



Araştırma Makalesi / Research Article

Yayın Geliş Tarihi / Article Arrival Date

07.11.2018

Yayınlanma Tarihi / The Publication Date

22.04.2019

**Dr. Öğr. Üyesi Ayşegül SAYLAM** 

Hacettepe Üniversitesi  
İİBF- Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
aysegulk@hacettepe.edu.tr

## KURUMSAL KURAM EKSENİNDE CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNDEKİ BAKANLIKLARIN YENİDEN YAPILANDIRILMASI

### ÖZET

Bakanlıklar, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve kamu politikaların uygulanmasında merkezi yönetimin vazgeçilmez bir örgütlenme biçimidir. Türk kamu yönetiminde de kurumsallaşmış ve meşruiyeti yüksek bu yapının genetik mirası Osmanlı Devleti'nden devralınmış ve günümüze kadar varlığını sürdürmüştür. Türkiye Cumhuriyeti'nde bakanlıkların niteliksel ve niceliksel özellikleri, zamanın ruhuna ve ülke ihtiyaçlarına göre değişiklik arz etmiştir. 2018 Haziran ayı itibarıyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş ve yeni sistemde bakanlıklar yeniden yapılandırılmıştır. Bu çalışmanın amacı da Türkiye Cumhuriyeti'nde bakanlıkların varlık nedenini kuramsal bir çerçevede ele almak, gelişimlerini açıklamak ve de yeni hükümet sisteminde bakanlıkların hangi kurumsal mantıkla yapılandırıldığını belirterek bakanlıkların teşkilat yapılarındaki değişiklikleri incelemek, yapılan düzenlemeleri değerlendirmektir.

**Anahtar Kelimeler:** Bakanlık, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Kurumsal Kuram, Türkiye

## RESTRUCTURING OF THE MINISTRIES IN THE SYSTEM OF THE PRESIDENCY OF THE REPUBLIC WITH THE INSTITUTIONAL THEORY FRAMEWORK

### ABSTRACT

Ministries are an indispensable form of organization of central government in the implementation of public services and public policies. The genetic heritage of this structure, which has been institutionalized and legitimized in the Turkish public administration, was taken over from the Ottoman Empire and continued to exist until today. Qualitative and quantitative characteristics of the ministries of the Republic of Turkey have also vary according to the Zeitgeist and needs of the country. In June 2018, the System of the Presidency of the Republic was adopted, and the ministries were restructured in the new system. The aim of this study is to explain the reason of the existence of the ministries in the Republic of Turkey by addressing a theoretical framework, also explain their development, examine and assess the institutional logic of the arrangements and organizational structures of ministries in the new system.

**Keywords:** Institutional Theory, Ministry, The System of the Presidency of the Republic, Turkey

## **Giriş**

Merkezi yönetim, yükümlü olduğu belli kamu hizmetlerini yerine getirmek için ayrı fonksiyonlar üstlenen çeşitli kamu örgütleri ortaya çıkarmıştır. Bu örgütlerden alanlarında uzmanlaşmış bakanlıklar, Türk kamu yönetiminin en önemli icracı organları olmuştur. Osmanlı Devleti'nin modern çehresinin görünür kurumları olarak bakanlıklar, Batıdan öykünülerek sisteme dahil edilmiş, Türkiye Cumhuriyeti de hem kendi köklerinde meşruiyet kazanmış hem de ülke sınırları dışında da meşruiyeti yüksek bu kurumları, modern ve merkezi yönetimin güçlü kurumları olarak devralmıştır. Ülkede kurumsallaşmış bakanlık tipi örgütlenme modelinin sayıları, fonksiyonları, teşkilatlanmaları ve adları ülke ihtiyaçlarına ve zamanın ruhuna göre değişerek bugüne kadar kesintisiz olarak varlığını devam ettirmiştir. Türkiye 2018 Haziran ayı itibariyle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçmiştir. Yeni sistemde başbakanlık makamı kaldırılmış, yeni bakanlıklar kurulmuş, bazıları birleştirilmiş, bazıları ise kaldırılmış, bakanlıkların teşkilat yapılarında ve bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlarında da değişiklikler ortaya çıkmıştır. 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK), 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bakanlıklara yönelik kurumsal düzenlemeler olmuştur. Bu kapsamda çalışmanın temel amacı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemindeki bakanlıkları ve bu bakanlıkların teşkilatlarını incelemektir. Bu kapsamda ilk olarak ülkede bakanlık tipi örgütlenme modelinin ortaya çıkışı ve varlık nedeni, kurumsal kuram ekseninde değerlendirilmiş ve ülke sınırları içerisinde örgütlenme modelinin meşruiyet kaynağı olan Osmanlı Devleti mirası irdelenmiştir. Ardından yine kurumsal kuramın kavramsal çerçevesinden de yararlanılarak ülkedeki bakanlıkların gelişimi açıklanmış ve özellikle AK Parti Hükümetinde, bakanlıkların gelişimi, yeni sistemdeki bakanlıkların hangi kurumsal mantıkla yeniden düzenlendiği ve bakanlıkların yeni teşkilatlarındaki değişiklikler incelenmiştir. Son olarak yapılan düzenlemelerin olası sonuç ve etkileri, kuramsal çerçeve ekseninde bütüncül bir bakış açısıyla, sonuç kısmında değerlendirilmiştir.

## **1. Kuramsal Çerçeve**

Örgüt kuramları, kurumlardaki çoğu pratiğin arkasındaki teorik mantığı açıklayıcı özelliklere sahip olmuştur. 20. yüzyılın başlarına kadar özellikle idareyi ilgilendirecek örgütlerle alakalı teoriler geliştirilmiştir. Örgüt kuramlarından olan nüfus ekolojisi ve kaynak bağımlılığı kuramı, örgütün çevre ile ilişkilerini açıklamaya yönelik varsayımlar yapılandırmışlardır. Ancak bu kuramlarda meşruiyet ve kurum kavramı farklı ele alınmıştır. Kurumsal kuram ise kurum kavramını geniş açıdan ele alarak meşruiyet, kurumsallaşma, eşbiçimlilik, kurumsal girişimci ve kurumsal mantık gibi kavramlar ve açıklamalarla bir kurumun ortaya çıkışını ve hayatta kalma mücadelesini aydınlatıcı bilgiler barındırmaktadır. Bir diğer deyişle, kurumsal kuramın düşünürleri örgütlerin neden belli kurumsal formu benimsediğine, nasıl ve neden belli prosedür veya sembollerini kullandığına yoğunlaşır ve de bunların örgütsel alanda ve devletler veya milletler arası nasıl yayıldığını inceler (Hall ve Taylor, 1996: 947). Kurumsal kuramın ilk temsilcisi P. Selznick, R. K Merton'un düşüncelerinden etkilenerek kurumsal kuramı geliştirmiştir (Scott, 1995: 15-17). Selznick örgüt ve kurum ayırımına odaklanmış, örgütlerin zamanla kurum haline geldiğini, kurumsallaştığını açıklamış ve kurumsallaşmış yapıların daha uzun ömürlü (çözülmesi zor) olduğunu belirterek, özelliklerini belirtmiştir. Bu kapsamda, kurumsal değer (misyon), biçimsel yapı, standardizasyon, uzmanlaşma, sosyal gerçek ve meşruiyet gibi unsurların, kurumsallaşma üzerinde etkilerini araştırmıştır (Selznick, 1957; Selznick, 1996). Eski kurumsal kuramın barındırdığı düşünceler 1970'li yıllarda özellikle çevresel faktörlerin, örgüt üzerinde etkisinin artmasıyla popüleritesini yitirmeye başlamıştır. DiMaggio ve Powell'a göre (1991: 2) eski kurumsal kuramın varsayımları, doğru soruyu sormadıkları için değil, kavramsal ve açıklayıcı açıdan çok soyut oldukları için desteklenmemiştir. Örneğin Selznick'in kavramlaştırması tanımsal düzeyde kalmış,

kurumsallaşma sürecini açıklamış ancak bu sürecin nedenlerini belirtmemiştir. Başka bir deyişle, kurumsallaşma, değerlerin örgüt tarafından içselleştirilmesine yönelik bilgi sağlar, fakat bu değerlerin nasıl oluştuğunu belirtmekte yetersizdir (Scott, 1987: 494). Eski ve yeni kurumsal kuram arasında göze çarpan farklılık, yeni kurumsal kuramın meşruiyet ve kurum kavramıyla daha çok ilgilenmesi, meşruiyeti örgütsel bir zaruriyet olarak görmesi ve yapılandırılmış bilişselliğe daha çok önem vermesidir (Selznick, 1996: 273). Bu kapsamda yeni kurumsal kuramın düşünür ve düşüncelerini açıklamadan önce, kurum ve meşruiyet kavramına açıklık getirilmelidir. Kurum kavramı birçok yaklaşımda sıklıkla kullanılsa da kurumların doğası hakkında ve ne olduklarına yönelik ortak bir düşünce ya da tanım literatürde bulunmamaktadır (Meyer, 2008: 789; Scott, 1987: 493). Eski kurumsal kuram, kurum kavramını örgütlerle bağlayarak, örgütlerin belli değerler kazanarak, belli özelliklere sahip olduğunu ve araçsal bir unsurun ötesinde kurum olacağını vurgulamıştır. Yeni kurumsal kuram ise, kurumları daha kapsayıcı bir çerçevede incelemiştir. Örneğin Bush (1987) kurumları davranış kalıpları ekseninde ele almıştır. Scott (1995), kurumların kültürel, normatif ve düzenleyici özelliklerine vurgu yapmıştır. Barley ve Tolbert (1997) kurumların paylaşılmış kural ve simgeler olduğunu belirtmiş, Berger ve Luckman (1967: 75), kurumları programlanmış eylem ve düzen olarak açıklarken; Lawrence ve Suddaby (2006: 219), kurumları aktörlerin yapılandığı organ olarak açıklayarak kurumsal girişimcilere vurgu yapmıştır. Friedland ve Alford da (1991: 232), kurumların şekillendirilmesinde yine kişilere vurgu yaparak kurumları, sembol, kural ve örgüt üstü eylem ve kalıplar olarak açıklamıştır. Kurumlarla alakalı en geniş kapsamlı çalışma Jepperson tarafından 1991 yılında yapılmıştır. Jepperson'a göre (1991: 143-150) kurum, örgütlenmiş ve resmileşmiş prosedürlerdir ve genel olarak bu prosedürler toplumun kurallarını belirlemede etkilidir. Biçimsel örgütler de birer kurumdur, örgütler kurumlar yaratabilir veya kuruma dönüşebilir.

Kurumsal kuramda en önemli kavramlardan olan meşruiyet, örgütler için büyük önem arz etmektedir. Çünkü meşruiyet örgütün varlığını sürdürmesi için en önemli unsurlardan biridir. Meşruiyet örgütte yapılandırmayı sağlamaktadır, aktörler meşruiyet kazanmak için yapısal formları taklit eder ve de kabul edilmiş davranış kalıplarını yeniden üretir (Hargreaves, 2004: 55). Meşruiyet kavramı kurumsal kuramcılar tarafından çok fazla kullanılmakta ancak farklı şekilde ele alınmakta ve çok azı bu kavramı tanımlamaktadır. Örneğin Deephouse (1996), meşruiyeti düzenleyici ve de kamu açıklaması olarak ele almış, Scott ise (1995) normatif, düzenleyici ve bilişsel olarak üç çeşit meşruiyet türünden bahsetmiş, Suchman (1995a) faydacı, ahlaki ve bilişsel olarak üç tür meşruiyet tanımlamıştır. Belirtildiği gibi literatürde meşruiyet kavramı farklı türlerle ele alınsa da en geniş anlamda meşruiyet, sosyal olarak yapılandırılmış düzende, eylemlerin ve/veya varlığın istenilene uygun olduğu yönündeki genel algı veya varsayımdır (Suchman, 1995b: 574).

Meyer ve Rowan (1977), Zucker (1977), DiMaggio ve Powell (1983; 1988) tarafından şekillendirilen yeni kurumsal kuramda örgüt yaşadığı çevreye duyarlıdır, bu durum da meşruiyet kazanmak ve hayatta kalmak için kurumsal eşbiçimliliği artırır. Benzeşme belirsizliğe karşı örgütün bir cevap mekanizmasıdır. Bir diğer anlamda örgüt tekerleği yeniden keşfetmek yerine uyum sorununu ortadan kaldırmak amacıyla var olan meşruiyet kazanmış yapıyı benimser ki bu da eşbiçimliliği artırır (Selznick, 1996: 273). Meyer ve Rowan bu transferi rasyonel mit kavramı ile ele alarak modernleşmeye vurgu yapmıştır. Meyer ve Rowan'a göre (1977: 340-341) örgütler, modern toplumlarda, kurumsallaşmaya yardımcı olan örgütsel form, uzmanlık, iş bölümü, teknik gibi unsurları, varlıklarını sürdürmek ve de meşruiyetlerini arttırmak için sistemlerine dahil ederler, şahsi olmayan ve de rasyonel olan bu mitler sayesinde örgütün dışarda meşruiyet kazanması sağlanır. Kurumsal çevrede oluşturulan bu mitler, öykünülerek yayılır. Rasyonel olduğu düşünülen bu mitler reform olarak aktörler tarafından sisteme dahil edilerek bunların gerekli olduğu belirtilip,

batının normları modernite çatısı altında uygulanır. Bu modern, meşruiyet kazanmış kurumsallaşmış örgütsel reçetelerle örgütsel form meşruluk kazanır (Christiansen vd., 2007: 57-60). Di Maggio ve Powell da 20. yüzyıldan itibaren modernleşme ile birlikte devlet tarafından sürecin rasyonelleştiğini ve yaşanan değişimlerin benzeşmeyle ortaya çıktığını belirtmekte ve bu rasyonel mitlerin nasıl sisteme dahil edildiğine yönelik zorlayıcı, öykünmecî ve de normatif olarak üç çeşit eşbiçim modelini açıklamışlardır.

Çalışmanın niteliği açısından diğer önemli kavramlar, kurumsal değişim ve de kurumsal girişimci. Kurumsal kuram bağlamında genelde kurumlar özellikle kurumsallaşmış yapılar düzenli ve istikrarlı mekanizmalardır. Ancak kurumsal sistemler içsel ve dışsal nedenlerle değişebilir. Siyasi, iktisadi ve sosyal dış etkenlerle kurumlar, anlamlar, sistemler değişebilir (Scott, 2008: 12-13). Powell ve Bromley (2013: 4-6) ve Powell ve Colyvas (2008: 277-278)'a göre değişimi sadece mikro veya makro eğilimlerle açıklamak yetersizdir. Makro eğilimler istikrarı bozabilir, kurumu değiştirebilir, örgüt içi bireylerde kurum içerisindeki sorunları fark ederek, bunlara çözüm üretmeye çalışır ve sorunları kuramlaştırır. Katılımcılar da bu kuramlara belli anlamlar yükleyerek, sorunları giderirler ve yeniden kanıksanmış anlamlar geliştirirler. Kurumsal kuram, özellikle kurumsallaşmış ve meşruiyeti yüksek mekanizmaların çok güçlü olduğuna, bu nedenle bireylerin veya girişimcilerin her zaman kurumlara uyacağına vurgu yapmaktadır. Ancak kurumsal kuramın son dönem çalışmaları kurumlar üzerinde bireylerin etkisini araştırmıştır (Battilana, 2006: 654). Yapılan çalışmalar, kurumların oluşturulmasında ve değişiminde dışsal faktörlerin, beklenmedik değişim ve gelişmelerin ve/veya krizlerin, aktörleri yetkilendireceğine ve kurumlar üzerinde kişilerin yani kurumsal girişimcilerin etkili olacağına işaret etmiştir (bkz.DiMaggio, 1988; Leca ve Nacchane, 2006; Lawrence ve Suddaby, 2006). Bu sayede kurumsal girişimci, kurumlarla alakalı kanıksanmış kalıpları, kılavuz metinleri (senaryoların) akılcı bir sistematikle sorgular (Barley ve Tolbert, 1997: 102).

Çalışmada kurumsal kuram ekseninde, kuramın kavramsal çerçevesi kullanılarak Türkiye'de bakanlık tipi örgütlenme modelinin varlığı ve günümüze kadar kesintisiz devam etmesinin nedeni kurum, meşruiyet, eşbiçimlilik kavramları ile açıklanacak, ardından bakanlıkların gelişiminde niteliksel ve niceliksel değişiklikler yine kurumsal kuramın kavramlarından zamanın ruhu kavramı ile irdelenecek ve de yeni hükümet sistemindeki bakanlıkların yeniden yapılandırılmasının mantığı kurumsal girişimci, kurumsal mantık, meşruiyet kavramları ekseninde bütüncül bir bakış açısıyla incelenmeye çalışılacaktır.

## **2. Kurumsal Kuram Bağlamında Türkiye'de Bakanlıkların Varlık Nedeni ve Gelişimleri**

Organize olmuş resmileşmiş prosedürlerle (kurum olarak), belirlenen kamu hizmetlerini yerine getirmek üzere oluşturulan bakanlık tipi örgütlenme modelinin kökenleri İngiltere'ye dayanmaktadır. 13. yüzyılda ortaya çıkan bu örgütlenme modeli 17. yüzyılın sonlarında da Fransa'nın güçlü devlet yapısının görünür kurumları olmuştur (bkz. Karahanoğlu, 2009). Kurumsal kuram ekseninde, Türkiye'de modernleşmenin bir çıktısı ve rasyonel bir mit olarak bakanlıkların varlığının ve bugüne kadar vazgeçilmez bir kurumsal form olarak devam etmelerinin nedeninin anlaşılması için Türk kamu yönetiminde bakanlıklara içerde meşruiyet sağlayan Osmanlı Devleti'nin kurumsal mirasına değinilmesi gerekmektedir. Osmanlı Devleti'nde 17. yüzyılın sonlarından itibaren yaşanan mali, iktisadi, idari, sosyal, siyasi buhranlar, devletin çehresini Batıya döndürmesine yol açmış, bu durum devletin Batıdaki modern kurum ve yapılara öykünmesine, idarelerindeki eksikleri yönünde kendilerini eğitmesine sebebiyet vermiştir. III. Selim zamanında başlayan merkezileşmeye yönelik modernleşme hareketleri siyasi yapının yeniden düzenlenmesine yol açmış, Avrupa'nın devlete yönelik siyasi etkileri ile birlikte devlet, Avrupa'nın idari kurumlarına,

yapılarına, uygulamalarına öykünmüş ve modernleşme idari sınıfın hem ideolojisi hem de yaptığı uygulamaların meşruiyet kaynağı olmuştur (Karpas, 2002: 78). Bu amaçla da III. Selim zamanında ilk defa Avrupa Devletleri'nde daimi elçilikler kurulmuştur (Eryılmaz, 2010: 48). Bu dönemde ilk olarak askeri alanda başlayan yenilikler daha sonradan idari ve kamu kurumlarında da görülmeye başlamıştır. Batı'nın kurumları ve kanunları yukarıdan aşağı idari elit tarafından teşvik edilmiş ve uygulanmıştır (İnancık, 2013: 68- 69). Osmanlı Devleti teşkilatlanma olarak Avusturya ve Prusya'dan öykünmüş (ülkelerin mutlak monarşi ile yönetilmesi bunu etkilemiştir) ancak kurumsal bakımdan yapılan aktarımlarda Fransa'dan örnek alınmış, kurumlar ve bu kurumların yapılarına yönelik mevzuatlar Osmanlı Devleti tarafından tercüme edilmiş ve uyarlanmaya çalışılmıştır (Akyıldız, 2012: 47; Onar, 1942: 157-158). Batının düzgün çalışan ve gereksinimlere yanıt veren kurumlarını taklit etmek veya aktarmak olarak (Heper, 1973: 19) ortaya çıkan sürecin belki de en önemli çıktılarında biri nezaretler, bugünkü adıyla bakanlıklar olmuştur. Osmanlı Devleti, yaşadığı idari buhranın üstesinden gelmek amacıyla dışarıda meşruiyeti yüksek, kanıksanmış rasyonel mit olarak bakanlık tipi örgütlenme formunu II. Mahmud zamanında devlet sistemine dahil etmiştir. Bu dönemde, ülkedeki idari belirsizlik ve sıkıntıyı gidermek amacıyla, modern ve rasyonel gözüken bu örgütlenme formu, verimliliği sorgulanmadan merkezi yönetimin demir başları haline gelmiştir. Bu kapsamda ilk olarak 1826 yılında Evkaf Nezareti oluşturulmuş, 1836 yılında devletin yönetim ve askeri işlerine bakan Kethüda dairesi, Umur-u Mülkiye Nezareti'ne (daha sonra Dâhiliye), Bab-ı Ali'nin önemli dairelerinden olan Reissülküttaplığı da Hariciye Nezareti'ne dönüştürülmüştür. Eğitimde yaşanan sıkıntılar nedeniyle de bu alanda da modern kurumlara gerek duyulmuş, alandaki işlerin idare edilmesi amacıyla Tanzimat Fermanının ilanından sonra Meclis-i Maarif-i Muvakkat kurulmuş, 1866 yılında bu örgüt, Maarif-i Umumiye Nezareti olarak bakanlık formunu kazanmıştır. Ekonomik alandaki işlerin yürütülmesi amacıyla da 1839 yılında Ticaret Nezareti, 1846 yılında Ziraat Nezareti, 1848 yılında Nafia Nezareti ve 1918 yılında da İaşe Nezareti kurulmuştur. Nezaretlerin idare edilmesi amacıyla da günümüzdeki kabine sistemine tekabül eden Meclis-i Vükela kurularak nezaretler arası koordinasyon ve eşgüdüm sağlanmaya çalışılmıştır (Akyıldız, 2012: 51- 62; Ortaylı, 2007).

Osmanlı Devleti'nde bakanlıkların kurulmasına, kaldırılmasına ve teşkilatlanmasına yönelik standart bir düzenleme olmamasına rağmen, kural ve faaliyetlerin yazılı kayda geçirilmesi, terfiinin belli kritere bağlı olması, nezaret örgütlenmesinin daire, şube, kalem gibi birimlere ayrılması, görevlerde uzmanlığın aranması ve görevlerde yapısal ve işlevsel farklılığın olması, kurumsallaşmaya yönelik önemli adımlar atılmasını sağlamıştır. Türkiye Cumhuriyeti de devraldığı kurumsal yapı ile birlikte hem içeride hem de dışarda meşruiyeti yüksek bakanlık tipi örgütlenme modelini, ülke sistemine dahil etmiştir. Bu amaçla da 23.04.1920 tarihinde açılan meclisin işlerini idare etmek üzere ilk olarak Muvakkat İcra Encümeni adında geçici hükümet kurulmuş ardından bu encümenliğin işlerini yürütmek amacıyla Layiha Encümeni oluşturulmuştur. 01.05.1920 tarihinde meclis yürütme yetkisini meclis içerisinden seçilen bakanlar aracılığı ile gerçekleştirmiş ve bakanlıklar deruhte olmaya başlamıştır (Arsel, 1994: 56). Bu amaca yönelik ilk yasal girişim de "Türkiye Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına dair Kanun Layihası"nın, 02.05.1920 tarihinde 3 sayılı Kanunla yasallaşmasıyla gerçekleşmiştir. Böylece Türk kamu yönetiminin kurumsallaşmış kurumsal formu olarak rasyonel ve modern bakanlık tipi örgütlenmenin ilk hizmet bakanlıkları ortaya çıkmış ve "Umur-ı Şeriye Vekâleti, Müdafaa-i Milliye Vekâleti, Adliye Vekâleti, Dâhiliye Vekâleti, Hariciye Vekâleti, Maliye Vekâleti, Maarif Vekâleti, İktisat Vekâleti, Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekâleti, Erkan-ı Harbiye Umumiye Vekâleti" olarak 11 hizmet bakanlığı Türk kamu yönetiminde yer almıştır (TBMM Zabıt Ceridesi (01.05.1920): 196-198).

Kurumsal kuramın kavramlarından olan “zamanın ruhu” bakanlıkların oluşumunu ve bakanlıklarda meydana gelen yapısal ve işlevsel farklılıkları açıklama da önemli bir diğer kavramdır. Kurumların niteliği ve niceliğini belirlemede kurumun içerisinde bulunduğu dönem, o dönem içerisindeki siyasal, ekonomik buna benzer birçok faktör yani zamanın ruhu önemli bir unsurdur (Czarniawska, 2006). Kurumlarda meydana gelen değişim veya gelişmeler zamanın ruhuna uygun olması gerekmez. Gerçekten de Cumhuriyetin kuruluşundan çok partili siyasi yaşama kadar ülkede hizmet bakanlıklarının sayılarında somut bir artış yaşanmamış ancak ülke ihtiyaçlarına göre bu bakanlıkların önemi değişmiştir. 1929 yılına kadar kuruluş sancısı yaşanan ülkede siyasi bağımsızlığı teminat altına almak büyük önem arz etmiş, bu kapsamda bu bağımsızlığın teminatını sağlayacak iktisadi kurumlara önem verilmiştir. Özel sektör girişiminin çok az düzeyde olması, vekaletleri birçok düzenleme yapmaya yöneltmiştir. 1929 yılında dünyada yaşanan ekonomik buhran dolayısıyla ülke, ekonomik politikalarında daha pragmatik ve ılımlı bir devletçi yol izlemiş bu dönemde bu politikaların merkezi düzeyde uygulayıcısı olan İktisat Vekâlet’inin gücü ve önemi artmış, yine mutedil devletçi politikanın bir çıktısı olarak 1931 yılında Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti oluşturulmuştur. 1946 yılında hizmet bakanlığından farklı bir yapı olarak 4951 sayılı “Bakanlıklarının Kuruluşu Hakkındaki Kanun” ile devlet Bakanlarının da atanabileceği öngörülmüştür. 1980’li yıllara kadar özellikle koalisyonlar hükümeti döneminde hizmet bakanlıkları ve de devlet bakanlarının sayısı hızla artmış örneğin 1950 yılında 14 hizmet bakanlığı olmak üzere toplam 16 bakanlık mevcut iken; 1979 yılında 24 hizmet bakanlığı olmak üzere toplam 34 bakan görevini icra etmiştir (ayrıntılı bilgi için bkz. Küçükyağcı, 2015). 1961 Anayasasında da 4951 sayılı Kanuna uygun şekilde düzenlemeye gidilmiştir. Kanun Başbakana verdiği yetkiyle, ülkede sık sık bakanlık ihdas edilmesine ve lağvedilmesine yol açmıştır (Gözübüyük, 2010: 82). 12 Eylül İhtilali de kamu yönetimi alanında köklü değişiklikler öngörmüştür (Karaer, 1987, s. 36). İhtilalin ardından hazırlanan 1982 Anayasasının 113. maddesi ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve teşkilatının kanunla düzenlenmesi hükmü getirilmiş ve yaşanan sıkıntı giderilmeye çalışılmıştır. 1970’li yıllarda başlayan ülkedeki ekonomik sıkıntıları gidermek amacıyla uygulanan 24 Ocak Kararları, idari alana yansımaya başlamıştır. Bu kapsamda bakanlıklara yönelik 17.06.1982 tarihli 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK’lar, 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Kanun ve 13.12.1983 tarihli “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” ile hizmet bakanlıklarının kuruluş, teşkilat ve görevlerinin belli bir nizamda yürütülmesi sağlanmış, bakanlıkların sayıları azaltılmış ve teşkilat yapılarında sadeleşmeye gidilmiştir. 1983 yılında Bülend Ulus hükümetinde toplam 21 hizmet bakanlığını devralan Turgut Özal, çıkarılan KHK’lar ile birlikte bunların sayısını 14’e indirmiştir. Ancak hizmet bakanlıklarının sayılarında ve teşkilat yapılarındaki bu sadeleşme, devlet bakanlarında yaşanmamış devlet bakanlarının sayısı 7’yi geçemez kuralı, 15.10.1986 tarih ve 3313 Sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 27.9.1984 Tarihli ve 3046 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun” ile 10’a, 09.02.1988 tarih ve 3407 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 15’e, son olarak 22.12.1994 tarih ve 4060 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile de bu sayı 20’ye çıkarılmıştır (Gözler ve Kaplan , 2017: 146). Hatta 21.12.1987- 09.11.1989 tarihleri arasında Özal Hükümetinde toplam 33 bakan hizmet vermiştir. AK Parti Hükümeti 2002 yılında iktidara gelene kadar, özellikle koalisyonlarla birlikte hizmet bakanlıklarının sayısında büyük bir artış görülmezken, devlet bakanlarının sayısı hızlıca artmış, Başbakanlığa bağlı

kuruluşlarla ilişkilendirilen devlet bakanları, icracı bakanlıklar gibi hizmet etmişlerdir (Gözler ve Kaplan, 2017, 147; Gözübüyük ve Tan, 2012: 186).

### **3. Ak Parti Hükümeti Dönemi'ndeki Bakanlıkların Yeniden Yapılandırılmasındaki Kurumsal Mantık**

Anlam sistemi olarak kurum ve kurumsal formlar belli kurallar içermektedir. Bu kurallara yönelik bilgilerin gerek yapılandırılması gerekse de geçerlilik kazanmasına kurumsal mantık yardım eder (Scott, 1994: 60, 61). Böylece kurumsal yapılanmalar, belirli mantıksal eylemlerle hareket eder (Friedland ve Alford, 1991). Bu hareketlere de iktisadi, siyasi, sosyal, sembolik kaynaklar yön verir (Sewell, 1992). Kurumsal girişimci veya girişimciler de bu kaynakları kullanarak kurumsal mantığın sürdürülmesini veya korunmasını sağlar (Thornton ve Ocasio, 1999: 806; Misangyi vd., 2008: 757- 758). Türk Kamu Yönetimi'nde de son dönemde, merkezi düzeyde yapılan reformlara yönelik mevzuatlardaki kurumsal mantık, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ilkeleri ile örtüşen kurumsal mantık olmuştur. Özetle eski Amerikan Başkanı B. Clinton tarafından “az maliyetle daha çok çalışan devlet” olarak adlandırılan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı, özel sektör yönetim ilkelerinin (etkinlik, verimlilik, etkililik) kamu sektörüne aktarılması ile “devletin işletme gibi idare edilmesi” gerektiğini savunmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549- 550; Kelly, 1998: 201). Kamu yönetiminde daha çok verimliliğe, etkinliğe vurgu yapan, bu kapsamda hiyerarşi, bürokrasi ve hantal mekanizmaların azaltılmasına dikkat çeken, girdilerden çok çıktılara önem veren (bkz. Osborne ve Gaebler, 1992) trend, 1980’li yıllardan itibaren Türk Kamu Yönetimi’nde etkisini göstermeye başlamış ve AK Parti Hükümetinde merkezi hükümetin yapılandırılmasında daha belirgin hale gelmiştir. 2003 yılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’nın gerekçesi, 2011 yılındaki 6223 sayılı Yetki Kanununun amacı ve bu kanuna yönelik çıkarılan KHK’lar ve kurumsal girişimcilerden Cumhurbaşkanı Recep Tayyip Erdoğan tarafından yeni sistemin “devleti anonim şirket gibi yürütme kabiliyeti”<sup>1</sup> olarak açıklanması, bu kurumsal mantığın somut göstergeleri olmuştur. AK Parti Hükümeti ile birlikte kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına yönelik en kapsamlı reform çalışmaları “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” ile başlatılmış, kanunun amacı özetle “katılımcı, saydam, hesapverebilir bir kamu yönetiminin oluşturulması ve kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli” bir şekilde yerine getirilmesi amacıyla idarenin yeniden yapılandırılması olarak belirtilmiştir. Kamu yönetiminde köklü reformlar öngören tasarının merkezi yönetime yönelik izdüşümleri 2011 yılında çıkarılan 6223 sayılı Yetki Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. Yetki Kanununun amacı 1. maddede, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı’na paralel olarak “kamu hizmetlerinin düzenli, süratli, etkin, verimli ve ekonomik şekilde yürütülmesini sağlamak” olarak belirtilmiştir. Bu amaçla da yetki kanununa dayanılarak çıkarılan KHK’larla bakanlıklar yeniden düzenlenmiş, yeni bakanlıklar kurulmuş, mevcut bakanlıklar birleştirilmiş, kanun gerekçesine uygun olarak var olan bakanlıkların bazılarının teşkilat kanunları değiştirilmiş, değişikliklerle birlikte bakanlıkların bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşları revize edilmiş ve başbakanlığa bağlı bazı kuruluşlar, yeni hizmet bakanlıklarının kurulmasıyla lağvedilmiş veya ilgili hizmet bakanlıklarına bağlanmıştır. Bunlara ek olarak Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK’lardan 643 sayılı KHK ile 3046 sayılı Kanunun bazı maddeleri değiştirilmiş, bakanlıkların teşkilatlarına yönelik KHK’lar ile mevcut bakanlıklardan bazılarının teşkilat kanunları tamamen değiştirilerek (Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıkları) bakanlıklarda ara kademeler azaltılmış ve belirtilen

<sup>1</sup> Bkz. Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor - Cumhurbaşkanı İle Gündem Özel  
21.06.2018. <https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U>. Erişim Tarihi: 22.07.2018.

kurumsal mantığa uygun olarak bakanlıklar yeniden yapılandırılmışlardır (ayrıntılı bilgi için bkz. Saylam ve Öktem, 2015). Bu düzenlemelere ek olarak 643 sayılı KHK'nın 21/A maddesiyle Türk kamu yönetiminde klasik bakanlık hiyerarşik örgütlenmesinden farklı olarak bakana, bakanlığa yardımcı olmak üzere, hükümetin görev süresiyle yetkili, bakana karşı sorumlu bakan yardımcılığı kadrosu ihdas edilmiştir. Yine aynı KHK'nın 4. maddesi ile Türk kamu yönetiminde hizmet bakanlıklarından ayrı olarak ortaya çıkan devlet bakanları, kamu hizmetlerinin daha etkin yürütülmesi amacıyla kaldırılmış ve bunlara bağlı kurum ve/veya kuruluşlar ilgili bakanlıklara devredilmiş ve Başbakanlık makamı güçlendirecek bir düzenleme olarak Başbakan'a yardımcı olmak üzere sayısı beşi geçmeyecek Başbakan Yardımcısı ünvanı ile bakan görevlendirilmesi oluşturulmuştur.

#### **4. Yeni Sistemde, Yeniden Yapılandırılan Bakanlıklar ve Bakanlıkların Teşkilatı**

Kuramsal çerçevede belirtildiği üzere kurum çevresinde yaşanan siyasi, ekonomik, sosyal, bürokratik vb. beklenmedik değişim, gelişme veya krizler, kurumsal girişimcileri yetkilendirerek kurumsallaşmış yapılarda değişikliklere yol açabilir. Böylece kurumsal girişimci veya girişimciler belli mantık doğrultusunda zamanın ruhuna uygun olarak kurumların yeniden yapılandırılmasına öncülük edebilir. Türkiye Cumhuriyeti de 17.04.2017 tarihli Anayasa referandumunun ardından 24.06.2018 tarihli seçim ile tam anlamıyla “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne geçmiştir. Yeni sistemin birçok ekonomik, siyasi, sosyal sebebi sayılabilir. Ayrı bir araştırma konusu olan bu faktörler özetle kurumsal girişimcileri yetkilendirerek kurumlarda değişikliklere yol açmıştır. Yeni sistemde de bakanlıkların yapısal ve işlevsel değişimlerinde kurumsal girişimcileri yönlendiren kurumsal mantık yine yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ilkeleriyle örtüşmüştür. Keza yeni sistemin gerekliliğinde Cumhurbaşkanı, bürokratik oligarşiye, yapıların hantallığına ve de bürokratik işleyişteki bozukluklara vurgu yapmış ve çözüm üreten, sonuç odaklı, etkin ve verimli devletin lüzumunu belirtmiş ve “devletin bir anonim şirket gibi yürütülmesi” gerektiğini savunmuştur. Buna ek olarak, yeni sistemin lokomotifini, kurumsal girişimcilerden Cumhurbaşkanı, sistemle alakalı olarak ülke ve Dünyadaki yönetim modellerinin incelendiğini (politika transferi- eşbiçimliliğe vurgu) belirtmiş, ardından yeni sisteme benzer hükümet sistemlerinin (özellikle Amerika ve Rusya) olduğunu vurgulayarak sisteme dış meşruiyet kazandırmak istemiştir. Bu söylemlere ek olarak, yeni sistemin ülke tarihinde de (ecdat) var olduğunu belirterek, sistemin kurumsal temellerinin ülke sınırları içerisinde daha önceden atıldığını vurgulayarak sisteme iç meşruiyet yüklemiştir<sup>2</sup>.

Yeni sistem Türk kamu yönetiminde büyük reformlara yol açmıştır. Seçimin ardından Anayasada yapılan değişikliklerin bazıları yürürlüğe girmiş, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile başbakanlık makamı ve bakanlar kurulu kaldırılmış ve yürütme yetkisi doğrudan halk tarafından seçilmiş Cumhurbaşkanı tarafından kullanılmaya başlamıştır. 10.07.2018 tarihli 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” ile Cumhurbaşkanı yürütme yetkisini, kurullar, cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, ofisler ve bakanlıklar ile yürütmeye başlamıştır. Bu kapsamda Cumhurbaşkanlığı'ndaki politika kurulları “Bilim, Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu” olarak oluşturulmuştur. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı kurum ve kuruluşlar, “Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu

<sup>2</sup> Bkz. Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor - Cumhurbaşkanı İle Gündem Özel  
21.06.2018. <https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U>. Erişim Tarihi: 22.07.2018.



Genel Sekreterliği, Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Türkiye Varlık Fonu” olarak düzenlenmiştir<sup>3</sup>. İcracı faaliyetler içinse de yönetim zihniyeti ile teşkilatlanması öngörülen ve Cumhurbaşkanlığı’na bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, “Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi”nin kurulması öngörülmüştür.

Yeni sistemin lokomotifi merkezi idarede de bakanlıkların işlevselliklerinin ve verimliliklerinin artırılması istenmiş, daha az bürokrasi ile daha hızlı karar almaları gerekliliği belirtilmiştir. Bu kapsamda, bakanlıkların sayısının ve kendi içerisindeki hiyerarşinin azaltılması ve teşkilat yapılarında da sadeleşme sağlanmasına yönelik düzenlemelerin hayata geçirileceğini zikredilmiştir.<sup>4</sup>Böylece yeni mevzuatlar, yeni kamu işletmeciliği ile örtüşen kurumsal mantıkla sisteme dahil edilmiştir. 09.07.2018 tarihli 703 sayılı KHK ile bazı bakanlıkların teşkilat ve görevleri ile alakalı KHK’lar, bakanlıkların yeni adına uygun olarak değiştirilmiş, bazılarının eski teşkilat ve görevleri hakkındaki kanun lağvedilmiş, bazılarının da yeni düzenlemelere uygun olarak adları değiştirilmiştir (bkz. Tablo 1). Böylece 1985 yılı 3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri ile alakalı Kanun, 1984 yılı 2992 sayılı Adalet Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri ile alakalı Kanun, 2011 yılı 634 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığı ile alakalı KHK, 2011 yılı Gençlik ve Spor Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri hakkındaki 638 sayılı KHK, 1983 yılı 178 sayılı Maliye Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri hakkındaki KHK, 2003 yılı 4848 Sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri hakkındaki Kanun, 2011 yılı 639 sayılı Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri hakkındaki KHK, 2011 yılı 644 sayılı Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri hakkındaki KHK ve 2011 yılı 645 sayılı Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın teşkilat ve görevleri hakkında KHK yürürlükten kaldırılmıştır. Teşkilat kanunlarının adı değişen Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın yeni adları sırasıyla Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı, Aile, Çalışma, Sosyal Hizmetler Bakanlığı olmuştur. Son olarak Ekonomi Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı kaldırılmış, Maliye Bakanlığı’nın adı Hazine ve Maliye olarak değiştirilmiş ve Hazine Müsteşarlığı lağvedilmiştir. Adı değişen KHK veya Kanunların ilgili maddeleri de 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine uygun olarak yürürlükten kaldırılmıştır. Bahsedilen düzenlemelere göre Türk Kamu Yönetimi’nin yeni sistemdeki bakanlıkları oluşturulmuştur (bkz. Tablo 2).

Tablo 1. 09.07.2018 tarihli 703 Sayılı KHK’ya Göre Bakanlıklara İlişkin Adları Değiştirilen KHK ve Kanunlar			
Kanun veya KHK yılı	Kanun veya KHK Sayısı	Kanun veya KHK’nın Eski Adı	Kanun veya KHK’nın Yeni Adı

<sup>3</sup> Genelkurmay Başkanlığı 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde Cumhurbaşkanlığı’na bağlı bir kurum iken 4 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Milli Savunma Bakanlığı’na bağlanmıştır. Buna ek olarak 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile “Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu” Cumhurbaşkanlığı’nın ilgili kuruluşu haline gelmiştir.

<sup>4</sup> Bkz. Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor - Cumhurbaşkanı İle Gündem Özel 21.06.2018. <https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U>. Erişim Tarihi: 22.07.2018.

2011/652	Milli Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Özel Barınma Hizmeti Veren Kurumlar ve Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK
1970/1325	Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatları Hakkında Kanun	Askeri Okullar, Askeri, Öğrenciler, Askeri Fabrikalar ve Bazı Düzenlemeler
1985/3152	İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun
2011/663	Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşların Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki KHK	Sağlık Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK
2011/635	Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Yükseköğretim Kurumlarının Araştırma ve Geliştirme Projelerinin Karşılanması Hakkında KHK
2011/640	Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Gümrük Personeli ile Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK
2011/655	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Ulaştırma ve Alt Yapı Alanına İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında KHK
2011/633	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Sosyal Hizmetler Alanında Bazı Düzenlemeler Hakkında

		KHK
1985/3146	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Alanında Bazı Mali Hükümler Hakkında Kanun
2010/6004	Dışişleri Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun	Dışişleri Bakanlığı Personeline İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun

**Kaynak:** 09.07.2018 tarihli 703 Sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”.

<b>Tablo 2. 09.07.2018 tarihli 703 Sayılı KHK ve 10.07.2018 tarihli 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine Göre Yeni Sistemdeki Bakanlıklar</b>
Adalet Bakanlığı
Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı <sup>5</sup>
Çevre ve Şehircilik Bakanlığı
Dışişleri Bakanlığı
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
Gençlik ve Spor Bakanlığı
Hazine ve Maliye Bakanlığı
İçişleri Bakanlığı

<sup>5</sup> 1 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bakanlığın ismi Çalışma, Sosyal Hizmet ve Aile Bakanlığı iken, 15 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile bakanlığın ismi Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmet Bakanlığı olarak değiştirilmiştir.

Kültür ve Turizm Bakanlığı
Milli Eğitim Bakanlığı
Milli Savunma Bakanlığı
Sağlık Bakanlığı
Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
Tarım ve Orman Bakanlığı
Ticaret Bakanlığı
Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı

**Kaynak:** 09.07.2018 tarihli 703 Sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”; 10.07.2018 tarihli 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”

Görüldüğü üzere kamu yönetimindeki 21 hizmet bakanlığının sayısı 16’ya indirilmiş, bu niceliksel azalma bakanlıkların teşkilatlarında da bazı değişikliklere yol açmıştır. 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile teşkilat yapısı yeniden değişen Adalet Bakanlığı’nın ana hizmet birimlerinden “Hukuk İşleri Genel Müdürlüğü” ve “Kanunlar Genel Müdürlüğü” bakanlığın yeni teşkilat yapısında yer almamış bunun yerine tek bir genel müdürlük olarak “Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü” kurulmuştur. Kararname öncesi bakanlığın teşkilat yapısında mevcut olan “Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü” 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kaldırılmıştır.

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın işlerini yürütmek amacıyla kurulan Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın teşkilat yapısı incelendiğinde daha önceki bakanlıklardaki teşkilat yapılarının çoğunun, hem örgütlenme biçimi hem de hizmet niteliği açısından korunduğu görülmekte, burada dikkat çeken daha önceden Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nda “Şehit Yakınları ve Gaziler Dairesi Başkanlığı”nın genel müdürlük olarak örgütlenmesidir.

İsmi değişmeyen Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın teşkilat yapısında değişiklikler yaşanmıştır. Bakanlıkta “mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek, Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programları uygun şekilde yapılmasını gözetmek, Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak, Mahalli idare personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek, Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek üzere” “Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü” oluşturulmuştur. Buna ek olarak daha önceden Maliye Bakanlığı’na bağlı olan “Milli Emlak Genel Müdürlüğü” kararname ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na bağlanmıştır. Son olarak bakanlık bünyesinde iki ayrı birim olarak hizmet veren “Avrupa Birliği Yatırımları Dairesi Başkanlığı” ve “Dış İlişkiler Dairesi

Başkanlığı”, “Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı” olarak tek ad altında örgütlenmişlerdir.

Dışişleri Bakanlığı’nın adı değişmeye de teşkilat yapısında yeni kurumların varlığı söz konusu olmuştur. Bakanlığın kuruluş ve görevleri hakkındaki 07.07.2010 tarihli 6004 sayılı Kanunda mevcut olan ancak teşkilat yapısında ihdas edilmeyen “Küresel ve İnsani Konular Genel Müdürlüğü, Çatışmayı Önleme ve Kriz Yönetimi Genel Müdürlüğü, Andlaşmalar Genel Müdürlüğü ve Yurtdışı Tanıtım ve Kültürel İşler Genel Müdürlüğü”nün 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurulması öngörülmüştür. Daha önceden “Avrupa Genel Müdürlüğü” ve “Bilişim Teknolojileri Daire Başkanlığı” olarak Dışişleri Bakanlığı bünyesinde var olan kurumlar da yeni kararnamede yer almamışlardır. Son olarak 2000 yılında Avrupa Birliği ile ilişkileri yürütmek amacıyla Başbakanlığa bağlı olarak kurulan “Avrupa Birliği Genel Sekreterliği”, 2011 yılında Avrupa Birliği ile Türkiye arasındaki ilişkilerin ulusal ve uluslararası düzeyde idare edilmesi amacıyla Avrupa Birliği Bakanlığı olarak örgütlenmiştir. Ancak zamanın ruhuna uygun olarak bu bakanlık yeni sistemde yerini almamış ve de bu ilişki Dış İşleri Bakanlığı’na bağlı, daha küçük bir örgüt olan “Avrupa Birliği Başkanlığı” tarafından yürütülmeye başlamıştır.

Adı değişmeyen bir diğer bakanlık olan Enerji ve Tabii Kaynak Bakanlığı’nın teşkilat yapısında da önemli değişiklikler zuhur etmiştir. “Dış İlişkiler ve AB Genel Müdürlüğü” yeni sistemde “Dış İlişkiler ve Uluslararası Projeler Genel Müdürlüğü” olarak bakanlık teşkilatında yer almıştır. Bakanlık bünyesinde daha önceden mevcut olan “Yenilenebilir Enerji Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Transit Petrol Boru Hatları Dairesi Başkanlığı, Bağlı ve İlgili Kuruluşlar Daire Başkanlığı” birimleri yeni sistemde kaldırılmıştır. Bakanlıkta bu alanlara yönelik hizmetlerin yürütülmesinde “Enerji Genel Müdürlüğü” biriminin yetkilendirileceği öne sürülebilir. Son olarak daha önceden bakanlıkta “Nükleer Enerji Proje Uygulama Daire Başkanlığı” birimi, yeni sistemde “Nükleer Enerji Genel Müdürlüğü” olarak daha büyük bir birim olarak örgütlenmiştir.

Eski sistemdeki adını koruyan Gençlik ve Spor Bakanlığı’nın teşkilatında da değişiklikler olmuş, “Spor Hizmetleri Dairesi Başkanlığı”, genel müdürlük olarak örgütlenmiş, “Eğitim, Kültür, Araştırma Genel Müdürlüğü”nün ismi “Eğitim, Araştırma ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü” olarak bakanlık bünyesinde yer almıştır. Bunlara ek olarak eski sistemde bakanlık teşkilatında yer almayan “Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü ile Sosyal İlişkiler ve İletişim Dairesi Başkanlığı” birimlerinin kurulması öngörülmüştür. Son olarak “Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı” birimi, “Uluslararası Organizasyonlar ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü” olarak örgütlenmiştir.

Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı’nın, Maliye Bakanlığı’nın çatısı altında birleştirilmesi ile oluşturulan Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın teşkilat yapısı da değişmiştir. Maliye Bakanlığı’nda “Muhasebat Genel Müdürlüğü” olarak yer alan birim yeni bakanlıkta “Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü” olarak teşkilatlanmıştır. Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü”nün adı “Gelir Düzenleme Genel Müdürlüğü” olmuştur. “Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı” da “Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü” olarak örgütlenmiştir. Daha önceden Hazine Müsteşarlığı bünyesinde yer alan “Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, Sigortacılık Genel Müdürlüğü, Hazine Kontrolörleri Kurulu ve Sigorta Denetleme Kurulu” birimleri de Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın bünyesinde birleştirilmiştir. Eski sistemde Hazine Müsteşarlığı’nda yer alan “Devlet Destekleri Genel Müdürlüğü, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Mali Sektörlerle İlişkiler ve Kambiyo Genel Müdürlüğü” yeni bakanlıkta yer almamıştır.

İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı ve adı değişen Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın teşkilat yapıları incelendiğinde dikey veya yatay anlamda büyük bir değişiklik görülmemiştir. Daha önceden İçişleri Bakanlığı'nda bulunan "Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü" yeni sistemde mevcut olmamıştır. Eski adı Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığı olan Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı, eski teşkilat yapısını aynen devralmıştır. Son olarak eski sistemdeki Sağlık Bakanlığı bünyesinde bulunan "Sağlık Araştırmaları Genel Müdürlüğü" birimi, yeni sistemdeki Sağlık Bakanlığı'nda vücut bulmamıştır.

Daha önceki sistemde Gümrük ve Ticaret Bakanlığı olarak hizmet veren Ticaret Bakanlığı da eski teşkilat yapısını korumuş ancak daha önceden Ekonomi Bakanlığı bünyesinde bulunan "İhracat Genel Müdürlüğü, İthalat Genel Müdürlüğü, Anlaşmalar Genel Müdürlüğü, Serbest Bölgeler, Yurtdışı Yatırım ve Hizmetler Genel Müdürlüğü, Ürün Güvenliği ve Denetimi Genel Müdürlüğü" birimleri, Ticaret Bakanlığı altında hizmet vermeye başlamıştır.

Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın yeni örgütlenmesi olan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı eski yapıdaki teşkilatlanma birimlerini devralmış, daha önceden Ekonomi Bakanlığı çatısı altında hizmet veren "Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü", Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na devredilmiştir. Eski yapıda "Sanayi Genel Müdürlüğü" ve "Verimlilik Genel Müdürlüğü" olarak iki ayrı genel müdürlük olarak örgütlenen hizmet birimleri, yeni sistemde "Sanayi ve Verimlilik Genel Müdürlüğü" olarak tek birime dönüştürülmüşlerdir. Daha önceden bakanlık teşkilatında bulunmayan "Ar-Ge Teşvikleri Genel Müdürlüğü" 1 Numaralı Kararname ile "Ekonomik kalkınma, sosyal gelişme, rekabet yeteneğini güçlendirme ve milli güvenlik hedefleri doğrultusunda bilim, teknoloji, araştırma, geliştirme ve yenilikçilik politikalarının geliştirilmesi amacıyla yapılacak çalışmalarda ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, belirlenen politikaların uygulanmasını sağlamak, izlemek, koordine etmek ve sonuçlarını değerlendirmek" üzere kurulmuş, buna ek olarak lağvedilen Kalkınma Bakanlığı'nın görev ve sorumluluklarından olan kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve yürütmek üzere Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde "Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü" kurulmuştur. 2011 yılındaki Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan KHK'lar ile oluşturulan Kalkınma Bakanlığı ve Ekonomi Bakanlığı'ndan, Ekonomi Bakanlığı'nın teşkilatının çoğunun Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'na devredildiği görülmektedir. Kalkınma Bakanlığı'nın ise bünyesinde yer alan birimler, yeni sistemdeki bakanlıklarda yer almamakta ancak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde kurulması öngörülen "Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü" tarafından, Kalkınma Bakanlığı'nın görevinin yürütüldüğü düşünülmektedir.

2011 yılından beri hizmet veren Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile birlikte Tarım ve Orman Bakanlığı olarak tek bir bakanlık bünyesinde toplanmıştır. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'nın tüm teşkilatı yeni bakanlıkta haizken, Orman ve Su İşleri Bakanlığı'ndaki ana hizmet birimlerindeki tüm genel müdürlükler de (Çölleşme ve Erozyonla Mücadele Genel Müdürlüğü, Su Yönetimi Genel Müdürlüğü, Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü), Tarım ve Orman Bakanlığı çatısı altında hizmet vermektedir. Bu kapsamda iki bakanlığın birleştirilmesi ile oluşturulan Tarım ve Orman Bakanlığı'nda eski bakanlıklardaki teşkilatların korundukları görülmektedir.

Yeni sistemde Başbakanlık makamının bulunmaması, yeni bakanlıkların kurulması ve var olan bakanlıkların kaldırılması ve bakanlıkların teşkilat yapılarındaki değişiklikler, bakanlıkların bağlı, ilgili ve ilişkili kurumlarında da değişiklikler ortaya çıkarmıştır. Bu kapsamda da 15.07.2018 tarihli 4 numaralı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve

Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi” yürürlüğe girmiştir. Düzenleme ile birlikte Başbakanlığa bağlı bazı kurum veya kuruluşlar, ilgili bakanlığa veya Cumhurbaşkanlığı’na bağlanmıştır. Bu kapsamda “Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı”, İçişleri Bakanlığı’na; “Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığı”, “Yurtdışı Türkler ve Akraba Toplulukları ve Vakıflar Genel Müdürlüğü”, Kültür ve Turizm Bakanlığı’na; “Toplu Konut İdaresi Başkanlığı”, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na; “Diyanet İşleri Başkanlığı”, “Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği” ve eski adı Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı olan “Milli İstihbarat Teşkilatı Başkanlığı” da Cumhurbaşkanlığı’nın bağlı kuruluşları olmuştur. Kalkınma Ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyon görevini yürütme sorumluluğu, yeni sistemde Kalkınma Bakanlığı’nın lağvedilmesiyle birlikte Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na geçmiştir. Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne hazırlanma sürecini yürütmek amacıyla Avrupa Birliği Bakanlığı yerine ihdas edilmiş “Avrupa Birliği Başkanlığı”, Dışişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşu olarak yeni sistemde ortaya çıkmış ve daha önceden Avrupa Birliği Bakanlığı’na bağlı “Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programı Merkezi Başkanlığı” ve “Türkiye Akreditasyon Kurumu” da Dışişleri Bakanlığı’nın bağlı kuruluşları haline gelmiştir. Eski sistemde Kalkınma Bakanlığı’na bağlı “Türkiye İstatistik Kurumu”, Maliye Bakanlığı’na bağlı “Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Milli Piyango İdaresi Genel Müdürlüğü, Gelir İdaresi Başkanlığı” ve Hazine Müsteşarlığı’na bağlı “Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü” yeni sistemde Hazine ve Maliye Bakanlığı’na bağlanmıştır. Eski adıyla Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı’na bağlı “Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü”, bakanlığın ilgili kuruluşu olan “Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu” ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı’na bağlı “Orman Genel Müdürlüğü, Meteoroloji Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü”, yeni sistemde Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde yer almıştır. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan “Mesleki Yeterlilik Kurumu” ve bakanlığın bağlı kuruluşu “Çalışma ve Sosyal Güvenlik Eğitim ve Araştırma Merkezi”, Aile, Çalışma, Sosyal Hizmetler Bakanlığı’nın sırasıyla ilgili ve bağlı kuruluşu olarak hizmet vermeye devam etmiştir. Eski sistemde Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan “KOSGEB (Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı)” ve eski adı “TürkPatent Enstitüsü” olan “Türk Patent ve Marka Kurumu”, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın sırasıyla ilgili ve bağlı kuruluşları olarak hizmet etmeye başlamıştır. 702 sayılı KHK ile kurulan “Nükleer Düzenleme Kurumu”, 4 sayılı Cumhurbaşkanı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanınca belirlenen bakanlıkla ilişkilendirilmiş ve yine aynı kararname ile yeni bir enstitü olarak nadir toprak elementlerine yönelik Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ile ilişkili “Nadir Toprak Elementleri Araştırma Enstitüsü” Türk kamu yönetiminde yer almıştır. 01.11.2017 tarihli ve 7060 sayılı Kanunla kurulan ve Ekonomi Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olan “Helal Akreditasyon Kurumu” 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Ticaret Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu haline gelmiştir. Son olarak 13.12.2018 tarihli 23 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgili “Türkiye Uzay Ajansı” yeni bir kurum olarak sistemde yerini almıştır.

4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nde bakanlıklarla ilişkileri düzenlenmeyen bazı kurum veya kuruluşların ilişkili/ilgili oldukları hizmet bakanlıkları 1 ve 2 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Genelgeleri ile belirlenmiştir. Bu kapsamda Kişisel Verileri Koruma Kurumu, Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu, Adalet Bakanlığı’nın; Türkiye Emlak Bankası A. Ş., Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nın; Nükleer Düzenleme Kurumu, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı’nın; Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Halk Bankası Anonim Şirketi, Türkiye Vakıflar Bankası Türk Anonim Şirketi,

Türkiye Kalkınma Bankası A. Ş. Genel Müdürlüğü ve Merkezi Finans ve İhale Birimi, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın; Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın; Türkiye İhracat Kredi Bankası A. Ş. Genel Müdürlüğü de Ticaret Bakanlığı'nın ilgili/ilişkili kurum/kuruluşları olarak düzenlenmiştir.

Son olarak 2011 yılında ihdas edilen bakan yardımcılığı statüsü Türk Kamu Yönetimi'nde önemli tartışmalara yol açmıştır. 3046 sayılı Kanunda, bakan yardımcılığı düzenlemesi yapılmamıştır. Buna ek olarak, müsteşar ve bakan yardımcısının bakana sorumlu olması, müsteşarın görevi açıkça belirlenirken, bakan yardımcısının soyut bir tanımlamasının yapılması ve yetki-imza devri gibi konular, bakan yardımcılığının, bakanlık hiyerarşisindeki konumunu, idare hukuku açısından sorunlu hale getirmiştir. Yeni sistemde, 3046 sayılı Kanunun bakanlık teşkilatına yönelik hükümlerinin kaldırılması ve 703 sayılı KHK ile birlikte müsteşarlık makamının lağvedilmesi, kamu yönetiminde farklı bir tartışma alanı yaratmıştır. Yeni sistemde kurumsallaşmış, Türk kamu idaresinde güçlü bir hiyerarşik makam olan müsteşarlığın yerini bakan yardımcılığı almıştır. Bakan yardımcılarının 3046 sayılı Kanunun 22. maddesinde yer alan müsteşarın görevleriyle aynı göreve sahip olması, müsteşarlık makamına benzemektedir. Ancak bakan yardımcılığının istisnai memurluk olması, Cumhurbaşkanı görev süresiyle eş hizmet görevinin olması ve sayılarının belirtilmemiş olması meslek memurluğu olan müsteşarlıktan ayrılmaktadır. Düzenleme, müsteşar ve bakan yardımcılığı arasındaki ikilik ve hiyerarşik sorunu ortadan kaldırmakta ve kamu yönetiminde yeni bir hiyerarşik yapılanmaya yol açmaktadır.

### **Sonuç Yerine**

Osmanlı Devleti'nin öykünerek politika transferi ile sistemine dahil ettiği bakanlık tipi örgütlenme modeli, Türk kamu yönetiminde devralınmış, içerde ve dışarda meşruiyeti yüksek bu örgütlenme modeli, kamu idaresinde içselleştirilmiş ve günümüze kadar kesintisiz varlığını sürdürmüştür. Kurumsallaşmış bu örgütlenme modelinin sayıları ve niteliği zamanın ruhuna göre şekillenmiştir. Türk kamu yönetiminde de bakanlıklara yönelik düzenlemelerdeki kurumsal mantık özellikle AK Parti hükümeti ile birlikte yeni kamu işletmeciliğinin prensipleriyle örtüşmüştür. Bu kapsamda 2003 yılı Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, 2011 yılı 6223 sayılı Yetki Kanunu ve sistemin sürdürülmesine yönelik Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin gerekçeleri, kurumsal mantığın somut göstergeleri olmuştur. Ülkede yaşanan iktisadi, sosyal, siyasi, bürokratik vb. gelişmeler, kurumsal girişimcileri zamanın ruhuna uygun olarak sistem ve kurumlarda değişiklik yapması yönünde yetkilendirmiş, bu kapsamda 24.06.2018 tarihinde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Kurumsal girişimciler, sistemin ülke sınırları içinde ve dışında mevcut olduğuna yönelik söylemlerde bulunarak, yeni sisteme ve sistemin kurumlarına meşruiyet kazandırmaya çalışmışlardır. Yeni sistemde başbakanlık makamı ve bakanlar kurulu kaldırılmış, Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisini kurullar, Cumhurbaşkanlığına bağlı kurum ve kuruluşlar, ofisler ve bakanlıklar eliyle yürütmeye başlamıştır. Yeni sistemde bakanlıklar belirtilen kurumsal mantıkla yeniden revize edilmiş, bu kapsamda bazı bakanlıklar kaldırılmış, bazıları birleştirilmiş ve/veya yeni bakanlıklar kurulmuştur. Eski sistemde 21 adet olan hizmet bakanlıklarının sayısı 16'ya indirilmiştir. Buna ek olarak bazı bakanlıkların teşkilat yapıları sadeleştirilmiş, bakanlıkların bünyesindeki bazı kurumlar kaldırılmış, bazıları birleştirilmiş ve/veya ülke ihtiyaçlarına göre yeni kurumlar ortaya çıkmıştır. Yapılan düzenlemeler ile benzer görevleri yapan ve görevleri çakışan bakanlıklar arasındaki yetki geçişmeleri ve olası yetki çatışmaları önlenmiş ve bürokrasi azaltılmıştır. Buna ek olarak ekonominin idame edilmesinde yetkili bakanlıkların sayısı azaltılarak ekonomideki çok başlılık ve kurumlar arası olası yetki geçişmeleri



engellenmiştir. Ancak yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının prensipleri ile örtüşen kurumsal mantıkla bakanlıkların sayısını azaltmaya yönelik ortaya çıkan yapılandırma, tüm bakanlıkların teşkilat yapılarında aynı oranda sadeleşme ile sonuçlanmamıştır. Örneğin daha önceden iki ayrı bakanlık olarak hizmet veren Aile, Çalışma, Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Tarım ve Orman Bakanlığı'nın teşkilat yapıları incelendiğinde daha önceki sistemdeki teşkilat yapılarının korunduğu görülmektedir. Keza İçişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı'nın teşkilat yapılarında da dikey ve yatay anlamda belirtilen kurumsal mantığa yönelik belirgin bir değişiklik yaşanmadığı söylenebilir. Son olarak, müsteşarlık makamının yerine ihdas edilen bakan yardımcılığı makamının bakanlıklardaki niceliksel özellikleri, yeniden yapılandırmanın kurumsal mantığı ile örtüşmemektedir.

Yeni sistemde bakanlıkların kurumsallaşmasına engel teşkil edebilecek bir diğer önemli sorun örgütlenmede standardizasyon problemi olmuştur denilebilir. 3046 sayılı Kanunda bakanlıkların örgütlenmesinde işlevsel örgütlenme esas alınmış bu kapsamda bakanlıklar ana hizmet, danışma ve denetim ve yardımcı birimler çerçevesinde kümelenmiştir. 2011 yılında yetki kanununa yönelik çıkarılan KHK'larla bakanlıkların teşkilatları hizmet konularına göre sıralanmış ve de 3046 sayılı Kanundaki standart düzenleme uygulanmamıştır. Yeni sistemde, 3046 sayılı Kanunun bakanlık teşkilatına yönelik hükümlerinin kaldırılması ile birlikte örgütlenme esaslarına yönelik ikilik ortadan kalkmasına rağmen, örgütlenmeye ilişkin standardizasyondaki aksaklık devam etmiştir. Bir başka deyişle, 2011 yılında bakanlıkların teşkilatlanmasına yönelik çıkarılan KHK'larda, hizmet konularına göre teşkilatlanma, Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile devam etmiştir. Ancak aynı görevi yapan birimler farklı adlar altında örgütlenmeye devam etmiştir. Örneğin denetim işlevi bakanlıklarda, Rehberlik ve Teftiş Başkanlığı (Ticaret Bakanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Aile, Çalışma, Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı), Teftiş Kurulu Başkanlığı (Adalet Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Milli Savunma Bakanlığı), Rehberlik ve Denetim Başkanlığı (Gençlik ve Spor Bakanlığı) ve Denetim Hizmetleri Başkanlığı (Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı Bakanlığı) gibi birimler altında örgütlenmiştir. Bu kapsamda bu sorunların giderilmesine yönelik yapılacak düzenlemeler kurumsallaşmış yapıların özelliği olan standardizasyonun korunmasını sağlayacaktır denilebilir. Buna ek olarak 3046 sayılı Kanunda, bakanlıkların geleneksel merkez teşkilatının hiyerarşik kademeleri genel olarak müsteşarlık, genel müdürlük, daire başkanlığı, şube müdürlüğü ve şeflik olarak yer alırken; yeni düzenlemede bu geleneksel örgütlenmenin yerini bakan yardımcılığı, genel müdürlük, kurul başkanlığı veya daire başkanlığı almıştır. Yeni sistemde, bakanlık hiyerarşisinde ikilik veya hiyerarşik sorun ortaya çıkaran "müsteşarlık ve bakan yardımcılığı" makamlarının müsteşarlığın kaldırılmasıyla son bulduğu düşünülebilir. Ancak bürokratik oligarşiyi azaltmak amacıyla, kurumsallaşmış bir makam olan müsteşarlığın kaldırılmasına yönelik yapılan düzenlemenin, kurum içerisinde siyasi oligarşiye yol açıp açmayacağı zaman gösterecektir.

Son olarak, kurumsal girişimciler tarafından, yeni hükümet sisteminin, ülke tarihinde ve ülke sınırları dışında olduğu belirtilerek, sistemin devamlılığına yönelik meşruiyet kazandırılması istenmiştir. Ancak genel olarak kurumsal kuram ekseninde, yeni yapının ülke sınırları içerisinde kurumsallaşması uzun yıllar gerektireceğinden, sistem çevresinde yaşanabilecek herhangi ani değişim veya gelişim (sosyal, ekonomik, siyasi, bürokratik vb.), kurumsal girişimcileri yeniden yetkilendirebileceğinden, bakanlıkların işlevsel, yapısal ve niceliksel niteliklerinde değişiklikler görülmesi olasıdır.

---

**Kaynakça**

- 09.07.2018 tarihli 703 Sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”.
- 10.07.2018 tarihli 1 numaralı “Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”.
- 15.07.2018 tarihli 4 numaralı “Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi”.
- 15.07.2018 tarihli “Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi”.
- 24.07.2018 tarihli “Bakanlıklara Bağlı, İlgili ve İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile İlgili 2018/2 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi”.
- Akyıldız, A. (2012), *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Arsel, İ. (1994), *Teokratik Devlet Anlayışından Demokratik Devlet Anlayışına*, Yayın evi belirtilmemiş, İstanbul
- Barley, R. B. ve Tolbert, B. S. (1997), “*Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution*”, *Organization Studies*, 18(1), 93- 117.
- Battilana, J. (2006), “Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals”, *Social Position, Organization*, 13(5), 653- 676.
- Berger, S. ve Luckmann, T. (1967), *The Social Construction of Reality*, Penguin Books, London.
- Bush, S. D. (1987), “The Theory of Institutional Change”. *Journal of Economic Issues*, 21 (3), 1075- 1116.
- Christiensen, T. , Lagreid, S., Roness, S. G. ve Rovik, K. A. (2007), *Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth*, Routledge, New York.
- Cumhurbaşkanı yeni sistemi anlatıyor - Cumhurbaşkanı İle Gündem Özel. 21.06.2018. <https://www.youtube.com/watch?v=mcjKp55cH0U> (Erişim Tarihi: 22.07.2018).
- Czarniawska, B. (2006), “Emerging Institutions: Pyramids or Anthills?”, Erişim: 16.11.2018, [http://www.researchgate.net/publication/5093064\\_Emerging\\_Institutions\\_Pyramids\\_or\\_Anthills](http://www.researchgate.net/publication/5093064_Emerging_Institutions_Pyramids_or_Anthills).
- Deephouse, D. L. (1996), “Does Isomorphism Legitimate?”, *The Academy of Management Journal*, 39(4), 1024- 1039.
- Denhart R. ve Denhart J. V. (2000), “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- DiMaggio, S. J. (1988), “Interest and Agency in Institutional Theory”, L. G. Zucker (Ed.), *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment* (s. 3- 22), Bellinger, Cambridge.
- DiMaggio, S. J. ve Powell, W. W. (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 48, 147-160.

- Eryılmaz, B. (2010), *Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme*, İşaret Yayınları, Ankara.
- Friedland, R. ve Alford, R. R. (1991), “Bringing Society back in: Symbols, Practices, and Institutional contradictions”, W. W. Powell and S. J. DiMaggio (Ed.), *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 232–266). University of Chicago Press, Chicago.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2017), *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Gözübüyük, Ş ve Tan, T. (2012), *İdare Hukuku*, Turhan Yayınevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş. (2010), *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Hall, S. A. ve Taylor, C. R. (1996), “Political Science and the three New Institutionalisms”, *Political Studies*, XLIV, 936- 957.
- Hargreaves, S. (2004), “Conceptualising Legitimacy for New Venture Research”, *Journal of New Business Ideas and Trends*, 2(2), 54- 65.
- Heper, M. (1973), *Modernleşme ve Bürokrasi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği Yayınları, Ankara.
- İnalçık, H. (2013), *Osmanlı ve Modern Türkiye: Araştırmalar*, Timaş Yayıncılık, İstanbul.
- Jepperson, R. L. (1991), “Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism”, W. W. Powell and S. J. DiMaggio (Ed.), *The new Institutionalism in Organizational Analysis* (s. 143– 163). University of Chicago Press, Chicago.
- Karahanogulları, O. (2009), “Fransa’da Kamu Yönetimi”, Güler vd. (Ed.), *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Karpat, K. (2002), *Osmanlı Modernleşmesi: Toplum Kurumsal Değişim ve Nüfus*, İmge Yayınevi, Ankara.
- Kelly, R. M. (1998), “An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management”, *Public Administration Review*, 58(3), 201-208.
- Leca, B. ve Naccache, S. (2006), “A Critical Realist Approach to Institutional Entrepreneurship”, *Organization*, 13(5), 627- 651.
- Meyer, J. W. ve Rowan, B. (1977), “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Meyer, J. W. (2008). “Reflections on Institutional Theories of Organizations”, R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby ve K. Sahlin-Andersson (Ed.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 788-809), Thousand Oaks, Sage Publications, CA.
- Misangyi, V. F., Weaver, G. R. ve Elms, H. (2008), “The Interplay among Institutional Logics, Resources, and Institutional Entrepreneurs”, *The Academy of Management Review*, 33(3), 750- 770.
- Onar, S. S. (1942), *İdare Hukuku*, Arkadaş Matbaası, İstanbul.
- Ortaylı, İ. (2007), *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi*, Cedit Neşriyat, Ankara.
- Osborne D. ve Gaebler, T. (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming in the Public Sector*, Addison-Wesley, Massachusetts.
- Powell, W. W. ve Bromley, P. (2013), “New Institutionalism in the Analysis of Complex Organizations, Prepared for the International Encyclopedia of Social and Behavioral

- Sciences”, 2nd Edition, Erişim: 16.11.2018, <http://www.patriciabromley.com/PowellBromleyEncyclopedia.pdf>.
- Powell, W. W. ve Colyvas, J. A. (2008), “Microfoundations of Institutional Theory”, R. Greenwood, C. Oliver, R. Suddaby ve K. Sahlin-Andersson (Ed.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism* (s. 276-298), Sage Publications, Thousand Oaks, CA.
- Powell, W. W. ve DiMaggio, S. J. (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, Chicago.
- Saylam, A. ve Öktem, M. K. (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı”, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 5(1), 1- 20.
- Scott W. R. (2008), “Approaching Adulthood: the Maturing of Institutional Theory”, *Theory and Society*, 37, 427–442.
- Scott, W. R. (1987), “The Adolescence of Institutional Theory”, *Administrative Science Quarterly*, 32(4), 493-511.
- Scott, W. R. (1995), *Institutions and Organizations*, Sage Publications, London.
- Selznick, S. (1957), *Leadership in Administration*, Row, Peterson, New York.
- Selznick, S. (1996), “Institutionalism “Old” and “New””, *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277.
- Sewell, W. H. (1992), “A Theory of Structure: Duality, Agency and Transformation”, *American Journal of Sociology*, 98, 1- 29.
- Suchman, M. C. (1995a), “Localism and Globalism in Institutional Analysis: The Emergence of Contractual Norms in Venture Finance”, W. R. Scott and S. Christensen (Ed.), *The Institutional Construction of Organizations* (s. 39-63), Sage, CA.
- Suchman, M. C. (1995b), “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”, *Academy of Management Review*, 20(3), 571-611.
- TBMM Zabıt Ceridesi (01.05.1920), Devre 1, İctima Senesi: 1, Cilt: 1, İctima Sayısı: 8, TBMM Matbaası, Ankara.
- Thomas B. L. ve R. Suddaby (2006), “Institutions and Institutional work”, Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence ve Walter R. Nord (Ed.), *Sage Handbook of Organization Studies*, 2nd Edition: 215-254, London, Sage.
- Thomas B. L. ve R. Suddaby (2006), “Institutions and Institutional work”, Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence ve Walter R. Nord (Eds.), *Handbook of Organization Studies*, 2nd Edition: 215-254. Sage, London.
- Thornton, S. H., ve Ocasio, W. (1999), “Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry: 1958–1990”, *American Journal of Sociology*, 105, 801–843.
- Zucker, L. G. (1977), “The Role of Institutionalization in Cultural Persistence”, *American Sociological Review*, 42,726-743.