kamu kurumlarının küçültülmesi yönünde de göstermiştir. Bu şüphesiz sadece ideolojik bir yaklaşımın eseri değil, aynı zamanda özel sektör alanındaki başarılı uygulamaların da etkisi ile olmuştur. Gerçekten özel sektör alanında başlangıçta sert rekabete karşı koyma ya da krizleri aşma için kullanılan bir yöntem olan örgütsel küçülme, sağladığı faydaların anlaşılması ile sürekli tercih edilen yapısal bir durum olmuştur. Örgütler için geçmişte güçlülüğün en önemli belirtisi sayılan büyüklük, günümüzde hantallığın, bürokrasi ve kırtasiyeciliğin nedeni olarak görülmeye başlanmıştır. Büyük bir örgütsel yapı yerine daha işlevsel ve yönetilebilir örgüt yapısı tercih edilmeye başlanmıştır. Kamu kurumları için de örgütsel büyüklük birçok soruna kapı aralamaktadır. Yönetimin ve denetimin zorluğu, koordinasyon eksikliği, bürokrasi ve kırtasiyecilik ve artan maliyetler bunlardan bazılarıdır. Bu sebeple kamu örgütlerinin küçültülmesi konusu sürekli olarak gündeme gelmektedir. Ancak kamu örgütlerinde küçülmenin sağlanması her zaman özel sektör örgütlerindeki kadar kolay değildir. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte kamu kurumlarının yeni sisteme uygun bir şekilde yeniden yapılandırıldığı görülmektedir. Bu kapsamda Adalet Bakanlığı’nın teşkilat yapısında da bazı kademelerin ortadan kaldırılması, bazı birimlerin kapatılması gibi bir kısım önemli değişiklikler yapılmıştır. Elbette yeni bir hükümet sistemine geçilmesi mevcut durumun baştan aşağıya gözden geçirilmesi açısından faydalı olacaktır. Ancak bazı yeniliklerin ve reformların hayata geçirilmesinde bu fırsattan ne ölçüde yararlanılabileceğini süreç içerisindeki uygulamalar gösterecektir.

Anahtar Kelimeler: Örgütsel büyüme, örgütsel küçülme, Fransa Adalet Bakanlığı, merkeziyetçilik, kademe azaltma.

DOWNSIZING APPROACH IN PUBLIC ORGANIZATIONS: TURKEY MINISTRY OF JUSTICE AND FRANCE MINISTRY OF JUSTICE

Abstract

The impact of the trend towards privatization and downsizing of state, recently, had also shown the effect of the downsizing of public institutions. This is not, of course, only the result of ideological approaches it is also influenced by successful practices in the private sector. Initially downsizing method that resisting fierce competition in the private sector or overcoming crises, an understanding of the it’s benefits, has always been a preferred organizational structure. The size of the organization is the most important sign of strength is considered in the past nowdays it is considired as the cause of unwieldiness, bureaucarcy and red tape. Instead of large organizational structure, more functional and manageable organizational structure has been preferred. The organizational growth causes many problems in public institutions. Some of them are the difficulty of management and kontrol, lack of coordination, bureaucracy and red tape and rising costs. For this reason, the downsizing of public organizations is constantly on the agenda. But the downsizing in public organizations is not as easy as private sector organizations. The adoption of the presidential system of government in Turkey. It is seen that public institutions are restructured in accordance with the new system. In this context, significant changes have been made in the organizational structure of the Ministry of Justice such as delayering, closing some units. Of course, switching to a new government system is useful for a complete overview of the current situation. But time will show how much we will use this opportunity.

Key words: Organizational growth, downsizing, France Ministry of Justice, centralism, delayering.

GİRİŞ

Tüm dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim, klasik örgütsel yapılarda köklü bir yeniden yapılanma ihtiyacını gündeme getirmiştir. Bu değişimler kendisini öncelikle özel sektör alanında göstermiştir. Daha önce, hantal, yavaş işleyen, dikey ve yatay olarak büyümüş örgütsel yapıların yerini, daha esnek ve hiyerarşisi azaltılmış, dikey ve yatay olarak küçültülmüş ve çevikleştirilmiş örgütler almaya başlamıştır. Serbest piyasa ortamında işletmeler bu tercihi yapmaya mecbur

¹ Dr., Bülent Ecevit Üniversitesi, cengizsari1975@gmail.com

kalmışlardır. Bu yenilikleri gerçekleştirmeyen birçok işletme ağır rekabet şartlarına dayanamayarak kapanmak zorunda kalmıştır.

Özel sektör alanında kaliteli ve hızlı hizmet almaya alışan tüketiciler, eğitim ve bilinç düzeyinin artması ve demokrasi anlayışının yerleşip güçlenmesinin de etkisi ile aynı hizmet kalitesini kamu kurumlarından da bekler olmuştur. Bu beklentilere siyaset ve kamu bürokrasi sessiz kalmamış yeni kamu yönetimi veya yeni kamu işletmeciliği anlayışının da etkisi ile birçok özel sektör uygulaması kamu yönetimi alanına taşınmıştır. Misyona, vizyona, kalite yönetimi, performans yönetimi, verimlilik, etkililik, yalın yönetim gibi özel sektör alanında kullanılan bir çok kavram kamu kurumları için de kullanılmaya başlanmıştır. Türkiye’de uzunca bir zamandan bu yana birçok kamu kurumu tarafından özel sektör tarafından başarı ile uygulanan bazı yöntemler kamu yönetimi alanında da uyarlanmaya çalışılmaktadır.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte kamu yönetimi alanındaki bu değişim kendisini daha güçlü bir şekilde göstermeye başlamıştır. Yeni sistemle birlikte parlamento ve hükümetin daha belirgin bir şekilde ayrılması yanında, başbakanlık kurumunun ortadan kaldırılması, bazı bakanlıkların kapatılması, bazı bakanlıkların birleştirilmesi ve bakanlıkların içerisindeki birimlerin yeniden yapılandırılmasına yoluna gidilmiştir. Böylece sistemin daha yalın ve yönetilebilir bir hale getirilmek istendiği anlaşılmaktadır. Başbakanlık kurumunun ortadan kaldırılarak, Cumhurbaşkanlığı makamının doğrudan doğruya bakanlıklar üzerinde konumlandırılması ile sistemin iki başlıktan kurtarılması yanında hiyerarşik yapıda bir kademinin ortadan kaldırılması ve böylece sistemin bir ölçüde yalınlaştırılması amaçlanmıştır. Yeni sistemle birlikte bakanlıkların teşkilat yapılarının da küçültülmeye ve yalınlaştırmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir. Örneğin Adalet Bakanlığındaki bazı birimler kapatılmış veya birleştirilmiştir. Böylece bakanlıktaki sürekli büyüme eğilimi tersine çevrilmiştir.

1. Örgütsel Büyüme

Kamu örgütlerinin yapısal sorunları “merkeziyetçilik”, “örgütsel büyüme”, “yönetimde gizlilik, dışa kapalılık ve gizlilik” ve “yönetimde tutuculuk ve değişime ayak uyduramamak” başlıkları altında toplanmaktadır (Akçakaya, 2016:684) Bu yapısal sorunlardan birisi olan örgütsel büyüme, bir kamu kurumunun çalışan sayısının, bütçesinin, hizmet binaları ve birimlerinin ve araç gereçlerinin niceliksel olarak artmasıdır. Bu artış ya da gelişme kantitatifdir. Aslında bir kamu örgütünün kamu yararı ve hizmet gereklerini gözeterek büyümesi istenilen ve olması gereken bir durumdur. Ancak kamu kurumları büyümelerine gerekçe olarak bu amaçları gösterse de gerçek durum çoğu kez başkadır. Kamu kurumları, kamu yararının gözetilmesi ve hizmet kalitesinin artırılmasından ziyade, örgütsel yapılarını, bütçe olanaklarını, personel sayısını, lojmanlarını, sosyal tesislerini, hizmet araçlarını artırmak ve diğer kurumlara bu yönlerden rekabet etmek için gayret gösterirler (Eryılmaz, 2010, 249)

Bazen bürokratların güç ve imkanlarının artırılması, vatandaş yerine personele imkanlar ve tesisler sağlanması, bazen istihdamın artırılması, kimi zaman bazı kişilere makam sağlanması gibi saiklerle de kamu örgütlerinin geçmişten günümüze büyüdükleri görülmektedir. Büyüyen bir kamu örgütü için yeni büyük binalar yapılabilmekte, ilgili kamu hizmeti ve personel sayısı için oldukça büyük olan bu binalar doldurulmak için yeni birimler açılıp yeni personel istihdamına gidilebilmektedir. Başka bir ifadeyle örgütsel büyüme sonucunda daha büyük ek hizmet binaları yapılmakta, daha sonra bu büyük ek binalar doldurulmak için kamu örgütü biraz daha büyütülmektedir. Böylece büyük binalar örgütsel büyümenin hem sonucu hem de bir yönüyle sebebi olmaktadır.

Örgütsel büyümenin ana nedenin devletçi politikalar olduğu kabul edilmektedir. Ancak Türkiye’de daha liberal siyasi partilerin iktidar olmalarından sonra da kamu kurumlarında örgütsel büyümenin devam ettiği görülmektedir. Kamu kurumlarının tamamı bu yapısal sorunlardan etkilenmekle birlikte, özellikle kısaca KİT olarak ifade edilen Kamu İktisadi Teşebbüsleri örgütsel büyümeye en çok maruz kalan kuruluşlar olmuştur. Geçmişte KİT’ler için arpalık tabiri kullanılmıştır. Arpalık Osmanlı Devleti döneminde maaşa ek olarak yüksek düzeyli memurlara bağlanan gelir ise de, daha sonra bu ibare, çeşitli kamu imkanlarının, gelirlerinin ve statülerinin hak etmeyen kişilere verilmesine denilmiştir. KİT’lerin özelleştirilmesi ile arpalık olarak kullanılma imkanı kalmadığından

bazı kamu kurumları KİT'lerin akıbetine uğramaya başlamış, bu durum da onlardaki büyüme eğilimini artırmıştır. Bazı şahıslara makam ve imkan sağlanması, daha fazla kişiye pozisyon sağlanması için kamu kurumları bünyesinde yeni makamlar, birimler ve şubeler oluşturulmuştur. Bunun neticesinde de kamu kurumlarının sayısı sürekli artmakta, yeni açılan kurumlarla birlikte kamudaki mevcut kurumların işlevleri belirsizleşmekte ve bunun sonucu olarak da kurumlar arası koordinasyondan zayıflamaktadır(Akçakaya,2016, 685).

Kamu örgütleri hem iç hem de dış nedenlerle sürekli büyümeye yatkın olmuştur. Büyümenin sonucunda hizmetlerde verimsizlik, masrafların artması ve enflasyon gibi olumsuzluklar ortaya çıkmıştır (Eryılmaz, 2010, 67). Büyüyen örgütlerin en önemli sorunlarından birisi de denetlenmesidir. Örgüt büyüdükçe denetim de zorlaşmaktadır. Denetim birimleri kendileri de örgütsel büyümeyi arttırmaktadır. Özellikle kamu kurumlarında son zamanlarda oluşturulan ve örgütsel büyümeye karşı önleyici görevleri de ifa etmesi gereken iç denetim birimlerinin kendi varlıkları da yeni bir birim olarak kamu kurumlarının hacmini artırmıştır.

Örgütsel büyümenin zararlı sonuçlarından birisi de örgüt içi iletişim ve koordinasyon sorununa yol açmasıdır. Eren'e göre, hiyerarşik yapılar ve merkezileşmiş karar verme mekanizması iletişim problemlerine neden olmaktadır (Eren, 2009, 439). Bunun da ötesinde büyük çaplı örgütlerde tepe yöneticiler iç işleyişten kaynaklanan bazı nedenlerle otoriterleşmektedir (Lipset, 1961, 14). Bu durum yüzyıl kadar önce Alman Bilim Adamı Michels'in sosyalist partiler hakkında yapmış olduğu ayrıntılı çalışmalar sonucunda çarpıcı bir şekilde ortaya konulmuştur. Michels "Oligarşinin Tunç Kanunu" olarak ifade ettiği bu tezinde farklı bireysel yetenekler ve uzmanlaşmalar nedeni ile örgütsel hacim büyüdükçe hiyerarşinin artacağı ve yönetimin daha otokratik olacağı ifade edilmiştir. Michels'e göre günümüz insanı bir kısır döngü ile karşı karşıyadır. İnsanın ulus devletler, sendikalar, siyasi partiler gibi büyük kurumların tepesindeki sınırlı sayıdaki yöneticiye etkin bir güç devretmeksizin bu çeşit kurumları kurup yaşatması mümkün bulunmamaktadır (Lipset, 1961,14). Böylece örgütsel büyüklük arttıkça örgütsel demokrasinin zayıfladığı sonucuna ulaşılmaktadır.

2. Örgütsel Küçülme

Geçmişte işletmeler için büyük olma, güçlü ve sağlıklı olmanın en belirgin göstergesi olarak kabul edilmiştir. Küçülme ise hasta örgütün iyileşmesi için alınan bir önlem olarak görülmüştür(Koçel, 2007, 326). Olması gerekenden fazla kadro, maliyetlerin fazlalığı ve verimsizlik gibi sorunlarla karşı karşıya olan birçok örgüt için, küçülme stratejisi sıkça başvurulan bir yol olmuştur. Bu saikle 1980'li yıllarda ekonomik krizlerle başa çıkmak zorunda kalan bir çok işletme ayakta kalabilmek amacıyla küçülme yoluna gitmiştir. Bu dönemde Japonya ve ABD'deki şirketlerin neredeyse üçte ikisi "küçülme" ve "kademe azaltma" yoluna gitmiştir (Arnold, 1997, 31). Uygulama daha çok büyük şirketlerde gerçekleştirilmiştir. Başlangıçta küçülme sağlıklı işletmelerin rekabet güçlerini artırabilmek için başvurdukları bir yol olarak görülse de ekonomik krizlerin atlattılmasından sonra da işletmeler, küçük olmanın sağladığı avantajları gördüklerinden küçük kalmaya devam etmişlerdir. Aynı çıktının daha az birim, süreç, araç gereç ve personelle elde edilebildiğini fark eden işletmeler daha yönetilebilir ve daha yalın işletme olmayı tercih etmiştir.

Küçülme kapsamında örgütler, maliyetleri azaltmak, karar süreçlerini hızlandırmak, iletişim bozukluklarını ortadan kaldırmak, verimlilik ve sinerjiyi artırmak gibi birçok amacı gerçekleştirmek amacıyla yapılmakta olan işleri, işleri yapan çalışanların sayısını ve hiyerarşik kademeleri azaltmaktadır (Koçel, 2007, 326). Bu bakış açısı ile örgütsel küçülme, örgütte faaliyetlere ve üretime katkısı olmayan unsurların yok edilmesi yolu ile gereksiz kademelerin, çalışanların ve işlerin asgari düzeye indirilmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Cascio, 1993,96).

Örgütsel küçülme başlığı altında işletmelerin uyguladığı yöntemlerin başında kademelerin azaltılması yöntemi gelmektedir. Kademe azaltma, örgütteki en üst kademe ile en alt kademe arasındaki mesafeyi azaltmaktır. Bu yöntem yöneticilerin kontrol alanlarını genişleterek daha basık bir örgüt oluşturma çabasına hizmet etmektedir (Ölçer, 2008, 433). Böylece örgütler daha basık ve yatay bir hale gelmektedir. Bunun sonucunda örgütler daha hızlı karar alıp bunları uygulayabilmekte ve hantallıktan kurtulmaktadır. Kademe azaltma en alt kademe ile en üstteki kademe arasındaki hiyerarşik uzaklığı azaltmaktadır.

Kademe azaltma ile birlikte yürütülen uygulamalardan birisi de statü ve unvanların azaltılmasıdır. Bu kapsamda işlevsel farklılaşmaya dayanan bazı unvanlar geçerliliğini kaybetmiştir. Örneğin, bazı işletmelerde insan kaynakları müdürü ile finans müdürü "kaynak kullanım sorumlusu" adlı unvan altında birleştirilmiştir (Genç, 2007, 194).

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde küçülme konusundaki başarılı özel sektör uygulamalarının, liberal görüşlerin de güç kazanması ile birlikte, kamu sektöründe de uygulanabileceği düşüncesi hakim olmaya başlamıştır. Devlet mekanizmasının kendi hantallığına ek olarak, devlet müdahalesinin ekonomideki genel esnekliği de azalttığı, devletin mal ve hizmet üreten kesime göre verimsiz olduğu ve aşırı büyüdüğü görüşleri birleşerek, devletin küçültülmesi gerektiği yönünde bir akıma dönüşmüştür (Mucuk, 2005, 70).

3. Fransa Adalet Bakanlığının Teşkilat Yapısı

Türkiye 1839 tarihli Tanzimat Fermanından bu yana idari yapılanmasında kendisine Fransa'yı model almıştır. Türkiye'nin hukuk sistemi de Kıta Avrupa hukuk sistemidir. Türkiye'de idarenin yapmış olduğu hatalara karşı dava açmadan önce başvuru mecburi başvuru yolu, üç dereceli yargılama sistemi ve idari yargılama usulü de Fransız sistemi ile oldukça büyük benzerlikler göstermektedir. Türkiye'de kabul edilen Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin de Fransız yarı başkanlık modeli ile bazı yönlerden benzerlikler taşıdığı görülmektedir. Fransa yarı başkanlık sistemi ile yönetilen üniter bir devlettir. Fransız yarı başkanlık modelinde de Türkiye'de olduğu gibi devlet başkanına geniş yetkiler tanınmış bulunmaktadır. Bununla birlikte Türkiye'de başbakanlık makamına son verildiği halde Fransa'da cumhurbaşkanı tarafından atanan bir başbakan bulunmaktadır.

Fransa'da yönetimin şekillenmesinde Napolyon döneminden kalma uygulamaların hala etkisi bulunmaktadır. Napolyon, imtiyazlı, bakanlara ve imparatora fazla tabi olmayan idari bir örgütsel yapının oluşmasını ısrarla savunmuş, böylece seçkin bir idareciler zümresinin oluşmasına kapı aralamıştır (Abadan, 1959, 136). Kamu yönetimi yönünden, Napolyon geleneğinden beslenen Fransa, Anglo Sakson sistemi ile kıyaslandığında daha bütüncül ve tekelci bir yapı arz etmektedir (Al, 2008, 269). Fransız idaresi, katı biçimde merkezileşmiş olduğu yönündeki yaygın düşünceye karşılık, Devlet görevlilerinin sadece yaklaşık 40 bini (% 1,9'u) merkez örgütlerinde çalıştırılmaktadır (Özkaral, 2008, 72).

Fransa'da geçerli olan başkanlık sisteminde yürütme gücünü elinde tutan başkan halk oyuyla seçilmektedir. Bu sistemde Türkiye örneğinde olduğu gibi parlamento ve başkan seçimleri ayrı ayrı yapılır. Yasama organının hükümeti belirleme imkânı yoktur. Seçilen başkan, kendi kabinesini kurar (Özkaral, 2008, 97). Hükümet, bir diğer yürütme organı olup cumhurbaşkanının atadığı bir başbakandan ve başbakanın seçip cumhurbaşkanının onayladığı bakanlar kurulu ve müsteşarlardan oluşmaktadır (Demirkaya, 2017, 49). Başkan ve bakanlar yasama organından emir ve talimat almazlar. Başkanın görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için güçlü bir birime sahiptir. Başkan tarafından belirlenen bakanlar başkanın emirleri doğrultusunda hareket etmektedir. Başkan, bakanların görevlendirilmelerinde ve görevden alınmalarında yetkilidir.

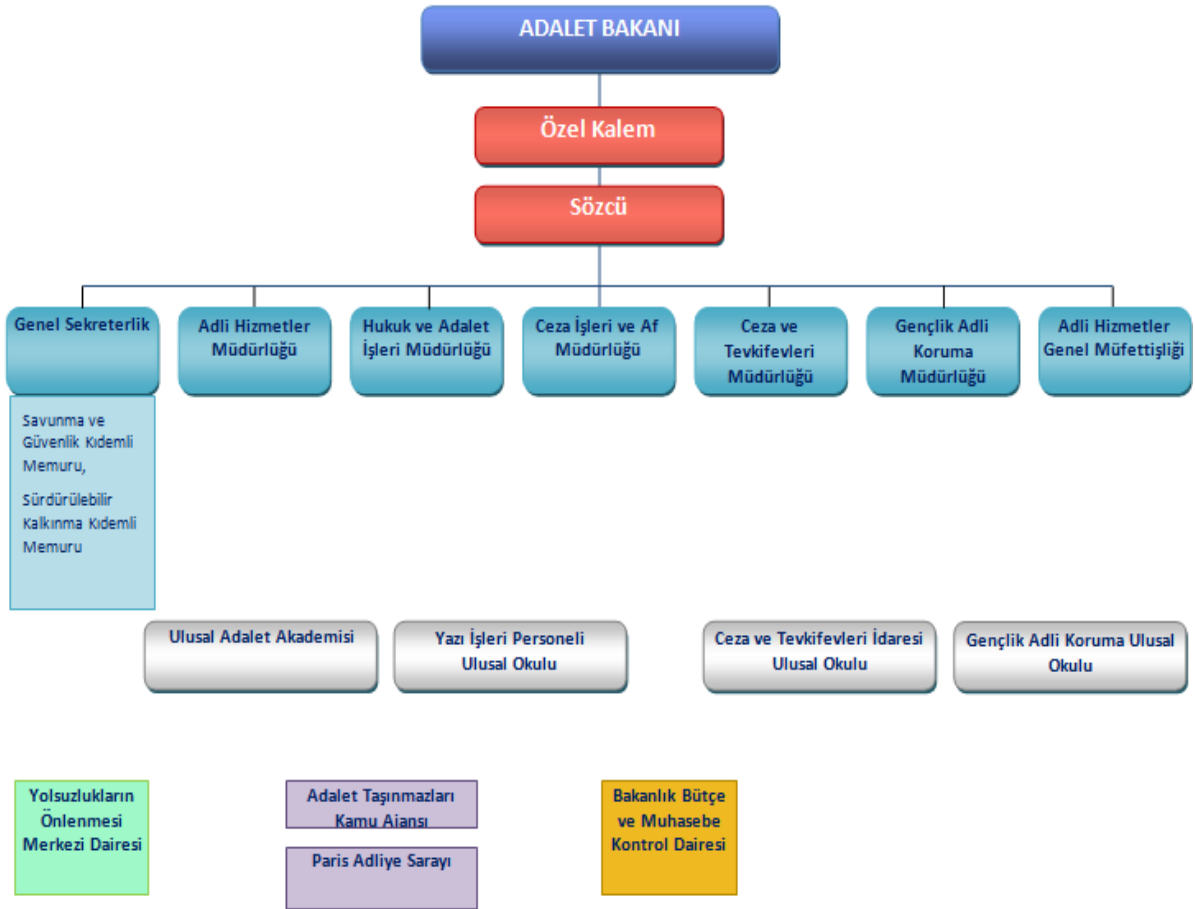
Bakan, kendi görev alanına giren işlerde devleti temsil etmektedir. Bakan Kabinesi, bakanın 5 ile 10 kişiden oluşan, kişisel çalışma ekibini ifade etmektedir (Özkaral, 2008, 72). Bakanın bu özel çalışma ekibi doğrudan doğruya kendisi tarafından oluşturulmaktadır. Bakanlık örgütü, genel müdürlükler, müdürlükler ve alt hizmet birimleri ile dolaylı bağlı birimlerden oluşmaktadır. Fransa Adalet Bakanlığı bir genel sekreterlik birimi ile beş genel müdürlükten oluşmaktadır.²

Birçok ülkede özellikle 1980 yılından sonra yeni kamu işletmeciliği anlayışının da etkisi ile kamu yönetimi alanında bazı reformlar yapılmıştır. Bu alanda reform başlığı altında rigtsizing (optimum büyüklük), reengineering (değişim mühendisliği), downsizing (devletin küçültülmesi), performance management (performans yönetimi) ve reinventing (devletin yeniden keşfi) uygulamalarına gidilmiştir (Arslan, 2010, 35). Fransa'da reform süreci idarenin modernizasyonu kavramı ile ifade edilmiştir. Ancak Fransa'daki idari reformların özellikle Anglo Sakson ülkeler ile kıyaslandığında oldukça sığ kaldığını ifade etmek gerekir. Bürokrasinin büyüklüğünü azaltma amacı güden ve "kötü yağlara saldırı" olarak ifade edilen reform hareketi oldukça yetersiz seviyede kalmıştır

² <http://www.justice.gouv.fr/multilinguisme-12198/english-12200/justice-in-france-22126.html> (erişim tarihi 26.09.2018)

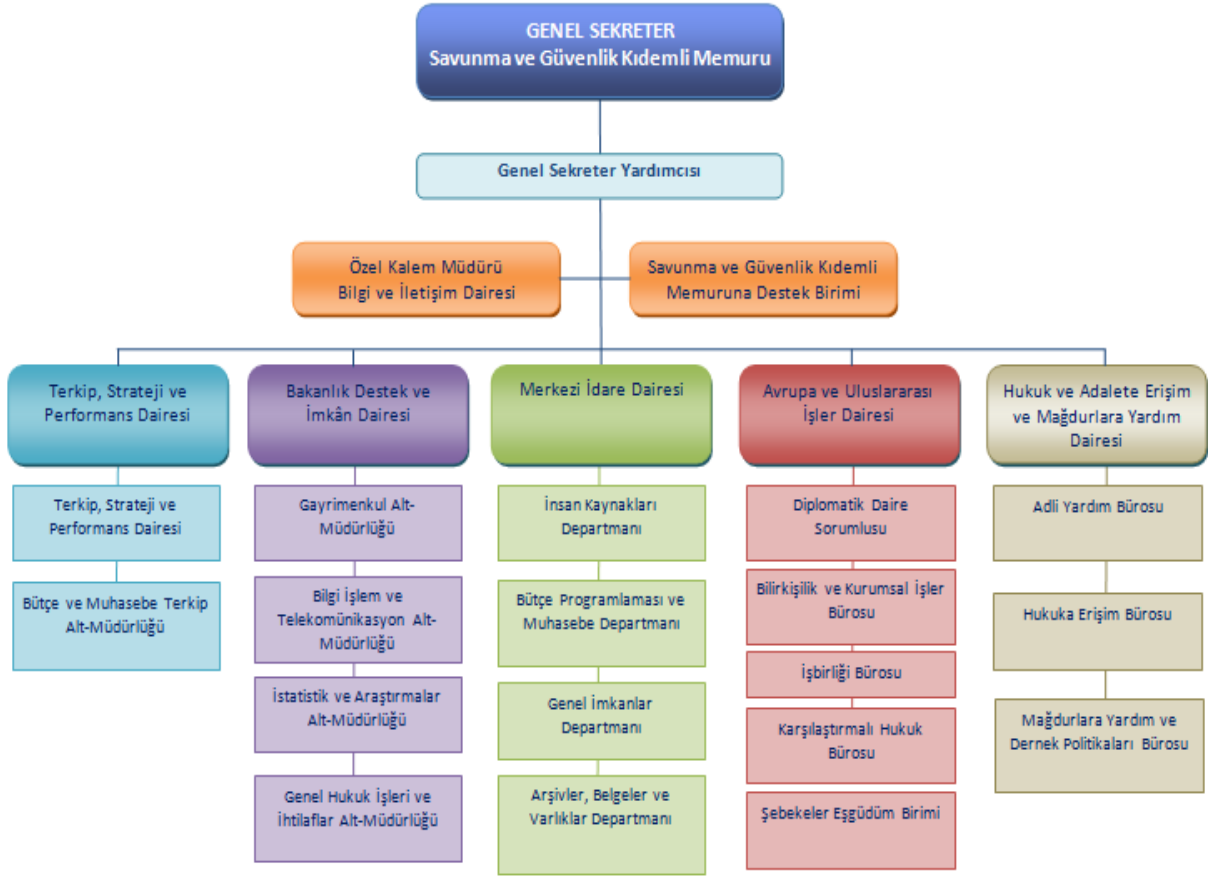
(Al, 2008, 294). Reform sürecindeki en büyük beklenti personel sayısının azaltılması böylece örgütsel küçülmenin gerçekleştirilmesi olsa da personel sayısının azaltılması konusunda da başarı sağlanamamıştır. Bu durumun en büyük sebebi Fransa'daki idare alanındaki güçlü teamül ve geleneklerin yanında, yapılan reformların yeterli halk desteğini almamış olmasıdır. Elbette bürokrasinin uzun zamandır elde ettiği kazanımlarını kaybetmek istememesi ve direnç göstermesi de önemli bir etken olmuştur.

Fransa' modernizasyon sürecinde her şeye rağmen bazı değişikliklere gidilebilmiştir. Bakanlıklar düzeyinde stratejik planlar yapılmıştır. Bu dönemdeki reformlar, yeni yönetim teknikleri, kamu hizmeti kültürü, bakanlıkların yapılarının değiştirilmesi gibi konular üzerine yoğunlaşmıştır (Al, 2008, 295). Özellikle bakanlıkların performanslarının ölçülüp değerlendirilmesi için yeni birimler oluşturulmuştur. Ancak bu birimler örgütsel büyüklüğün artmasına da yol açmıştır.



Tablo 1: Fransa Adalet Bakanlığının örgütsel yapısı (AB Ülkelerinin Adalet Bakanlığı Teşkilat Yapıları, Adalet Bakanlığı ABGM Yayını, 2016:94)

Fransa Adalet Bakanlığında, örgütsel kapasitenin güçlendirilmesi ve yönetimin modernizasyonu konusunda genel sekreterlik bünyesinde bulunan birimler yetkilidir. Bu görevler için genel sekreterlik bünyesinde Terkip, Strateji ve Performans dairesi alt birimi oluşturulmuştur.



Tablo 2: Fransa Adalet Bakanlığı Genel Sekreterlik biriminin örgütsel yapısı (AB Ülkelerinin Adalet Bakanlığı Teşkilat Yapıları, Adalet Bakanlığı ABGM Yayını, 2016:98)

Fransa Adalet Bakanlığı Genel Sekreteri, müdürlükler ile birlikte, Bakana, Bakanlığın modernizasyonu konusundaki stratejinin oluşturulması, insan kaynakları politikasının belirlenmesi, hiyerarşik ilişkilere dair politikanın oluşturulması, bakanlığın araştırma ve etüt politikasının belirlenmesi gibi konularda faaliyet göstermektedir.

4. Türkiye’de Adalet Bakanlığı’nın Teşkilat Yapısının Tarihsel Süreç İçerisinde Oluşumu

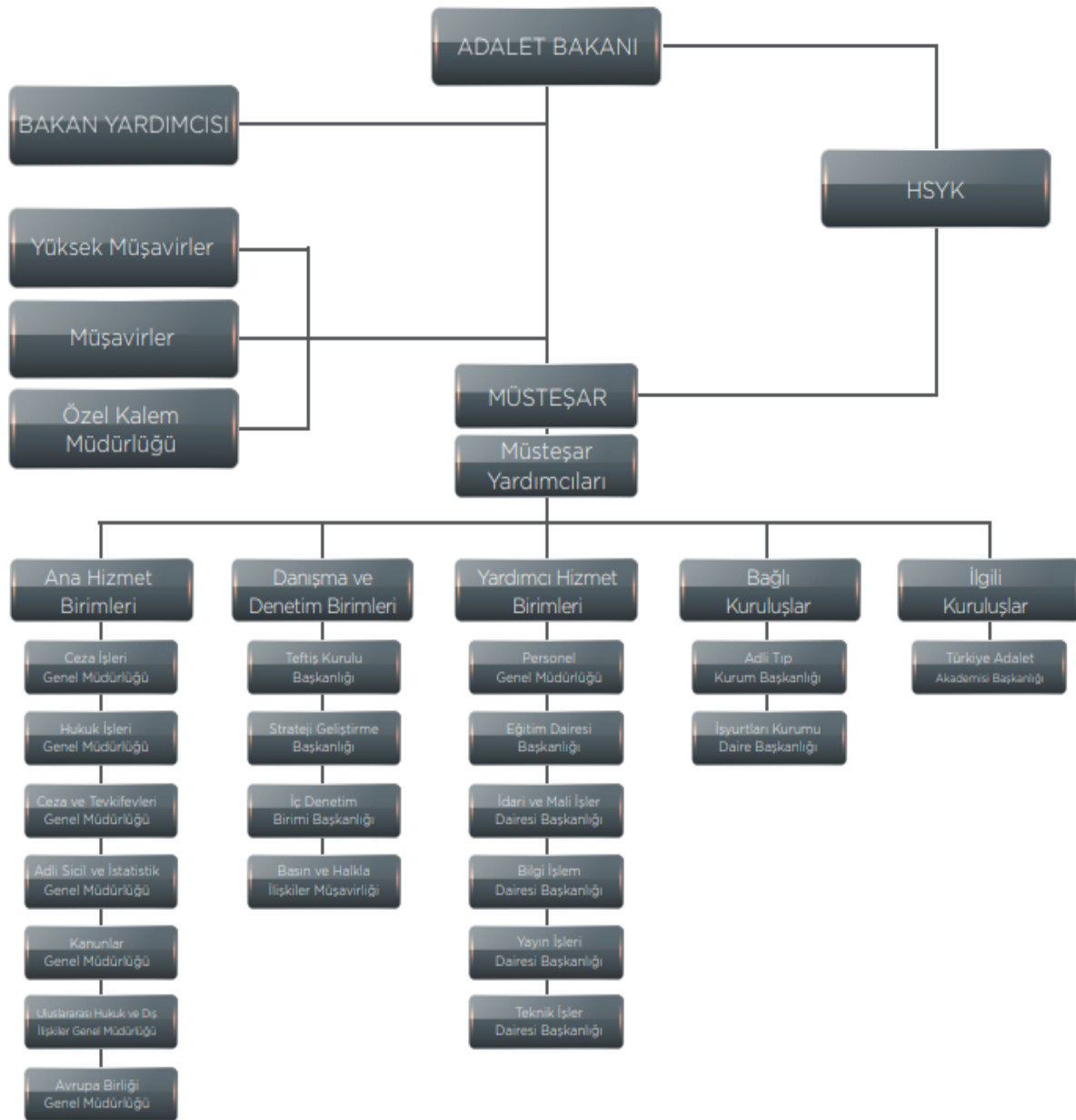
Adliye Nezareti’nin 1879 tarihli ilk nizamnamesi ile bakanlığın teşkilat yapısı belirlenmiştir. Bu nizamname ile, Adliye Müsteşarlığı, Adliye Mektupçuluğu, Havale Müdürlüğü, Umûr-ı Cezaiyye Müdürlüğü, Umûr-ı Hukukiyye Müdürlüğü, Sicill-i Memurin Müdürlüğü, Mezahip Müdürlüğü, Evrak Müdürlüğü ve Muhasebe Müdürlüğü birimleri oluşturulmuştur. Daha sonra bu birimlere, 1911 tarihli nizamname ile İhsaiyyât ve Müdevvenât-ı Kanuniyye Müdürlüğü ilave edildi. Bu birimlere ek olarak bazı önemli görevleri yerine getiren komisyonlar da oluşturulmuştur (Adalet Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı, 23).

Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve Adli Tıp Kurumu 1939 yılında Adalet Bakanlığına bağlanmış ise de Tapu Kadastro Genel Müdürlüğü daha sonra bakanlıktan ayrılmıştır. Böylece bakanlığın merkez teşkilatında Müsteşarlık, Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü, Ceza İşleri Genel Müdürlüğü, Zat İşleri Genel Müdürlüğü, Özel Kalem Müdürlüğü, Yayımlar Müdürlüğü, Levazım Müdürlüğü, Evrak Müdürlüğü ve Komisyonlar ile Adli Tıp Kurumu yer almıştır. Daha önce Adliye Vekâleti olarak anılan Bakanlığın adı, 1945 yılında Adalet Bakanlığı olmuştur. (Adalet Bakanlığı 2015-2019 Stratejik Planı, 23).

1984 yılında kabul edilen 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla Adalet Bakanlığı bugünkü halini almıştır. Birimlerden; Teknik İşler Dairesi Başkanlığı, 1992 Yılında; Uluslararası Hukuk ve Dış

İlişkiler Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ve Bilgi İşlem Dairesi Başkanlığı 2001 Yılında; Strateji Geliştirme Başkanlığı ve İç Denetim Birimi 2006 Yılında yapılan Kanun değişiklikleriyle kurulmuştur. Bakanlık bünyesinde Arabuluculuk Daire Başkanlığı, İnsan Hakları Daire Başkanlığı, Mağdur Hakları Daire Başkanlığı, Avrupa Birliği Proje Uygulamaları Dairesi Başkanlığı, Bilirkişilik Daire Başkanlığı, Alternatif Çözümler Daire Başkanlığı, İnsan Hakları Tazminat Komisyonu ve Yurtdışı Teşkilatının kurulması teşkilatta son yıllarda yapılan önemli değişiklikler olmuştur.

İlk kuruluşundan bu yana Adalet Bakanlığı'nın diğer kamu kurumları gibi sürekli olarak büyüme eğilimi içerisinde olduğu görülmektedir. Bu büyüme, bütçe, personel sayısı, birim sayısı, araç gereçler, sosyal tesisler ve bina sayısındaki artışlar şeklinde gerçekleşmiştir. Başlangıçta bir bina içerisinde faaliyet gösteren bakanlık şu an yaklaşık 7 bina içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Ayrıca Adalet Bakanlığı'ndaki kademe sayısı da süreç içerisinde artırılmıştır. Bakandan başlayarak hizmetliye kadar uzanan hiyerarşik yapı içerisinde birçok yeni kademe oluşturulmuştur.



Tablo 3: TC Adalet Bakanlığının teşkilat yapısı (<https://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/TeskilatYapisi/>)



Tablo 4: TC Adalet Bakanlığı CTE Genel Müdürlüğü'nün teşkilat yapısı (http://www.cte.adalet.gov.tr/menudekiler/teskilat/teskilat_sema.ASP)

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçmeden önceki haliyle Adalet Bakanlığı üst kademeleri Tablo 1'de, Adalet Bakanlığının bir birimi olan Ceza Tevkif Evleri Genel Müdürlüğünü teşkilat yapısı Tablo 2'de gösterilmektedir. Ancak bu şemalarda bazı kademeler belirtilmemiştir. Belirtilen dönemde Adalet Bakanlığı teşkilat yapısındaki kademeler sırası ile şu şekildedir: Bakan, bakan yardımcısı, müsteşar, müsteşar yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, daire başkanı, daire başkan yardımcısı, tetkik hakimi, adalet uzmanı, adalet uzman yardımcısı, şube müdürü, şef, memur, hizmetli. Ayrıca bakan özel kalem müdürü ya da sözleşmeli çalışanlar gibi hiyerarşik yapı içerisinde çalışan başka görevliler de bulunmaktadır.

5. Güncel Yönetim Yaklaşımlarının Adalet Bakanlığının Teşkilat Yapısı Üzerindeki Etkileri

Adalet Bakanlığı kuruluşundan bu yana diğer bakanlıklar gibi sürekli büyüme eğilimi göstermiştir. Kamu kurumları büyümelerinin gerekliliği konusunda çoğu kez haklı gerekçeler de ortaya koymaktadır. Adalet Bakanlığının büyümesini gerekli kılan nedenler 2014-2019 Stratejik

Planında³ belirtilmiştir. Planın Bakanlık Teşkilatı başlıklı 42. sayfasında "Günümüz dünyasında gerek yerel gerekse küresel ölçekte meydana gelen değişim ve gelişmeler adalet kurumlarının faaliyet alanını her geçen gün daha da genişletmektedir.

Bu çerçevede klasik çalışma alanlarının yanı sıra yeni alanlara yönelik politikalar geliştirilmesi gerekmektedir. Adalet sisteminin savunmasız gruplara duyarlı uygulamalar geliştirmesi, mağdurlara, tanıklara yönelik çalışmalar yapılması, adalet alanında uluslararası ilişkilerin geliştirilmesi, AİHM süreçlerinin iyileştirilmesi, alternatif ceza infaz yöntemlerinin geliştirilmesi, alternatif uyuşmazlık çözüm yöntemlerinin oluşturulması yeni alanlardan bazıları olarak artık gündemimizdedir.

Bakanlığımızın Birinci Stratejik Planının kamuoyuna açıklandığı günden bu yana belirtilen bu alanlara yönelik çalışmalar teşkilat yapısında bazı değişimleri beraberinde getirmiştir. Bakanlıkta Arabuluculuk Daire Başkanlığı, İnsan Hakları Daire Başkanlığı, Mağdur Hakları Daire Başkanlığı, Avrupa Birliği Proje Uygulamaları Dairesi Başkanlığı, İnsan Hakları Tazminat Komisyonu ve yurtdışı teşkilatının kurulması yapılan önemli değişiklikler olmuştur. Bunlar dışında personel eğitim merkezleri kurulması için mevzuat altyapısı tamamlanmış ve eğitim merkezlerinin faaliyete geçirilmesi için çalışmalar sürdürülmüştür. Bu değişikliklerin yanı sıra birimler yeni hizmet anlayışı çerçevesinde faaliyet alanını genişletmiştir.

Bakanlık teşkilatında insan kaynakları açısından getirilen bir yenilik ise uzman personel istihdamı olmuştur. Uzman personel istihdamı gerek mevzuat gerekse idari alışkanlıklardan kaynaklanan çalışma biçiminde değişikliği gerektirmektedir.

Teşkilat yapısında sağlanan tüm bu gelişmelere rağmen, 1984 yılında yürürlüğe giren Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun bir bütün olarak henüz değiştirilememiştir. Meydana gelen yeni çalışma alanları ve anlayışı ile daha etkin bir yapının oluşturulması için Kanunun yenilenmesi gerektirmektedir." şeklinde büyümeyi gerekli kılan nedenler belirtilmiştir. Stratejik planda büyümenin önünde engel olan mevzuatın da eleştiri konusu yapıldığı anlaşılmaktadır.

2010-2014 tarihli Stratejik Plan'da da GZFT analizi başlıklı 32. sayfada zayıf yönler belirtilirken "Bakanlık bütçesinin istenilen düzeyde olmaması", "İnsan kaynaklarının nicelik açısından yetersiz olması", " Fiziki kapasite ve teknik alt yapının henüz istenilen düzeyde olmaması" hususları dile getirilmiştir.

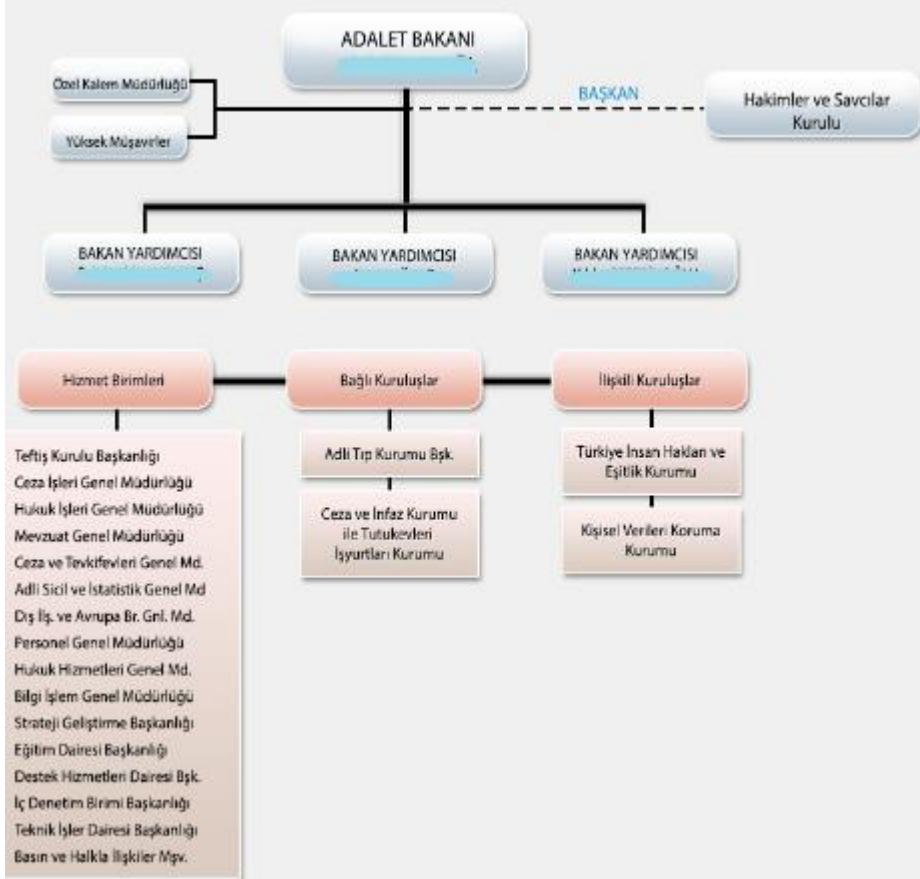
2014 tarihli CEPEJ Raporuna göre, Türkiye'de yargı için ayrılan bütçenin diğer Avrupa ülkelerine kıyasla oldukça az olduğu görülmektedir (CEPEJ, 2014). Örneğin 2012 yılında yargı sisteminin bütününe tahsis edilmiş bütçe Fransa'da 8 087 936 029 Avro, Türkiye'de ise 2 667 643 220 Avro'dur. Ayrıca diğer Avrupa ülkelerine göre yüz bin kişiye düşen hakim sayısı açısından da bir fazlalık görülmektedir. Anılan rapora göre Fransa ve Türkiye'de 2012 yılında yüz kişiye düşen hakim sayısı 10,7 olup birbirine eşittir. Ancak bu rakamlar bütün mahkemeler ve adliye sistemini kapsamına almaktadır. Fransa Adalet Bakanlığı merkez örgütü Türkiye'ye kıyasla daha küçüktür. Fransa Adalet Bakanlığının teşkilat şeması incelendiğinde hiyerarşik kademelerin ve işlevsel bölümlenimin daha az olduğu anlaşılmaktadır. Stratejik planlamanın ayrı bir birim yerine genel sekreterlik birimi tarafından yürütüldüğü görülmektedir. Genel sekreterlik ayrıca müsteşarlık ve personel işlerinin bir kısmını da üstlenmektedir. Katı bir merkezîyetçi geleneğe sahip olduğu düşünülen Fransa Adalet Bakanlığı'nın merkez örgütünün oldukça yalın olduğu, işlevsel bölünmenin fazla olmadığı, Adalet Bakan'ının müsteşarlık birimi yerine doğrudan işlevsel birimlerin üzerinde konumlandığı böylece daha yassı bir örgütsel yapının oluşturulduğu görülmektedir.

Yeni kamu yönetimi düşüncesi ve Avrupa Birliği uyum sürecinin de etkisi ile son zamanlarda Türkiye'de de kamu kurumlarının ve iş süreçlerinin daha yalın olması için çözüm arayışlarına girilmiştir. Bu amaçla 10.12.2003 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilmiştir. Bu kanunun kabulünden sonra bakanlıklar bünyesinde doğrudan doğruya müsteşara bağlı iç denetim birimleri oluşturulmuştur. Anılan kanunun 55 ve 56. maddelerinde iç kontrolün temel amacı kısaca idarenin faaliyetlerini etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yerine getirmesi şeklinde

³ <http://www.sgb.adalet.gov.tr/stratejik-plan.html>

ifade edilmiştir. İç denetim birimi 30.04.2007 tarihinde Adalet Bakanlığı bünyesinde de kurulmuştur. Ayrıca 01/01/2006 tarihinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda 5436 sayılı kanunla yapılan değişiklikle Adalet Bakanlığı bünyesinde Strateji Geliştirme Başkanlığı kurulmuştur. Bu başkanlığın görevleri incelendiğinde İç Kontrol biriminin görevleri ile benzerlikler gösterdiği görülmektedir. Bu birimlerin temel amacı, idarenin faaliyetlerini etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yerine getirmesinin sağlanması olsa da, hemen hemen bütün bakanlıklarda kurulan bu birimler kamu kurumlarının büyüklüğünü daha da artırmıştır.

Türkiye’de bakanlıklardaki kademe sayısının fazlalığı ve en alt kademe ile en üst kademe arasındaki mesafenin uzaklığı ciddi bir sorun olarak kendisini göstermektedir. Adalet Bakanlığı’nda 2012 yılından sonra istihdam edilmeye başlanan adalet uzman ve uzman yardımcılarının da eklenmesi ile bu uzaklık daha da artmıştır. Ancak daha sonra yeni adalet uzmanı ve uzman yardımcısı alınmaması ve mevcutlardan birçoğunun başka kurumlara geçmesi ile süreç içerisinde bu kademeler büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Ancak asıl önemli adım 2018 yılında çıkarılan 703 sayılı KHK ile bakanlık ve bağlı kuruluşlardaki müsteşar ve müsteşar yardımcısı kadrolarının kaldırılması ile atılmıştır. Böylece Adalet Bakanlığı’nda diğer bakanlıklar gibi bakan yardımcısından sonra gelen iki üst kademe ortadan kaldırılmıştır. Bu uygulamalar ile bir taraftan bürokratların yerini idari yapının dışından seçilecek bakan yardımcılarını dolduracağından daha demokratik bir yapının oluşturulması sağlanmış, bir taraftan da daha yalın ve yassı bir örgütsel yapıya kavuşulması yönünden ciddi bir mesafe kat edilmiştir.



Tablo 5: TC Adalet Bakanlığı'nın Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesinden sonraki teşkilat yapısı (<https://www.adalet.gov.tr/Bakanlik/TeskilatYapisi/>)

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesinin ardından Adalet Bakanlığı'nda teşkilat yapısı yatay olarak da değişmiş ve küçülmüştür. Daha önce ayrı iki birim olan Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü ile Kanunlar Genel Müdürlüğü, Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü adı altında, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü ile Uluslararası Hukuk ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü de Dış İlişkiler ve Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü adı altında birleştirilmiştir. Ayrıca İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı da Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı adı altında yeniden yapılandırılmıştır. Atılan bu

adımlarla Adalet Bakanlığının yatay ve dikey olarak küçültülmesi, daha verimli ve çevik bir teşkilat yapısının oluşturulması amaçlanmıştır. Ancak bu küçülmenin çalışan sayısı üzerinde henüz ciddi bir etkisi görülmemiştir. Her şeye rağmen yapılan yeniliklerle Adalet Bakanlığının teşkilat yapısı, diğer AB ülkeleri adalet bakanlıkları teşkilat yapıları ile daha fazla benzer hale gelmiştir. Adalet Bakanlığı Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü tarafından 2016 tarihinde hazırlanan “Avrupa Birliği Ülkelerinin Adalet Bakanlığı Teşkilat Yapıları” adlı kitap çalışmasında yer alan AB ülkeleri Adalet Bakanlıkları teşkilat şemaları incelendiğinde bu durum açık olarak görülmektedir.

SONUÇ

Günümüzde özel sektör alanında örgütlerin küçülme yoluna başvurması sadece krizlere ve rekabete karşı koyabilme kapasitesinin artırılması için geçici bir yol olarak görülmemekte, aksine olabildiğince küçük ve yalın olmak, verimlilik, etkinlik, yüksek performans, daha yönetilebilir olmak, daha az kırtasiyecilik gibi birçok nedenle sürekli bir tercih haline gelmiştir. Deyim yerinde ise örgütlerin sağlıklı ve güçlü olmasının göstergesi artık onun büyüklüğü değil, küçüklüğüdür. Bu gerçek özel sektör alanındaki örgütler kadar, kamu örgütleri tarafından da görülmektedir. Bu sebeple hükümetler ve birçok kamu kuruluşu, hizmet kalitesi ve verimliliğin artırılması, bürokrasi ve kırtasiyecilik ile masrafların azaltılması için küçülmenin yollarını aramaktadır.

Kamu kurumları hizmet kalitesinin artırılması, modernleşme ya da tasarruf amacıyla gereksiz iş süreçlerinin ve gereksiz kademelerin ortadan kaldırılması, personel sayısının azaltılması, atıl kalan birimlerin kapatılması konusunda çalışmalar yürütmektedir. Bu amaçla oluşturulan strateji ve iç kontrol birimleri etkin olarak çalışmaktadır. Bununla birlikte kamu alanında örgütsel küçülmenin sağlanması, özel sektör alanına göre oldukça güçtür. Çünkü siyasetçiler ve kamu sektöründen verimlilik ve kaliteli hizmet dışında da birçok beklenti bulunmaktadır. Çeşitli çevrelerce kamu kurumları bazen istihdam kapısı veya doldurulacak makam, bazen ihale alınacak yer ya da bazen imkanlarından yararlanılacak bir kuruluş olarak görülebilmektedir. Bu sebeple kamu kurumları, geri plandaki bu arzular nedeni ile sürekli büyüme eğiliminde olduklarından onların küçültülmesi, özel sektör alanına göre oldukça zordur.

Kamu kurumları açısından büyüme yönündeki cazibe, elbette Avrupa’daki kamu örgütleri açısından da geçerlidir. Ancak buna rağmen bazı AB ülkelerindeki bir kısım kamu örgütlerinin başarı ile küçültüldüğü anlaşılmaktadır. Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan AB Ülkelerinin Adalet Bakanlığı Teşkilat Yapıları adlı 2016 tarihli kitapta bazı AB ülkelerindeki adalet bakanlıklarının yalın ve yassı bir yapıya kavuşturuldukları, bakanlıkların bu kapsamda daha az kademe ve birimle faaliyet gösterdikleri görülmektedir. Türkiye’de de kamu kurumlarının daha modern, daha demokratik, daha etkin ve verimli olması için çeşitli çalışmalar yapıldığı, bunun için örgütsel küçülmenin de etkili bir yol olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Son zamanlarda kamu kurumlarında örgütsel küçülmenin sağlanması yönündeki tüm gayretlere rağmen bu konuda ciddi bir başarının sağlandığını söylemek zordur.

Kamu kurumlarının hantallık, aşırı büyüklük, atıllık, işlevsizlik ve verimsizlik gibi mevcut sorunlarından kurtulması açısından anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçilmesi önemli bir fırsat olmuştur. Yeni sistemin daha hızlı karar alıp uygulayabilen yapısının yanında, değişimin sağlayacağı güç ve sistemin tepeden tırnağa yeniden gözden geçirilmesi ve yer yer yeniden oluşturulması zorunluluğu bu konuda önemli bir avantaj sağlamaktadır. Sistemin devreye girmesi ile birlikte kamu kurumlarındaki bazı kademelerin ve birimlerin kaldırılması yönündeki alınan kararlar yeni sistemin, kamu örgütlerinin olması gereken yapılarına kavuşturulması konusunda etkili olacağı kanaatini güçlendirmektedir.

KAYNAKÇA

- Abadan, N. (1959). Bürokrasi, AÜ Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Ankara.
- Adalet Bakanlığı AB Genel Müdürlüğü Yayını, (2016). Avrupa Birliği Ülkelerinin Adalet Bakanlığı Teşkilat Yapıları, Ankara.
- Akçakaya, M. (2016), Bürokrasi Kuramları ve Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Sorunlar, Gazi İİBF Dergisi 18/3 2016 669-694
- Al, H. (2008). Yeni Kamu Yönetimi, Değişim Yayınları, Ankara.
- Arnold, J. (1997). *Managing Careers In To The 21 St Century*, London, Paul Chapman Publishing Ltd. A SAGE Publications Company.

- Arslan, N. T., (2010), Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi” C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 2.
- Cascio, W.F. Downsizing: What Do We Know? What We Have Learned? Academy of Management Executive, 7 (1):95-104.
- CEPEJ, (2014), CEPEJ Çalışmaları No:20, Avrupa Yargı Sistemleri, Avrupa Adaletin Etkinliği Komisyonu.
- Demirkaya, C. (2017). Başkanlık Sistemi ve Yarı Başkanlık Sistemi Analizi: ABD ve Fransa Örneği, Nişantaşı Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.Yüksek Lisans Tezi.
- Eren, E. (2008). *Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi*, İstanbul: Beta Yayınevi, 11. Bası.
- Eren, E. (2009). Yönetim ve Organizasyon, İstanbul: Beta Yayınevi, 9. Bası.
- Genç, N. (2007). Yönetim ve Organizasyon, Çağdaş Sistemler ve Yaklaşımlar, Ankara, Seçkin Yayınevi.
- Koçel, T. (2007). *İşletme Yöneticiliği* İstanbul: Arıkan Yayınları, 11. Bası.
- Lipset S. M. (2008), INTRODUCTION to Robert Michels’ Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy, Collier Books, 1961. (Çev.) Toker Dereli Çalışma ve Toplum Dergisi, sayı: 4.
- Mucuk, İ. (2005). *Modern İşletmecilik*, İstanbul: Türkmen Kitabevi, Onbeşinci Bası.
- Ölçer, F. (1998), *Örgütsel Küçülme, Güncel Yönetim ve Organizasyon Yaklaşımları*, Ankara: Seçkin Yayınevi. 1. Bası.
- Özkaral, Metin. (2008), Bürokrasi Siyaset İlişkisi Açısından Türkiye İle Fransa'nın Karşılaştırılması, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Konya.