

# Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığının Devlet Teşkilatındaki Yeri ve Önemi

## Anayasa Hukuku, İdare Hukuku ve Kamu Yönetimi Açısından Bir Değerlendirme

Ülkü ÇINAR<sup>(\*)</sup>

### Giriş

**B**u çalışmada, bireyin ve toplumun sağlığının korunup geliştirilmesinde önemli bir yere sahip olan Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı ele alınacaktır. Başkanlığın durumu; anayasa hukuku, idare hukuku ve kamu yönetimi açısından değerlendirilerek, bir anlamda bir "örgüt analizi" yapılmaya çalışılacaktır.

Yapılan değerlendirmenin, bir yandan kurumlara hukuk ve yönetim açısından bakabilme olanağı verirken, diğer yandan devlet teşkilatında "kurumlar"ın yerinin ve öneminin vurgulanmasını sağlayacağı, kurumların amaçları ve bu amaçlar doğrultusunda yerine getirilen toplumsal görevler ile örgüt yapısı arasındaki bağlantıyı bir ölçüde de olsa göz önüne sereceği umulmaktadır.

---

<sup>(\*)</sup> Dr., Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı elemanı, İstanbul Üniversitesi Adli Tıp Enstitüsü Sosyal Bilimler Ana Bilim Dalı doktora öğrencisi.

## **Anayasa Hukuku, İdare Hukuku ve Kamu Yönetimi Açısından Başkanlığın Durumunun Değerlendirilmesi**

Hukuk kuralları sıralamaya konulduğunda, en üst sırada en temel kanun olan anayasa yer almakta ve sıralama şöyle yapılmaktadır: Anayasa, yasa, kanun hükmünde kararname (KHK), tüzük ve yönetmelik.

Bunları, "yetkili kişi veya makamın, bir işin yapılması için verdiği emir" olan Yönerge/Talimat/Direktif/Emir/Buyruk ile "bazı konuları açıklamak veya anlatmak için üst makamların gönderdiği yazı" olan Genelge/Tamim/Sirküler izler.

Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı (Başkanlık)'nın devlet teşkilatındaki yeri ve önemini bu sıra içinde Anayasa'dan başlayarak incelemek doğru olacaktır.

### ***Anayasal Durum: "İdarenin Kuruluşu"***

Devletin yasama, yürütme ve yargı olmak üzere, üç temel görevi bulunmakta ve bu görevler yasama, yürütme ve yargı organları eliyle yerine getirilmektedir. Başkanlık; sağlık alanında belirli görevleri yerine getiren Sağlık Bakanlığı'nın "bağlı bir kuruluşu"dur. Yerine getirilen görevler, yürütme organının/hükümetin/Bakanlar Kurulu'nun bir üyesi olan Sağlık Bakanı'nı ve buna bağlı olarak Sağlık Bakanlığı'nı yakından ilgilendirmektedir. Bu durum, Başkanlığın genel yönetim organının bir parçası olmasını sağlamaktadır.

Başkanlık, Sağlık Bakanlığı'nın bir bağlı kuruluşu olduğu için, idarenin kuruluşu ve görevlerini düzenleyen Anayasanın 123. maddesi kapsamındadır ve madde;

"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzelkişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verildiği yetkiye dayanılarak kurulur." şeklindedir.

Yine, "İdarenin kuruluşu" konusunda, "Merkezi idare" ile ilgili olarak Anayasanın 126. maddesinde şöyle denilmektedir:

"Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, eko-

nomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir."

### ***Yasal Durum: Kuruluş***

Anayasanın, bu iki maddesine dayanılarak hazırlanan, "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 sayılı KHK" ile "13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Madde-lerin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun)"un bakanlıkların kurulması ile ilgili 3. maddesi aynen şöyledir:

"Bakanlıkların kurulması kaldırılması, mevcut bakanlıkların bölünmesi veya birleştirilmesi, bakanlıkların görevleri, yetkileri ve teşkilatı bu Kanun esaslarına göre düzenlenir.

Bu düzenlemede uyulması zorunlu esaslar şunlardır:

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

### ***Temel Kuruluşlar***

"Bakanlıkların temel kuruluşları" 5. maddede şöyle düzenlenmiştir:

"Bakanlıklar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana gelir."

Aynı yasanın "Bakanlık Merkez Teşkilatı" ile ilgili 6. maddesi de şöyledir:

"Bakanlık merkez teşkilatı, bakanlığın sorumlu olduğu hizmetlerin yürütülmesi, bu hizmetlerle ilgili amaç ve politika tayini, planlama, kaynakla-

rı düzenleme ve sağlama, koordinasyon, gözetim ve takip, idareyi geliştirme ve denetim gibi görevleri yerine getirmek üzere aşağıdaki birimlerden meydana gelecek şekilde düzenlenir.

- a) Bakanlıkların hizmet ve görev alanlarına giren faaliyetleri yürüten **ana hizmet birimleri**,
- b) Bakan ve ana hizmet birimleri ile bağlı ve ilgili kuruluşlara **istişari mahiyette** yardımcı olan teknik, idari ve mali konularda faaliyette bulunan **danışma ve denetim birimleri**,
- c) Yukarıdaki birimlere yardımcı olan ve her bakanlıkta zorunlu olarak yürütülmesi gereken idari, mali, güvenlik ve sivil savunma gibi hizmetleri yerine getirmekle görevli **yardımcı birimler**."

Bilindiği gibi, yönetim bilimi açısından, bir örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmesi için, "komuta merkezine" bağlı olarak görev yapan;

- ana hizmet birimlerinin (eylemci birimler veya line ya da doer),
- danışma ve denetim birimlerinin (kurmay birimler ya da staff) ve
- yardımcı (helper) ya da destek birimlerin olması gerekir ve yukarıdaki madde bu temel özelliği vurgulamaktadır.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun'da; bakanlıkların, "merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra ve yurtdışı teşkilatından ve bağlı ve ilgili kuruluşlardan" meydana geldikleri belirtilmektedir.

### ***Bağlı Kuruluş***

Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi'nin "bağlı kuruluş" olduğu için bu teşkilatlanma yapısı içinde, bizi daha çok, "bağlı kuruluşlar" ile ilgili maddeler ilgilendirmektedir.

"Bakanlık bağlı kuruluşları" ile ilgili 10. madde şöyledir:

"Bağlı kuruluşlar bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlardır.

Bağlı kuruluşlar, merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından meydana gelecek şekilde düzenlenir.

Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı; bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabilir.

(Ek:15/10/1986-3313/2 md.) Bağlı kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, diğer bir bakanlığa bağlanabilir."

Maddeden de anlaşılabilceği gibi; bağlı kuruluşlar, bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak özel kanunla kurulabilen kuruluşlardır. Merkez teşkilatı ve merkez teşkilatının ihtiyaçları göz önünde tutularak kurulan taşra teşkilatından oluşurlar. Taşra teşkilatı da bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabilmektedir.

### ***Hiyerarşik Kademeler***

"Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları" ile ilgili 15. maddeye göre; "Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla ... düzenlenir."

Bu çalışma ile ilgili olarak bağlı kuruluşları ilgilendiren bölümler şunlardır:

"b) Bağlı kuruluşlarda:

1. Genel Müdürlük,
2. Daire Başkanlığı,
3. şube Müdürlüğü,
4. şeflik,
5. Memurluk

d) Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında:

1. Bölge Müdürlüğü,
2. şube Müdürlüğü veya Başmühendislik,
3. şeflik veya Mühendislik

e) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:

1. Vali,
2. İl Müdürlüğü,
3. şube Müdürlüğü,
4. şeflik,
5. Memurluk" bulunur.

Yasanın 16. maddesine göre "Bakanlık merkez teşkilatı ile bakanlık bağlı kuruluşlarının düzenlenmesinde" şu "esaslar ve usuller" uygulanır:

a) Genel Müdürlük, müstakil daire başkanlığı, danışma, denetim ve

- yardımcı birimlerin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumlulukları **kanunla** düzenlenir.
- b) Diğer daire başkanlıkları ile şube müdürlükleri hizmetin özelliğine göre ilgili bakanlığın teklifi üzerine **Bakanlar Kurulu Kararı** ile kurulur, kaldırılır, aynı bakanlık içerisinde veya bakanlıklar arasında bağlantısı değiştirilir.
- c) Şeflik ve memurluklar ilgili hizmet birimi veya kuruluşun teklifi üzerine **bakanlık onayı** ile kurulur.
- d) **Bir Bakanlıkta birden başka Müsteşarlık kurulamaz.**
- e) Bağlı kuruluşu ve taşra teşkilatı bulunan veya yürütmekle sorumlu oldukları hizmetler **en az üç daire başkanlığı kurulmasını gerektiren anahizmet birimleri genel müdürlük, diğer anahizmet birimleri daire başkanlığı** şeklinde teşkilatlandırılabilir.
- f) Bakanlık bağlı kuruluşları eliyle yürüten hizmetler için bakanlık merkez teşkilatında ayrıca genel müdürlük düzeyinde anahizmet birimi kurulamaz. Ancak bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının bakanlıktaki iş ve münasebetlerini yürütmek üzere bakanlık merkez teşkilatında birim kurulabilir.
- g) **Danışma, denetim ve yardımcı birimler**, özellik gösteren bakanlıklarca personel birimi hariç genel müdürlük şeklinde teşkilatlandırılmaz.
- h) Bakanlık merkez teşkilatının esas hizmet birimi şube müdürlüğüdür. Ancak şube müdürlüklerince yürütülen hizmetlerin kapsam ve özelliklerinin gerektirmesi halinde şeflik de kurulabilir.
- i) Bakanlık ve bağlı kuruluşların merkez teşkilatında **15 inci maddenin (a) ve (b) bendinde gösterilenler dışında hiyerarşik kademe teşkil edilemez.** Ancak bağlı olan birim miktarı esas alınmak kaydıyla müsteşar, genel müdür ve anahizmet birimi niteliğinde **dairelerin başkanları için iki yardımcı kadrosu ihdas edilebilir.** Zorunlu hallerde ilgili bakanlığın teklifi üzerine ortak kararname ile müsteşar yardımcılarının ve genel müdür yardımcılarının sayısı **beşe kadar çıkarılabilir.**
- j) Görev ve hizmetin nitelik ve niceliğine göre **en az üç şube müdürlüğü bulunmadıkça daire başkanlığı, en az üç daire başkanlığı bulunmadıkça genel müdürlük kurulamaz.** Şubeler ihtiyaca göre şefliklere ve memurluklara bölünebilir.
- k) Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıklarında Kurula verilen görevler Başkanlığa bağlı olarak kurulacak birimlerce yürütülür."

## ***Taşra Teşkilatı***

"Taşra teşkilatına ilişkin usul ve esaslar", 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun'un 17. maddesinde şöyle belirtilmiştir:

"Bakanlık ve bağlı kuruluşların taşra teşkilatı, bu Kanunla birlikte teşkilat kanunları, İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esas ve usullere göre kurulur.

Taşra Teşkilatının kurulmasında aşağıdaki belirtilen esaslar uygulanır:

- a) Bölge, il ve ilçe kuruluşları görev ve hizmet alanlarının sosyal, ekonomik özelliklerine, nüfus ve coğrafi durumuna, görev ve hizmetlerin niteliklerine ve ihtiyaca göre **farklı tip ve statüde kurulabilir ve bunlara farklı yetkiler verilebilir.**
- b) Bakanlıkların ve bağlı kuruluşların, bölge, il ve ilçelerde, bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde **tek bir taşra teşkilatı kurmaları esastır.** Ancak bu şekilde teşkilat kurmanın ekonomik olmaması, hizmetlerin maliyet itibarıyla tek bir il kuruluşu bünyesinde birleştirilmesine imkan bulunmaması veya başarılı ve verimli çalışmaların görülen taşra birimlerinin aynen muhafaza edilebilmesi gibi gerekçelerle bakanlıkların anahizmet birimleri ve bağlı kuruluşları, **ayrı il ve ilçe müdürlükleri de kurabilirler.** Bu şekilde kurulan il ve ilçe müdürlüklerinin görev, yetki ve sorumlulukları birbirleriyle ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile ilişkileri **kuruluş kararnameğinde gösterilir.**
- c) Merkezi idarenin **taşra teşkilatı kurma yetkisi kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilir.** Kanunlarında bu konuda açıkça yetki bulunmayan bir kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz.
- d) Sürekli görev veya hizmet yapacak taşra teşkilatı ihtiyaçlara ve hizmetlerin özelliklerine göre **bölge, il ve ilçe kuruluşları olarak, ilgili merkez teşkilatının teklifi üzerine Devlet Planlama Teşkilatı ile Devlet Personel Başkanlığının görüşleri alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulur, kaldırılır veya değiştirilir.**
- e) Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, taşra teşkilatının il ve ilçe kuruluşu şeklinde düzenlenmesi esastır. Ancak, bu hizmet alanlarında **bölgedeki illerin tamamına destek sağlayacak nitelikte bölge kuruluşları kurulabileceği gibi, bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge kuruluşları kurulabilir.**

- f) Görev veya hizmetin özellikleri sebebiyle bölge kuruluşları ve bunların merkezlerinin bulunacağı yerler ile Bölge Müdürlüklerine dahil olacak iller kuruluşlarına ait **Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenir.**
- g) Kalkınma plan ve programları çerçevesinde, **geçici taşra teşkilatı**; görev veya hizmet süresi belirtilmek şartıyla ilgili bakanlığın teklifi üzerine ortak kararname ile kurulur. Bu Kararname Resmi Gazete’de yayımlanır ve bu teşkilat görevleri sona erince kaldırılır. Geçici taşra teşkilatının görev ve hizmet sürelerinin uzatılması bu fıkradaki usule tabidir.
- h) **Acil ve olağanüstü hallerde** bir bakanlık, Başbakan’a bildirmek ve yukarıdaki fıkra esaslarına göre gerekli işlemleri sonradan tamamlamak kaydı ile **geçici taşra teşkilatı** kurabilir.
- j) Diğer Kamu Kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatı kendi kanunlarında belirtilen usule, kendi kanunlarında bir usul yok ise bu maddedeki usule göre kurulur."

Yasanın 20. maddesine göre de; "Bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşların kurulma işlemleri, **genel hükümlere göre kadro alınması ile tamamlanır."**

### **181 Sayılı KHK**

Şimdi de Sağlık Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname(181 Sayılı KHK)'ye kısaca göz atmakta yarar vardır.

181 Sayılı KHK'nin 3. maddesi "Teşkilat" ile ilgilidir ve Sağlık Bakanlığının teşkilatının, "merkez teşkilatı ile taşra teşkilatı ve bağlı kuruluşlardan meydana geldiği" ifade edilmektedir. Aynı KHK'nin 39. maddesinde, Sağlık Bakanlığının bağlı kuruluşları;

- Hudut Sahilleri Genel Müdürlüğü ile
- Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'dır.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun ile 181 Sayılı KHK'de belirtilen kurallar çerçevesinde, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, Sağlık Bakanlığının bir "bağlı kuruluşu"dur.

3046 Sayılı Kanun'un 10. maddesine göre bir "bağlı kuruluş", yasa ile kurulabilmektedir.



Başkanlığın kuruluş yasası ise, "3959 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Müessesesi Teşkiline Dair Kanun (3959 Sayılı Kanun)"dur.

### ***Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları ve Başkanlık***

Anayasanın 123. maddesinin ikinci fıkrası: "İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır." şeklindedir. Başkanlık da bunlardan "yerinden yönetim" ilkelerine dayanarak kurulmuş olan bir kuruluştur ve yerinden yönetim ilkelerine göre görev yapmaktadır. Bunu, verilen hizmetin özellikleri sağlamaktadır.

Yerinden yönetim kuruluşları;

- a) Yerel yönetim kuruluşları (Belediyeler vs.)
- b) Hizmet yerinden yönetim kuruluşları olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Başkanlık, bu iki şıktan, **hizmet yerinden yönetim kuruluşları** şekline uygun düşmektedir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının ortak özellikleri de şöyle sıralanabilmektedir:

- a) Kamu tüzelkişiliğine sahip olma,
- b) Özerkliğe sahip olma,
- c) Vesayet denetimine tabi olma,
- d) Ayrı bir bütçeye sahip olma.

Başkanlık, yerinden yönetim kuruluşu sınıflamasında, "hizmet yerinden yönetim kuruluşları" içinde yer almaktadır. Başkanlığın kuruluşunu sağlayan 3959 Sayılı Kuruluş Yasası'na bakıldığında; bu yasanın 1. maddesinde Sağlık Bakanlığı'na bağlı bir kuruluş olduğu belirtilmekte; ama, idari ve mali özerklik ile ilgili bilgilere rastlanmamaktadır.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun yürürlüğe girmeden önce, "bağlı kuruluş ibaresi" bu özellikleri sağlayabilmekte iken, sözkonusu kanun yürürlüğe girdikten sonra ise, bu ibare yeterli olmamakta ve bu özelliklerin tek tek belirtilmesi gerekmektedir.

Bu özellikler, Başkanlığın kuruluş kanununda yer almadığı için, idari özerkliği kısıtlıdır, mali özerkliği (ayrı bir bütçesi) ve tüzelkişiliği bulunmamaktadır. Bu nedenlerle; Başkanlığın yapacağı bazı işlerde, Bakanlığın iznini alması ya da Bakanlığın vereceği izne göre hareket etmesi gerekmektedir ve bu yüzden özerkliği sınırlanmış bulunmaktadır.

Ancak, sınırlı bir özerkliğe sahip olsa da Başkanlık, hizmet yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan, bir bağlı kuruluştur. Ülkedeki ve dünyadaki gelişmeler göz önünde tutularak, Başkanlığımız yeniden yapılandırılmak istendiğinde, bu önemli noktaların unutulmaması, kurumun daha sağlıklı bir organizasyon yapısına kavuşabilmesi açısından, son derece önemlidir.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun'un 10. maddesinde bağlı kuruluşların, "bakanlığın hizmet ve görev alanına giren ana hizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak, özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar" olduğu belirtilmektedir. Ancak, 3959 Sayılı Başkanlığın Kuruluş Kanunu'nda, bu noktalar belirtilmediği için Başkanlığın, ayrı bir bütçeye sahip olabilmesi mümkün olmamaktadır. Bu durum, kurumun mali özerkliğinin olmasını engellemektedir.

Verilen hizmetin özelliği göz önünde tutulduğunda, Başkanlığın mali özerkliğinin olmaması, kurumun gelişmesini engelleyebilmekte, bazen de daha verimli bir çalışma programı yürütebilmesini, olanaksız hale getirebilmektedir. **Bütçe Kanunu'na eklenecek bir madde ile bu sorunun çözümlenebilmesi mümkündür. Ayrı bütçeye sahip olunması, Başkanlığın bağlı kuruluş olma özelliğini güçlendirecek ve daha verimli ve planlı bir çalışma içine girebilmesini kolaylaştıracaktır.**

Yine, 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun'un teşkilatlanma esas ve usulleri ile ilgili 16. maddenin (f) fıkrası gereğince, bağlı kuruluşlar eliyle yürütülen hizmetler için bakanlık merkez teşkilatında ayrıca genel müdürlük düzeyinde ana hizmet birimi oluşturulamamakta, ancak bağlı ve ilgili kuruluşların bakanlıktaki iş ve ilişkilerini yürütmek üzere bakanlığın merkez teşkilatında birim kurabilmektedir. Bir başka anlatımla verilen hizmet, bağlı kuruluşun bünyesinde yürütülüyorsa, bağlı kuruluş bu ana hizmeti yürütmeye devam etmektedir. Aynı hizmetin, bakanlık bünyesinde de yürütülmesi, mümkün olmamaktadır.

Başkanlığın kuruluşunu sağlayan, 3959 Sayılı Kuruluş Kanun'un 12. maddesinde; "Başkanlığın iç yönetimi, verilen eğitimin şekli, zamanı ve süresi ile diğer hususlar Sağlık Bakanlığı'nca belirlenir" denilmektedir.

Bu yasanın 12. maddesine göre hazırlanan, **Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Müessesesi Hizmet Yö-**

**netmeliği** 19 Ekim 1982 gün ve 17843 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir ve halen yürürlüktedir. Bu yönetmeliğe, 10.01.1983 gün ve 17924 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan bazı maddeler de eklenmiştir.

Bu yönetmelik, 3959 Sayılı Başkanlığın Kuruluş Yasası'nda belirtilen görevlerin yerine getirilebilmesi için, gerekli olan birimlerin oluşumunu sağlamakta ve her bir birimin ismini belirtmekte ve görevlerini açıklamaktadır. Ancak; 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun'un, 20. maddesine göre **kuruluşun tamamlanması için genel hükümlere göre kadroların alınması gerekmektedir.** Aynı hüküm, Sağlık Bakanlığı'nın kuruluşunu sağlayan 181 Sayılı KHK'nin 47. maddesinde de belirtilmektedir. 190 Sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükümünde Kararname (190 Sayılı KHK)'ye göre kadroların alınması ve bu kadroların, bu kanunun eki olan (1) Sayılı Cetvelde yer alması ile birlikte, kuruluş tamamlanmış olmaktadır. Bu işlemler tamamlandıktan sonra, kurum toplumsal yaşamda varlık gösterebilmektedir.

181 Sayılı KHK, "Sağlık Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükümünde Kararname"dir ve Bakanlığın teşkilatlanmasını ve görevlerini göstermektedir. Bu KHK'nin 6. geçici maddesiyle, kurumun adı "Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı" olarak değiştirilmiştir. Bundan sonra, kurumun bu isimle anılması gerekmektedir.

Yine, 190 Sayılı KHK'nin ekli olan (1) Sayılı Cetvelindeki kadrolarda da "Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanı" unvanı yer aldığı için, kurumun kuruluşunun, "Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı" şeklinde tamamlanmış olduğu kabul edilmektedir. 190 Sayılı KHK'nin 10. maddesi, bu KHK'ye ekli cetvellerde yer almayan kadro unvanlarının kullanılmayacağını belirttiği, bu cetvelde yer almayan kadro unvanları kullanılmamakta ve kadro unvanları olmayan birimler ise, kuruluşlarını tamamlamamış sayılmaktadır. Böylece, **190 Sayılı KHK'nin ekli cetvellerinde yer almayan kadrolarla ilgili birimler, geçersiz olmaktadır.**

Örneğin; Hıfzıssıhha Okulu'nun "Okul Müdürü" kadrosu olmadığı için, kuruluşu tamamlanmamış sayılmakta ve çalışmalarını sürdürememektedir. Enstitü Müdürleri de 190 Sayılı KHK'nin ekli cetvellerinde, Hıfzıssıhha Müdürleri olarak belirtilmektedir. Bu kanundan sonra, "Enstitü Müdürü" yerine "Hıfzıssıhha Müdürü" unvanının kullanılması ve bu unvana göre oluşan birimlerin adının da "Hıfzıssıhha Müdürlüğü" şeklinde ifade edilmesi gerekmektedir.

### ***Başkanlığın Merkez Teşkilat Yapısı***

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun'un (3046 Sayılı Kanun'un) 16. maddesinin (a) fıkrasında belirtilen kademeler göz önünde tutulduğunda; Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın, "müstakil daire başkanlığı" statüsünde olduğu görülmektedir.

3046 Sayılı Kanun'un 15 inci maddesi; "Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları" ile ilgilidir. Bu maddede, "Bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşların hiyerarşik kademeleri; hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak şartıyla" düzenlenebileceği belirtilmekte ve başkanlığın merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının hiyerarşik kademeleri ve birim unvanları tek tek sayılmaktadır. Bu maddenin (b) fıkrasında, bağlı kuruluşların "hiyerarşik kademeler ve birim unvanları" belirtilmekte ve bunlar şöyle sıralanmaktadır:

- 1- Genel Müdürlük,
- 2- Daire Başkanlığı,
- 3- Şube Müdürlüğü,
- 4- Şeflik,
- 5- Memurluk.

Kanun koyucu, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nda verilen hizmetin özelliklerini de göz önünde tutarak, Başkanlığın "Genel Müdürlük" şeklinde değil de "Daire Başkanlığı" şeklinde teşkilatlanmasının daha uygun olacağına karar vermiştir. Bakanlıkların teşkilat yapılarında, birbirinden farklı özellikleri olan, iki tür "Daire Başkanlığı" bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi; Genel Müdürlük içinde yer alan daire başkanlığı, ikincisi ise; Genel Müdürlük dışında yer alan daire başkanlığıdır. Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın durumu bu açıdan değerlendirildiğinde; 3046 Sayılı Kanun'un "Teşkilatlanma Esas ve Usulleri" ile ilgili İkinci Bölümü'nde yer alan "Bakanlık merkez teşkilatı ile bakanlık bağlı kuruluşların düzenlenmesinde uyulacak esas ve usuller" ile ilgili 16 ıncı maddenin (a) fıkrasında; "Genel Müdürlük, müstakil daire başkanlığı, danışma, denetim ve yardımcı birimlerin kurulması, kaldırılması, görev, yetki ve sorumluluklarının kanunla düzenleneceği", belirtilmektedir. Bu fıkraya göre; Başkanlık, özel bir kanunla kurulduğu için, **Başkanlığın teşkilat yapısı, "müstakil daire başkanlığı" şekline uymakta ve alt birimleri de bu teşkilatlanma biçimine uygun olan "Şube Müdürlüğü" şeklinde oluşturulmuş bulunmaktadır.**

Maddenin (b) fıkrası; "Diğer daire başkanlıkları ile şube müdürlükleri hizmetin özelliğine göre bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulur, kaldırılır, aynı bakanlık veya bakanlıklar arasındaki bağlantısı değiştirilir." şeklindedir.

Zaten, 3046 Sayılı Kanun'un "Bakanlık merkez teşkilatı ile bakanlık bağlı kuruluşların düzenlenmesinde uyulacak esas ve usuller" ile ilgili 16. maddenin (e) fıkrasında, "Bağlı kuruluşu ve taşra teşkilatı bulunan veya yürütmekle sorumlu oldukları hizmetler en az üç daire başkanlığı kurulmasını gerektiren anahizmet birimleri genel müdürlük, diğer anahizmet birimleri daire başkanlığı şeklinde teşkilatlandırılabilir." ve (j) fıkrasında ise, "Görev ve hizmetin nitelik ve niceliğine göre en az üç şube müdürlüğü bulunmadıkça daire başkanlığı, en az üç daire başkanlığı bulunmadıkça genel müdürlük kurulamaz. Şubeler ihtiyaca göre şefliklere ve memurlara bölünebilir." denilmektedir.

Bu kanunun 16. maddesinin (e) ve (f) fıkraları göz önünde tutulduğunda; ana hizmet birimlerinin yürütmekle sorumlu oldukları hizmetler, en az üç daire başkanlığı kurulmasını gerekli kılıyor ise, teşkilat yapısının genel müdürlük şeklinde; diğer ana hizmet birimlerinin ise, daire başkanlığı şeklinde teşkilatlandırılabilmesi ve bu birimlerce yürütülen, "görev ve hizmetin nitelik ve niceliği" dikkate alınarak, "en az üç şube müdürlüğüne" sahip olmadıkça "daire başkanlığı" kurulamamaktadır.

Ayrıca, bu maddenin (b) fıkrasında belirtilen "diğer daire başkanlıkları" ibaresi, "müstakil daire başkanlıkları" dışında kalan ve "Genel Müdürlük bünyesinde yer alan" daire başkanlıklarını ifade etmektedir. Çünkü; bu fıkrada belirtilen "diğer daire başkanlıkları", kanunla değil, Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulabilmekte, kaldırılabilen veya bağlantısı değiştirilebilmektedir.

Belirtilenler ışığında, Refik Saydam Hıfzısıhha Merkezi Başkanlığı'nın ayrı bir kuruluş kanunun olması; Başkanlığın, "müstakil daire başkanlığı" şeklinde, bir teşkilat yapısına sahip olmasını ve bu yapılanmanın, "**müstakil daire başkanlığı**"ndan başka bir yapılanma biçimi olamayacağını, **daha iyi anlaşılmasını sağlamaktadır. Bunun yanında, özel bir kanunla kurulmuş olması; Başkanlığın, "Genel Müdürlük" yapısı içinde yer alan daire başkanlıklarından, başka bir anlatımla "diğer daire başkanlıkları"ndan çok farklı bir yapıya sahip olduğunun, fark edilmesini de sağlamaktadır.**

### ***Başkanın Atanması***

3046 Sayılı Kanun'un 43. maddesi "atama" ile ilgilidir ve aynen şöyledir:

"23/4/1981 gün ve 2451 Sayılı Kanun hükümleri dışında kalan memurların atamaları Bakan tarafından yapılır. Bakan bu yetkisini alt kademelere devredebilir.

Bakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının kuruluş kanunlarında atamaya ilişkin özel hükümler saklıdır."

Bu madde, 181 Sayılı KHK'in 46. maddesinde de aynen yer almaktadır. Bu iki kanundaki, atama ile ilgili maddeler göz önünde tutulduğunda; atama işlemlerinin daha iyi anlaşılabilmesi için, 2451 Sayılı Kanun'a bakmak gerekmektedir.

2451 Sayılı Kanun'un 2. maddesine göre; "Bu Kanuna ekli (1) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere Bakanlar Kurulu kararı ile, (2) sayılı cetvelde gösterilen unvanları taşıyan görevlere müşterek kararla atama yapılır.

Bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur."

(2) Sayılı Cetvel'e bakıldığında "Bakanlık Daire Başkanları" ibaresinin yer aldığı görülmektedir.

2451 Sayılı Kanun, 25/4/1981 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu kanun yürürlüğe girdikten sonra, "Genel Müdürlük içinde" ve "Genel Müdürlük dışında" yer almak üzere, iki çeşit daire başkanlığı bulunmaktadır ve bu iki "daire başkanlığı", birbirlerinden tamamen farklı özelliklere sahiptir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşu özelliğine sahip olan, bağlı veya ilgili kurumların bir kısmı "Genel Müdürlüğe" benzer şekilde, bir kısmı da "Genel Müdürlük" dışında yer alan "daire başkanlığı" şeklinde teşkilatlanmış bulunmaktadır. "Genel Müdürlüğe" benzer şekilde ya da "Genel Müdürlük" düzeyinde teşkilatlanmış bulunan kurumların alt birimleri, "daire başkanlıklarından" oluşmakta ve bu kurumların en üst düzeydeki amirliğini "Başkan" statüsündeki kimseler yürütmektedir.

09/10/1984 tarihinde 3046 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, "Genel Müdürlük" düzeyinden farklı alt birimleri olan ya da "şube müdürlüklerinden" oluşan ve "Genel Müdürlük" dışında yer alan "daire başkanlığı" statüsünde yeni birimler ortaya çıkmıştır. Bunların da en üst düzeydeki amirliğini "Başkan" statüsündeki kimseler yürütmektedir.

25/4/1981 tarihinde yürürlüğe giren 2451 Sayılı Kanun'un (2) Sayılı Cetvelinde, "Genel Müdürlük" yapısında olan "Kurum Başkanları" veya "Kurul Başkanları", isim isim sayılarak belirtilmiştir. "Genel Müdürlük" statüsünde olan "Kurum Başkanlarının" atanmaları belirgindir. Ancak; "Genel Müdürlük" düzeyinden farklı olarak, "şube müdürlüklerinden" oluşan ve "Genel Müdürlük" dışında yer alan "daire başkanlığı", 3046 Sayılı Kanun'dan önce yürürlüğe girdiği için, bu tip "daire başkanlıklarının" atanmasına tam bir açıklık getirilememiş olmakla birlikte, "Bakanlık Daire Başkanları" ibaresine yer verilerek, bu karışıklığın giderilmesine çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Bu ibarelerden, 3046 Sayılı Kanun'dan önce "Genel Müdürlük" dışında yer alan "daire başkanlığında" görev yapan kimseler, "Bakanlık Daire Başkanları" olarak; "Genel Müdürlük" içinde yer alan daire başkanlıklarında görev yapan kimseler ise, "Daire Başkanları" olarak, anıldıkları anlaşılmaktadır.

3046 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle birlikte, bu iki kavramı birbirlerinden ayrı olarak değerlendirebilmek daha kolay olmuştur. 3046 Sayılı Kanun'un 16/a maddesinde, "müstakil daire başkanlığı" ibaresinin yer alması ile birlikte, bu iki kavram birbirinden daha kolay ayrılabilir. "Genel Müdürlük" dışında yer alan daire başkanlıkları, "müstakil daire başkanlığı" şeklinde belirtilmekte; "Genel Müdürlük" içinde yer alan daire başkanlıklarına ise, sadece "daire başkanlığı" denilmektedir (3046 Sayılı Kanun'un 16/b maddesi).

Bu konu ile ilgili olan bazı kanunların ve KHK'lerin, yürürlüğe giriş tarihleri göz önünde tutularak sıralanması, bu iki kavram arasındaki ayrımın daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır:

- 1) 2451 Sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun;  
Kabul Tarihi: 23/4/1981, R.G. Yayımlandığı Tarih: 25/4/1981  
Sayı: 17321
- 2) 23/4/1981 Tarih ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun (2477 Sayılı Kanun);  
Kabul Tarihi: 23/6/1981, R.G. Yayımlandığı Tarih: 25/6/1981  
Sayı: 17381
- 3) 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun;

Kabul Tarihi: 27/9/1984, R.G. Yayımlandığı Tarih: 9/10/1984  
Sayı: 18540

- 4) Sağlık Bakanlığının Kuruluşunu Belirten 181 Sayılı KHK;  
BK. Kararı Tarihi: 13/12/1983, R.G. Yayın Tarih:14/12/1983  
Sayı: 18251
- 5) Genel Kadro Usulü Hakkında KHK(190 Sayılı KHK);  
BK Kararı Tarihi: 13/12/1983, R.G. Yayın Tarih:14/12/1983  
Sayı: 18251 Mükerrer

3046 Sayılı Kanun ile 181 Sayılı KHK'nın çıkışı 13/12/1983 tarihidir; fakat, 3046 Sayılı Kanun'un oluşmasını sağlayan KHK, 27/9/1984 tarihinde TBMM'den geçip kanunlaşmış ve bu esnada, bazı değişikliklere uğramıştır. Bu KHK'nin daha sonra kanunlaşmış olması, bu sorunun da göz önünde tutulmasını ve 3046 Sayılı Kanun'da "müstakil daire başkanlığı" ibaresine yer verilmesini sağlamıştır.

Bu kanunların ve KHK'lerin oluşum tarihleri göz önünde tutulduğunda ya da bu kanunlar ve KHK'ler tarihsel açıdan ele alındığında; 3046 Sayılı Kanun'un, 181 Sayılı KHK ve 190 Sayılı KHK'in, 2451 Sayılı Kanun'dan sonra yürürlüğe girdiği görülmekte ve bu tarihi gelişim esnasında 2451 Sayılı Kanun'un 2 inci maddesinde belirtilen ve (1) Sayılı Cetvelde yer alan "Bakanlık Daire Başkanları" ibaresinin, 3046 Sayılı Kanun'un 16 ıncı maddesinin (a) fıkrasında belirtilen, "müstakil daire başkanlıklarını" ifade ettiği anlaşılmaktadır. Sağlık Bakanlığı'nın bir bağlı kuruluşu olan, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın, özel bir kanunla kurulduğu hatırlandığında; **Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanı'nın statüsünün de bu kapsamda değerlendirilmesi gerektiği ve Başkan'ın atanmasının ve görevden alınmasının da "müşterek kararname" ile yapılması gerektiği ortaya çıkmaktadır.**

190 Sayılı KHK'in eki olan (1) Sayılı Cetvele bakıldığında: "Genel Müdürlük" içerisinde yer alan daire başkanlarının kadro unvanları, "Daire Başkanı" olarak geçmekte; "müstakil daire başkanlarının" ise, o kuruluşu belirtecek şekilde, kadro unvanlarının olduğu görülmektedir. Bunlara, Bakanlığımız teşkilatlanmasında yer alan "Sıtma Savaş Daire Başkanı", "Verem Savaş Daire Başkanı", "Kanser Savaş Daire Başkanı", "Dış İlişkiler Daire Başkanı" ve "Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanı" örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca 2451 Sayılı Kanun'un eksiklerini, 23/4/1981 Tarih ve 2451 Sayılı Kanunun Kapsamı Dışında Kalan Kamu Kurum ve Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun (2477 Sayılı Kanun) tamamlamaya ça-



lımaktadır. 2477 Sayılı Kanun, daha önce de belirtildiği gibi, 23/6/1981 tarihinde kabul edilmiş ve 25/6/1981 gün ve 17381 sayılı R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

2451 Sayılı Kanun'dan eksik kalan yerleri tamamlamaya çalışan 2477 Sayılı Kanun'un bazı fıkraları başkanlık konusuna açıklık getirmektedir. Kanunun 2. maddesi aynen şöyledir:

"Aşağıda sayılan kadro yerlerine yapılacak atamalar müşterek kararname ile yapılır. Bunların nakilleri ve görevden alınmaları da aynı usule göre olur.

- a) Başkan, başkan yardımcısı, genel müdür, genel müdür yardımcısı, yönetim kurulu üyeleri, (Seçimle gelenler hariç),
- b) Daire başkanı (1 ve 2 inci derece),
- c) Müessese müdürü, grup başkanı (1 ve 2 inci derece),
- d) Genel sekreter,
- e) Müşavir (1 inci derece),
- f) Kurul başkanı (teftiş, fen, tetkik ve benzeri),
- g) Bölge müdürü (1 ve 2 inci derece)".

Görüldüğü gibi; bu maddede yer alan kadrolara yapılacak atamaların, "müşterek kararname" ile yapılacağı ve bunların "nakilleri ve görevden" alınmalarının da "aynı usule göre" olacağı belirtilmektedir. Böylece, bu belirtilenler ışığında; Başkanın atanması ile ilgili konu, aydınlığa kavuşmuş bulunmakta ve "Başkan" ile birlikte "Başkan yardımcıları"nın atamalarının ve görevden alınmalarının da "müşterek kararname" ile yapılması gerektiği, daha açık bir şekilde anlaşılmış olmaktadır.

Bu maddenin (b) fıkrasında belirtilen "Daire başkanı" ibaresi, "Genel Müdürlük" içinde yer alan "daire başkanı"nı ifade etmektedir. "Genel Müdürlük" içinde yer alan "daire başkanı", "müşterek kararname" ile atanıp alınabiliyorsa, özel bir kanunla kurulmuş ve "müstakil daire başkanlığı" şeklinde teşkilatlanmış olan bağlı bir kuruluşun başkanının da hukukun genel prensipleri çerçevesinde, evleviyetle ya da haydi haydi "müşterek kararname" ile atanması ve görevden alınması gerektiği konusunda da anlaşılacak bir şeyin olmadığı kanısındayız.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi; Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanı'nın, gerek 2451 Sayılı Kanun'a, gerekse 2477 Sayılı Kanun'a göre "müşterek kararname" ile atanması ve görevden alınması gerek-

tiği ortaya çıkmaktadır. Hukukun gereğinin yerine getirilebilmesi için, Başkanın bundan böyle "müşterek kararname" ile atanması ve "müşterek kararname" ile görevden alınması, yerinde bir karar olacaktır. Aynı zamanda kurumdaki işlerin devamlılığının sağlanması, kısa süreler içinde yöneticilerin sık sık değişmesi ile duraksamakta ve yönetim anlayışı da bu değişikliğe bağlı olarak, olumsuz bir şekilde etkilenmektedir. Böyle bir durum, kurumlarda verimliği ve özverili bir çalışma içine girilmesini neredeyse zorlaştırmaktadır.

### ***Başkanlığın Merkez ve Taşra Teşkilat Yapısı***

Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın taşra teşkilat yapısının, daha iyi anlaşılabilmesi için, Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen 3046 Sayılı Kanun'un taşra teşkilatı ile ilgili kısımlarını, yeniden gözden geçirmek gerekmektedir.

3046 Sayılı Kanun'un "Bakanlık bağlı kuruluşları" ile ilgili 10. maddesinin 1. ve 2. fıkralarında bağlı kuruluşların, "bakanlığın hizmet ve görev alanına giren anahizmetleri yürütmek üzere, bakanlığa bağlı olarak, özel kanunla kurulan, genel bütçe içinde ayrı bütçeli veya katma bütçeli veya özel bütçeli kuruluşlar" oldukları ve bağlı kuruluşların, "merkez teşkilatı ile ihtiyaca göre kurulan taşra teşkilatından meydana gelecek şekilde", düzenlenebildikleri bilinmektedir. 3. fıkraya göre de; bağlı kuruluşlar, taşra teşkilatlarını "bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak" kurabilmektedir.

"Taşra teşkilatına ilişkin usul ve esaslar" ise, 3046 Sayılı Kanun'un 17. maddesinde yer almakta ve bu maddede; bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar, taşra teşkilatı oluştururken, 3046 Sayılı Kanun ile birlikte kendi teşkilat kanununda ve İller İdaresi Kanunu'nda gösterilen esas ve usullere göre hareket etmeleri gerektiği belirtilmektedir. Bu maddede, bundan başka, taşra teşkilatı oluşturulurken uyulması gereken prensipler sıralanmakta ve bu prensipler, dokuz madde altında toplanmış bulunmaktadır.

Bu dokuz madde içinde yer alan teşkilatlanma ile ilgili prensipler önem sırasına göre şöyle özetlenebilmektedir:

- 1- Merkezi idare içinde yer alan herhangi bir kurum veya kuruluşun, taşra teşkilatı kurabilmesi için, kuruluş kanununun o kurum veya kuruluşta, taşra teşkilatı kurabilme yetkisi vermesi ve bu yetkinin açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir. Kuruluş kanunu, herhan-

- gi bir kurum veya kuruluşa, taşra teşkilatı kurabilme yetkisi vermiyorsa, o kurum veya kuruluş, taşra teşkilatı kuramamaktadır (3046 Sayılı Kanun 17/c).
- 2- Bazı istisnalar olmakla birlikte, bakanlıkların ve bağlı kuruluşların bölge, il ve ilçelerde, bakanlık veya bağlı kuruluşu temsil edecek şekilde tek bir taşra teşkilatı kurmaları, taşra teşkilatlanmasının esasını oluşturmaktadır (3046 Sayılı Kanun 17/b).
  - 3- Bölge, il ve ilçe şeklindeki taşra kuruluşları; görev ve hizmet alanlarının,
    - a) Sosyal ve ekonomik özelliklerine,
    - b) Nüfus ve coğrafi duruma,
    - c) Görev ve hizmetin niteliklerine göre, farklı tip ve statüde kurulabilmekte ve bunlara farklı yetkiler verilebilmektedir (3046 Sayılı Kanun 17/a).
  - 4- Sürekli görev veya hizmet yapacak olan taşra teşkilatı, ihtiyaçlar ve hizmetin özellikleri göz önünde tutularak bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde kurulabilmektedir. Bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde taşra teşkilatının kurulabilmesi için, ilgili merkez teşkilatının teklifi, DPT ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü gerekmektedir. Bundan sonra, Bakanlar Kurulu Kararı taşra teşkilatı kurulabilmekte, kaldırılabilenekte veya değiştirilebilmektedir (3046 Sayılı Kanun 17/d).
  - 5- Ülke düzeyinde yerine getirilmesi gereken hizmetler için, kurulacak olan taşra teşkilatının, il ve ilçe kuruluşları şeklinde düzenlenmesi, taşra teşkilatlanmasının esasını oluşturmaktadır. Ancak; bu hizmet alanı içinde yer alan bölgelerdeki, illerin tamamına destek sağlayacak özellikte, bölge kuruluşları kurulabileceği gibi, bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev ve hizmet yapacak şekilde de bölge kuruluşları kurulabilmektedir (3046 Sayılı Kanun 17/e).
  - 6- Bölge kuruluşları ve bu kuruluşların merkezlerinin bulunacağı yerler ile Bölge Müdürlüklerine hangi illerin dahil edileceği Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir (3046 Sayılı Kanun 17/f).

Belirtilen noktalar ışığında; bir kurumun taşra teşkilatı kurabilmesi için, öncelikle, o kurumun kuruluş kanununa bakılması gerekmektedir. Kuruluş kanunu, taşra teşkilatı kurmaya izin veriyorsa, o kurum taşra teşkilatı kurabilmekte; izin vermiyorsa, o kurum taşra teşkilatı kuramamaktadır.

3959 Sayılı Başkanlığın Kuruluş Kanununun 1. ve 2. maddesinde, Başkanlığın kuruluşu ve teşkilatlanması ile ilgili kısımlar yer almaktadır.

1. madde;

"Sihhat ve İctimai Muavenet Vekaletine bağı, Hıfzıssıhha Enstitüsü ve Hıfzıssıhha Mektebinden ibaret olmak üzere teşkil edilen (Türkiye Cumhuriyeti Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Müessesesi) bu kanunda yazılı işleri yapmakla mükelleftir.

Memleketin muhtelif mıntıklarının sıhhi ihtiyaçlarına göre Sihhat ve İctimai Muavenet Vekaletinin göreceğı lüzum üzerine aynı işleri yapmakla mükellef enstitü şubeleri açılabilir." şeklindedir.

1. fıkradan; Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na bağı, Hıfzıssıhha Enstitüsü ve Hıfzıssıhha Okulu'ndan meydana gelen Türkiye Cumhuriyeti Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Müessesesi'nin oluşturulduğu ve Müessesesi'nin bu kanunda yazılı işleri yapmakla yükümlü olduğu, anlaşılmaktadır.<sup>1</sup>

181 sayılı KHK'nin 39. maddesinin (c) fıkrasında da; Sağlık Bakanlığı'nın iki bağı kuruluşu bulunduğu ve bunlardan birisinin, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, diğerinin ise, Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü olduğu belirtilmektedir.

Belirtilen noktalar çerçevesinde Sağlık Bakanlığı'nın bir bağı kuruluşu olan Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın merkez teşkilatının, Hıfzıssıhha Enstitüsü ve Hıfzıssıhha Okulu'ndan meydana geldiğı ve Başkanlığın bu kanunda gösterilen işleri yapmakla yükümlü olduğu anlaşılmaktadır.

190 Sayılı KHK'nin eki olan (1) Sayılı Cetvele bakıldığında ise; bu cetvelde Hıfzıssıhha Okulu'nun yer almadığı görülmektedir. Kadro unvanı bu cetvelde yer almadığı için, Hıfzıssıhha Okulu'nun kuruluşu tamamlanmamış sayılmaktadır. Bu cetvelde, 9 tanesi "Araştırma Müdürlüğü" olmak üzere, toplam 12 adet şube müdürlüğü bulunmaktadır. Daha önce de belirtildiğı gibi; Başkanlık teşkilat yapısı, "müstakil daire başkanlığı" şeklinde olduğu için bu 12 şube müdürlüğü, Başkanlığın merkez teşkilatının oluşmasında önemli bir yer tutmaktadır.

3959 Sayılı Kuruluş Kanun'un 12. maddesine göre hazırlanan ve 19 Ekim 1982 gün ve 17843 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe

<sup>1</sup> 14 Mart 1991 tarih ve 3703 Sayılı Kanun'un 20. maddesiyle, "Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı" ibaresi, "Sağlık Bakanlığı" şeklinde; 181 sayılı KHK'nin geçici 6. maddesi ile "Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Müessesesi" adı, "Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı" olarak değiştirilmiştir.

giren Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Müessesesi Hizmet Yönetmeliği halen yürürlüktedir.

Bu yönetmelikte; 1983 öncesinde, Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Müessesesi'nin merkez teşkilatının, Hıfzıssıhha Enstitüsü ve Hıfzıssıhha Okulu'ndan meydana geldiği ve Enstitü ile Okulun alt birimlerinin "Bö-lümlerden" ya da temel birimleri, "bölüm" şeklinde olan eğitim-öğretim, bi-limsel araştırma ve uygulama yapma özelliğine sahip olan birimlerinden oluştuğu görülmektedir. Bu da; 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanunu'nun 3/k maddesinde belirtilen ve "anabilim" dallarından oluşan "bölüm" kavra-mına karşılık gelmektedir. **Enstitü yapılanması; eğitim-öğretim ve bilim-sel araştırma yapma ve elde edilen bilimsel gelişmeleri uygulayabilme açısından son derece esnek bir yapılanma biçimidir ve AR-GE çalış-malarında da önemli bir yer tutmaktadır. Böyle bir yapılanma biçimi-nin terk edilmiş olmasının, kurumun gelişmesini yavaşlattığı ve kendi-ni yenileyebilme özelliğinin kaybedilmesinde önemli bir yer tuttuğu ka-nısındayız.**

3046 Sayılı Kanun yanında 181 Sayılı KHK ve 190 Sayılı KHK'nin yür-rürlüğe girmesi ile birlikte, bir başka anlatımla 1983 yılı sonlarından itiba-ren, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın teşkilat tapısı, "müstakil daire başkanlığı" şekline dönüşmüştür ve bu dönüşümle birlikte, Başkanlığın merkez teşkilat yapısı da Başkanlık ile birlikte yukarda belirti-len 12 şube müdürlüğünden oluşmaktadır. Böylece, **bu yönetmelikte belir-tilen "bölümlerin", şube müdürlüğü şeklinde değerlendirilmesi gerek-mektedir.**

Çünkü; 190 Sayılı KHK'nin eki olan (1) Sayılı Cetvelde, yer almayan kadro unvanlarının kullanılabilmesi mümkün olmamaktadır (190 Sayılı KHK/md.10). Bu cetvelde, "bölümler" ile ilgili unvanlara rastlanmamakta, bunun yerine "şube müdürlüğü" ile eşdeğer özelliklere sahip olan unvanlar yer almaktadır.

### ***1983 Öncesi ve Sonrası***

Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın taşra teşkilat yapısı-nın daha iyi kavranabilmesi için, 1983 yılının sonlarında, teşkilatlanma ya-pısında meydana gelen değişimin bilinmesi; bunun için de, Başkanlığın 1983 öncesinde ve sonrasındaki teşkilat yapısının değerlendirilmesi gerek-mektedir.

3959 Sayılı Kanun'un 1. maddesinin 2. fıkrasının, taşra teşkilatlanması ile ilgili olduğunu daha önce belirttik. Bu fıkrada; "Memleketin muhtelif mıntıklarının sıhhi ihtiyaçlarına göre Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekale-tinin göreceği lüzum üzerine aynı işleri yapmakla mükellef enstitü şubeleri açılabilir." denilmektedir.

Aynı kanunun 2. maddesinin 1. fıkrası; "Hıfzıssıhha Enstitüsü Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilince muhtelif ihtisas şubelerine ayrılır." şeklindedir.

**1983 yılı sonundan itibaren yürürlüğe giren, 3046 Sayılı Kanun, 181 Sayılı KHK ve 190 Sayılı KHK ile birlikte, teşkilatlanma anlayışı da değişmiştir.** Teşkilatlanma anlayışında meydana gelen bu değişiklikler, Re-fik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın kuruluş kanunu olan 3959 Sayılı Kanun'un 1. maddesinin 2. fıkrasına aktarıldığında, bu fıkranın; "Ül-kenin farklı (özelliklere sahip olan) bölgelerinin halk sağlığına olan gerek-sinimine göre ya da ülkenin farklı bölgelerinde yaşayan insanların halk sağ-lığına olan ihtiyacı göz önünde tutulmak kaydıyla ve Sağlık Bakanlığının gerekli görmesi durumunda, aynı işleri yapmakla yükümlü olan Başkanlı-ğın şubesi konumundaki Hıfzıssıhha Müdürlükleri açılabilir." şeklinde an-laşılması gerektiği kanısındayız.

190 Sayılı KHK'nin eki olan (1) Sayılı Cetvelin, Başkanlığın taşra teşki-latı ile ilgili kısmında, unvanı "Hıfzıssıhha Müdürü" olan 7 adet kadro bu-lunmakta; "Hıfzıssıhha Enstitüsü Müdürü" unvanına ise rastlanılmamakta-dır. 190 Sayılı KHK'nin, 10. maddesi; "Bu Kanun Hükmünde Kararnameye ekli cetvellerde yer almayan kadro unvanlarının kullanılamayacağını" be-lirttiği için, bu cetvellerde yer almayan "Hıfzıssıhha Enstitüsü Müdürü" un-vanı kullanılamamakta; bunun yerine, **bu cetvellerde yer alan "Hıfzıssıh-ha Müdürü" unvanının kullanılması gerekmektedir.**

**Cetvellerdeki unvanının, "Hıfzıssıhha Müdürü" olduğu göz önünde tutularak, Başkanlığın taşra teşkilatında yer alan birimin adı da "Hıf-zıssıhha Müdürlüğü" olmalıdır.**

Bu bilgiler ışığında; 3959 Sayılı Kanun'un, birinci maddesinin 2. fıkrasından,

- Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin, Başkanlığın birer şubesi konumunda olduğu,
- Başkanlığın şubesi konumundaki Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin, aynı işleri yapmakla yükümlü oldukları,
- Aynı işleri yapmak ifadesinden, şubelerin (ya da taşra teşkilatı konu-

munda olan Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin) Başkanlığın merkez teşkilatının taşradaki birer örneği olduğu ve merkezde yapılan işleri, hizmet alanları sınırları içinde merkezin bir devamı şeklinde, aynen sürdürmekle yükümlü oldukları anlatılmak istendiği,

- Aynı işleri yapmanın, aynı zamanda, aynı teşkilat yapısına sahip olmayı da içerdiği,
- Ülkenin "farklı bölgelerinin halk sağlığına olan ihtiyacına göre" denilerek verilen hizmetin bölge bazında düşünülmesi gerektiği anlaşılmakta ve bu şartların yerine getirilmesi ve Sağlık Bakanlığının gerekli görmesi durumunda, eski ifadeyle "enstitü şubelerinin" yeni ifadeyle "Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin" açılabilceği anlaşılmaktadır.

Ayrıca, hukuk sözlüklerine göz atıldığında; "şube" kavramının, aynı merkeze bağlı olarak çalışan, hizmet alanı sınırları içinde üstlendikleri görevleri ve sorumlulukları hiçbir etki ve baskı altında kalmadan, özerk bir şekilde yerine getirmeye gayret eden ve ayrı ya da özerk bir idari yapılanması bulunan bölümü ya da birimi ifade ettiği görülmektedir.

3959 Sayılı Başkanlığın Kuruluş Kanunu'nun, 12. maddesine göre hazırlanan ve 19 Ekim 1982 gün ve 17843 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren, Refik Saydam Hıfzıssıhha Müessesesi Hizmet Yönetmeliği'nin 25. maddesinin, "Kimyasal Analiz Laboratuvarlarının görevleri" başlıklı 4. fıkranın "Bölge Hıfzıssıhha Enstitüleri ve laboratuvarları bünyesindeki gıda laboratuvarlarının bilimsel standart yöntemlere göre eşgüdüm içinde çalışmalarını sağlar," şeklindeki (G) bendinden Başkanlığın taşra teşkilatının, bölge düzeyinde düşünülmüş olduğu anlaşılmaktadır.

Her ne kadar, Refik Saydam Hıfzıssıhha Müessesesi Hizmet Yönetmeliği'nde, "Bölge Hıfzıssıhha Enstitüsü" ibaresine belirgin bir şekilde yer verilmemiş ise de, 27 Eylül 1979 tarih ve 3708 sayılı Bakanlık onayında; "... İstanbul Halk Sağlığı Laboratuvarının, Refik Saydam Merkez Hıfzıssıhha Enstitüsü bünyesi örnek alınarak İstanbul Bölge Hıfzıssıhha Enstitüsü haline getirilmesi ve enstitüsüne hizmet yönünden İstanbul'dan başka Tekirdağ, Edirne, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Zonguldak, Bolu, Bursa, Balıkesir ve Çanakkale İllerinin bağlanması uygun..." görüldüğü ve bu onaya dayanılarak, İstanbul Bölge Hıfzıssıhha Enstitüsü'nün kurulduğu anlaşılmaktadır. Böylece; Başkanlığın taşra kuruluşları olan Enstitülerin, Bölge düzeyinde düşünülmüş oldukları ve adlarında da bölge ibaresinin yer aldığı anlaşılmaktadır. 1983 öncesi ya da yukarıda belirtilen kanunlardan önce, Bakanlığın böyle kuruluşları o zamanki kuruluş kanunu olan, 3017 Sayılı

Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Teşkilat ve Memurları Kanunu'nun 1. ve 33. maddelerine dayanarak kurabilmektedir. Oysa, 1983 sonrası bir birimin kuruluşu, 190 Sayılı KHK'nin 10. maddesine göre kadroların alınmasıyla mümkün olabilmektedir.

190 Sayılı KHK'nin eki olan (1) Sayılı Cetvelin, Başkanlığın taşra teşkilatı ile ilgili olan kısmına bakıldığında; unvanı "Hıfzıssıhha Müdürü" olan, 7 adet kadro bulunmaktadır. Bu unvanda, teşkilatlanmanın ("İl Sağlık Müdürü" unvanında olduğu gibi) **il düzeyinde olduğunu göstermeye yarayan "il" ibaresinin yer almaması; Başkanlığın taşra teşkilatında verilmekte olan hizmetin, bölge düzeyinde planlanmış olduğunu göstermektedir.**

Bu düzenlemelerden **Başkanlığın taşra teşkilatının, "Bölge" özelliğine sahip olduğu anlaşılmaktadır.** Zaten, **verilmeye çalışılan hizmetin özelliği de, bu hizmetin bölge düzeyinde düşünülmesini gerekli kılmaktadır.**

Ancak, 190 Sayılı KHK'nin eki olan (1) Sayılı Cetvelin taşra teşkilatı ile ilgili bölümünde; Başkanlığın taşra teşkilatına ait olan "Hıfzıssıhha Müdürü" unvanında, "bölge" ibaresi yer almamaktadır. "Hıfzıssıhha Müdürü" unvanı altında oluşmuş olan "Hıfzıssıhha Müdürlüğü" isimli taşra teşkilatı, "bölge" ibaresinin olmaması **hizmetin bölge düzeyinde verildiğini belirtmede yetersiz kalmaktadır.**

Bununla birlikte, kuruluş kanununda "Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin", Başkanlığın birer "şubesi" konumunda olduğunun ve Başkanlıkla "aynı işleri yapmakla" yükümlü bulunduğunun belirtilmesi, Başkanlığın taşra teşkilatlanmasında yer alan "Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin" Başkanlığın merkez teşkilat yapısına benzemesini sağlamakta ve merkez teşkilat yapısı ile aynı özelliklere sahip olmasını gerekli kılmaktadır.

Merkez teşkilatı, **"müstakil daire başkanlığı" statüsünde olduğuna göre, taşra teşkilatının da bölge düzeyinde bu statüye eşdeğer olan bir yapıya sahip olması, bir başka anlatımla bölge düzeyinde "müstakil daire başkanlığı" şeklinde bir yapıya benzemesi gerekmektedir.**

Taşra teşkilatının, bölge düzeyinde "müstakil daire başkanlığı" şeklinde yapılabilmesi için, doğrudan merkez teşkilatına bağlı olması gerekmektedir. Taşra teşkilatının, bölge düzeyinde olması ve doğrudan merkez teşkilatına bağlı bulunması, "müstakil" yani özerk bir yapıya sahip olması demektir. Özerk olma, hiçbir etki ve baskı altında kalınmadan, bilimin ve teknolo-



jinin gösterdiği doğrultuda, hizmetlerin en sağlıklı bir biçimde verilmesini sağlamada, önemli bir yer tutmaktadır.

3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Belirleyen Kanun'un "Bakanlık bağlı kuruluşları" ile ilgili 10. maddesinin 3. fıkrası; "Bağlı kuruluşların taşra teşkilatı; bölge, il ve ilçe kuruluşları şeklinde veya doğrudan kendine bağlı olarak kurulabilir" şeklindedir ve doğrudan merkez teşkilatına bağlı bir taşra teşkilatı kurulabilmesine izin vermektedir. Zaten, Başkanlığın taşra teşkilatı konumunda olan "Hıfzıssıhha Müdürlükleri", "il ve ilçe kuruluşları şeklinde" bir teşkilat yapısına sahip değildir. "Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin", "il ve ilçe kuruluşları şeklinde" bir teşkilat yapısının bulunmaması bu kuruluşların, doğrudan merkez teşkilatına bağlı kuruluşlar olarak düşünülmüş olduğunu göstermektedir.

Bu çerçevede;

- Başkanlığın taşra teşkilatı olan "**Hıfzıssıhha Müdürlükleri**", **bölge düzeyinde hizmet vermek üzere planlanan ve hizmetin özellikleri nedeniyle, doğrudan merkez teşkilatına bağlı olarak kurulmuş olan birimlerdir.**
- Bu kuruluşların **unvanlarında, "bölge" ibaresinin olmamasının bu özellikten kaynaklandığı ve kanun koyucunun da bu özelliği dikkate alarak, il düzeyinde teşkilatlanma olmadığı için, "il" ibaresine; bölge bazında hizmet vermekle birlikte, il ve ilçe teşkilatı bulunmadığı ve doğrudan merkez teşkilatına bağlı olduğu için de "bölge" ibaresine yer vermeyerek bu durumu yansıtan, özel bir kadro ihdas ettiği ortaya çıkmaktadır. "Hıfzıssıhha Müdürü" unvanı ve bu unvana uygun birim adı olan "Hıfzıssıhha Müdürlüğü" bu yaklaşımın bir ifadesidir.**

3959 Sayılı Kuruluş Kanunu'nun 1. maddesinde, Başkanlığın taşra teşkilatını oluşturan "Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin", Başkanlığın birer "şubesi" konumunda olduğu ve Başkanlıkla aynı işleri yapmakla yükümlü bulunduğu ifade edilmektedir. Bu ifadeden, "Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin" Başkanlığın merkez teşkilatı ile aynı özelliklere sahip olmaları ve benzer teşkilat yapısını yansıtmaları gerektiği anlaşılmaktadır. Merkez teşkilatı, "müstakil daire başkanlığı" statüsünde olduğuna göre, taşra teşkilatının da bölge düzeyinde bu statüye eşdeğer bir yapıya sahip olması, bir başka anlatımla bölge düzeyinde "müstakil daire başkanlığı" şeklinde bir yapıya benzemesi gerekmektedir.

Taşra teşkilatında yer alan "İl Müdürlüğüne" bakıldığında, il düzeyinde

"Şube Müdürlüklerinden" oluşmakta ve il düzeyinde "Daire Başkanlığına" eşdeğer bir teşkilat yapısının ortaya çıkmasını sağlamaktadır.

"Bölge Müdürlüğüne" gelindiğinde ise; "Bölge Müdürlükleri", bölge düzeyinde "Şube Müdürlüklerinden" oluşmakta ve bölge düzeyinde "Daire Başkanlığına" eşdeğer bir teşkilat yapısının oluşmasını sağlamaktadır. Bunun yanında Bölge Müdürlüğü teşkilat yapısının, bünyesinde yer alan illerde de devam ettiği ve bu teşkilat yapısının her bir ili kapsadığı görülmektedir. Bu durumda; 3046 Sayılı Kanun'un 16. maddesinin, (h) ve (j) bentleri dikkate alındığında, "Daire Başkanlığı" şeklinde bir yapılanmanın olabilmesi için, o yapılanma içinde en azından 3 "Şube Müdürlüğünün" bulunması gerekmektedir.

Mevcut Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin teşkilat yapısına bakıldığında; İstanbul Hıfzıssıhha Müdürlüğü'nde üç "Şube Müdürlüğünün" olduğu ve geri kalanların çoğunda ise; en azından bir "Şube Müdürlüğünün" bulunduğu görülmektedir.

Teşkilatlanmada, "esas hizmet birimi şube müdürlüğü"dür ve "şube müdürlüklerince yürütülen hizmetlerin kapsam ve özelliklerinin gerektirmesi halinde şeflikler" kurulabilmekte ve "Şubeler ihtiyaca göre şefliklere ve memurluklara" bölünebilmektedir (3046, 16/h md.).

"Görev ve hizmetin nitelik ve niceliğine göre en az üç şube müdürlüğü bulunmadıkça daire başkanlığı, en az üç daire başkanlığı bulunmadıkça genel müdürlük" kurulamamakta ve "şubeler ihtiyaca göre şefliklere ve memurluklara" bölünebilmektedir (3046, 16/j md.).

Şube müdürlükleri, şefliklerden ve memurluklardan oluşmakta ve şube müdürlüğü içinde, kendisi şube müdürlüğü olduğu için, başka bir şube müdürlüğü yer almamaktadır. Şube müdürlükleri, şefliklerden oluştuğu için, herhangi bir yapı içinde bir şube müdürlüğünün bulunması bile, o yapının şeklini değiştirmekte ve bu yapı şube müdürlüğü şeklini aşmakta, daire başkanlığına dönüşmeye başlamaktadır. Bir teşkilat yapısı içinde üç şube müdürlüğünün olması, o yapılanmanın daire başkanlığı şekline gelmesini sağlamaktadır. "Hıfzıssıhha Müdürlüğü" içinde, bir şube müdürlüğünün bulunması bile, bu yapının değişmesini sağlamakta ve yapının, daire başkanlığına dönüşmesinde önemli bir yer tutmaktadır.

**"Hıfzıssıhha Müdürlüklerinde" hizmetler, bölge düzeyinde verildiğine göre, bu daire başkanlığının da bölge düzeyinde olduğunun kabul**

**edilmesi gerekmektedir.** Bundan da; "Hıfzıssıhha Müdürlüklerin" in, " Bölge Müdürlükleri" ile aynı özelliklere sahip oldukları ve eşdeğer yapıya sahip buldukları anlaşılmaktadır. Ancak, bunlar kabul edilirken, "Hıfzıssıhha Müdürlükleri" nin, "il" düzeyinde örgütlenmesinin olmadığını da unutmamamız gerekmektedir. **Bu durum, Başkanlığa özgü, özel bir bölge müdürlüğünün oluşmasını sağlamaktadır.**

Bir başka açıdan bakıldığında; kanun koyucu, Başkanlığın Kuruluş Kanunu'nun 1. maddesini ve 3046 Sayılı Kanun'un "Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları" ile ilgili 15. maddenin, bağlı kuruluşları da yakından ilgilendiren (b), (c), (d), (e) ve (f) fıkralarını da göz önünde tutarak, 190 Sayılı KHK'nin Başkanlığın taşra teşkilatı ile ilgili kısmında yer alan "Hıfzıssıhha Müdürü" şeklindeki kadro unvanlarına, "il" ibaresini eklememiştir. Böyle davranılması, Başkanlığın taşra teşkilatının il düzeyinde düşünülmediğini ve "İl Müdürlüğü" şeklinde olmasının uygun görülmediğini göstermektedir. Zaten, " il " ibaresi eklenseydi, Başkanlığın Kuruluş Kanunu'nun 1. maddesinin, 2. fıkrasında yer alan, "mıntıka" ya da "bölge" ibaresinin de kaldırılması gerekirdi. Oysa; bu fıkradaki "bölge" ibaresinin, aynen muhafaza edildiği görülmektedir. Bu da; Başkanlığın taşra teşkilatının il düzeyinde değil, bölge düzeyinde düşünülmüş olduğunun bir göstergesidir.

3046 Sayılı Kanun'un 15inci maddenin (d) ve (e) fıkralarında, taşra teşkilatlanması ile ilgili "Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları" belirtilmektedir. Taşra teşkilatlanması ile ilgili olan bu iki fıkra aynen şöyledir:

- d) Taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında:
  - 1. Bölge Müdürlüğü,
  - 2. Şube Müdürlüğü veya Başmühendislik,
  - 3. Şeflik veya Mühendislik
- e) Taşra teşkilatı il kuruluşlarında:
  - 1. Vali,
  - 2. İl Müdürlüğü,
  - 3. Şube Müdürlüğü,
  - 4. Şeflik,
  - 5. Memurluk.

Başkanlığın taşra teşkilatının oluşmasını sağlayan "Hıfzıssıhha Müdürlüğü" kadro unvanı, bu iki fıkrada yer alan "Hiyerarşik kademeler ve birim unvanları" nın hiçbirine uymamaktadır. "Bölge Hıfzıssıhha Müdürlüğü" denilmediği için, "Bölge Müdürlüğü"; "İl Hıfzıssıhha Müdürlüğü" denilmediği için de "İl Müdürlüğü" şeklindeki teşkilat yapısından ayrı düşmektedir.

İçinde "Şube Müdürlükleri" bulunduğu ve bu kadro unvanında "Hıfzıssıhha" ibaresi yer aldığı için, "Şube Müdürlüğü" düzeyinde de değildir.

Aslında bu durum, Anayasanın 123. maddesine "yerinden yönetim" ilkesinin, bu kanun oluşturulurken tam olarak yerleşmemiş olmasından kaynaklanmakta ve bu ilkenin tam olarak yerleşmediğini göstermektedir. 3046 Sayılı Kanun'u incelerken, bu durum, daha iyi fark edilmektedir. İdarinin oluşumunda, "yerinden yönetim" ilkesi önemli bir yer tutmakta ve bu ilkenin topluma yansımaları bağlı ve ilgili kuruluşların ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu ilkenin bir ifadesi olan bağlı kuruluşlar, yerine getirilen görevin veya verilen hizmetin özellikleriyle uyumlu olarak, daha özgür bir yapılanmaya gereksinim duyarken, bunun gözardı edildiği ve bağlı kuruluşların, "merkezden yönetim" ilkesine göre oluşturulan teşkilatlanma yapısı ile aynı teşkilat yapısına sahip olmalarının istendiği görülmektedir.

3046 Sayılı Kanun'un "Bakanlık merkez teşkilatı ile bakanlık bağlı kuruluşların düzenlenmesinde uyulacak esaslar ve usuller" ile ilgili 16. maddenin (a) fıkrasında; "Genel Müdürlük, müstakil daire başkanlığı..." denilerek, "Genel Müdürlük" dışındaki "daire başkanlığı" kavramına, "müstakil daire başkanlığı" ifadesini kullanarak, açıklık getirilirken; bir yerde, "yerinden yönetim" ilkesine uygun davranılmaya çalışılmıştır. **Bağlı kuruluşların merkez teşkilatında; "yerinden yönetim" ilkesiyle uyumlu bir yapılanma biçimi oluşturulmaya çalışılırken, taşra teşkilatlanmasında ise; bu ilkeye, fazla yer verilmediği görülmektedir.**

Bağlı kuruluşların taşra teşkilatlanmasında, bu ilke ile uyumlu birim unvanlarına ve ifadelerine rastlanılmaması, bu ilkeye önem verilmediğinin bir göstergesi olmaktadır. Bakanlığın ve bağlı kuruluşların, bölge ve il düzeyinde aynı tip teşkilat yapısına sahip olmalarının istenmesi, bu ilkenin yerleşmemesini sağlamakla kalmamakta, aynı zamanda "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" ilkesine göre teşkilatlanmış olan birimlerin, birbirinden ayrı özelliklere sahip olduklarının anlaşılmasını da güçleştirmektedir.

Kurumların kuruluş kanunlarına bakıldığında; (TÜBİTAK ve TAİK gibi kuruluşlarda olduğu gibi) "bağlı kuruluş" durumunda olan kuruluşların, genellikle "başkanlık" şeklinde yapılandırıldıkları görülmektedir. Böyle kuruluşların, taşra teşkilatlarının da bu yapılanma ile bütünleşebilecek şekilde, bölge ve il teşkilatına sahip olmalarının, daha uygun olacağı kanısındayız. Örnek olarak; "Hıfzıssıhha Müdürlüğü" ifadesi yerine, "Hıfzıssıhha Başkanlığı" ifadesinin kullanılabilceğini düşünmekteyiz; bu teşkilatlanma-

nın, bölge düzeyinde olması isteniyorsa, "Bölge Hıfzıssıhha Başkanlığı"; il düzeyinde olması isteniyorsa, "İl Hıfzıssıhha Başkanlığı" şeklinde belirtilmesinin daha doğru olacağı kanısındayız.

Bu karışıklığın giderilebilmesi için, öncelikle, yerine getirilen görevin veya verilen hizmetin, kendine özgü özelliklerinin olduğunun bilinmesi ve bu özelliklere uygun düşecek bir yapılanmaya gidilmesi gerekmektedir. Bunun başarılabilmesi için, genel teşkilatlanma prensiplerinin temel bir yasa da yer almasının; detayların ise, kuruluş yasasına bırakılmasının, daha doğru olacağını düşünmekteyiz. Bu da, "merkezden yönetim" ve "yerinden yönetim" ilkelerinin, ayrı ayrı ele alınması ve bunlarla ilgili temel örgütlenme prensiplerinin, açık bir şekilde bu temel yasada yer almasıyla mümkün olabilecektir.

### ***Saymanlık***

Bu arada, saymanlıkların oluşumunun gözden geçirilmesi, bir başka anlatımla taşra teşkilatlanmasına, Maliye Bakanlığı penceresinden bakılması, taşra teşkilatı konunun daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

Maliye Bakanlığı'nın teşkilatlanması, Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (178 Sayılı KHK)'ye göre yapılmış ve bu KHK'ye 19.06.1994 tarihinde 543 Sayılı KHK ile bazı maddeler eklenmiştir. Bu eklenen maddelerden biri olan 19. ek madde, "Saymanlık Müdürlükleri" ile ilgidir ve bu madde şöyle denilmektedir:

"Saymanlık müdürlükleri, buldukları yerde bölge müdürlüğü ve baş müdürlük şeklinde örgütlenmiş olan daireler ile askeri birliklerin ve diğer dairelerin saymanlık hizmetlerini ve Bakanlıkça verilen diğer görevleri yerine getirirler. Kadroları Maliye Bakanlığına ait olan döner sermaye ve fon saymanlıkları da buldukları illerdeki defterdarlıklara bağlıdır.

Saymanlık müdürlüğünde, bir müdürün yönetimi altında yeteri sayıda müdür yardımcısı ile şef ve diğer personel çalıştırılır.

Saymanlık müdürlükleri sayman sıfatı ile Sayıştay'a hesap verirler. Saymanlık yetkisi ve sorumluluğu Bakanlıkça belirlenecek esaslar çerçevesinde müdür yardımcılarında devredilebilir. Bu durumda da saymanlık müdürlükleri sayman sıfatı ile saymanlığın hesabını bir bütün olarak Sayıştay'a vermeye devam ederler."

Bu maddenin 1. fıkrasından, "bölge müdürlüğü ve baş müdürlük şeklin-

de örgütlenmiş olan dairelerde", saymanlık hizmetlerinin ve Maliye Bakanlığınca verilen diğer görevlerin yerine getirilebilmesi için, Saymanlık Müdürlüklerine gereksinim olduğu ve bu büyüklükteki dairelerde, bu işlerin yürütülebilmesi için, Saymanlık Müdürlüklerinin bulunması gerektiği, anlaşılmaktadır.

190 Sayılı KHK'nin eki olan (1) Sayılı Cetvelde, Başkanlığın Döner Sermaye ile ilgili kadroları da yer almakta ve bu cetvellerde 7 adet "Sayman" kadrosu görülmektedir. Bu kadrolar, 26.12.1996 gün ve 22859 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 4219 Sayılı 1997 Mali Yılı Bütçe Kanunu'un 45 inci maddesinin (d) fıkrasına dayanılarak, Maliye Bakanlığı'na aktarılmış, "sayman" kadroları Maliye Bakanlığı'nın kadrolar cetvellerine eklendiği için Maliye Bakanlığı'na geçmiş bulunmaktadır. Bu kadroların olması bile, "Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin" bölge düzeyinde olduğunun göstergesidir.

Yukarda yapılan açıklamalarda, Başkanlığın taşra ile ilgili kadro cetvellerinde yer alan "Hıfzıssıhha Müdürü" kadro unvanının, 3959 Sayılı Kuruluş Kanunu'nda belirtilen özellikleri yansıtan özel bir kadro olduğu; bu kadronun, "Bölge Müdürü" unvanıyla eşdeğer özeliğe sahip bulunduğu ve bu kadro unvanına göre oluşturulan "Hıfzıssıhha Müdürlüğünün" de "Bölge Müdürlüğü" düzeyinde, bir teşkilat yapısını oluşturduğu belirtilmişti. Ancak; "Hıfzıssıhha Müdürlüğü" kavramında "bölge" ibaresi yer almadığı için, statüsü "il" düzeyindeki birimlerle karışmaktadır. Bu durum, kurumlar arasında karışığa neden olmakta ve bazen de kurumlar arasındaki ilişkileri bozabilmektedir.

Bu sorunun çözümü, 3046 Sayılı Bakanlıkların kuruluşları ilgili kanunun 17. maddesinin (b), (e) ve (f) fıkralarında yatmaktadır. **Bu fıkralara dayanılarak, Bakanlar Kurulu Kararı çıkarılabilmektedir. Böylece, "Hıfzıssıhha Müdürlüklerine" hangi illerin dahil olacağı ve bu birimin merkezinin, hangi ilde bulunacağı daha belirgin hale getirilmiş olacak; gereksiz sürtüşmeler daha aza indirilerek, kurumlar arasındaki ilişkiler daha düzenli bir şekilde yürütülebilecek ve hizmet alanının sınırları daha belirgin hale gelebilecektir.**

Ayrıca, şu anda yürürlükte olan Sicil Amirleri Yönetmeliği'nde de taşra teşkilatındaki elemanların sicil amirinin "vali" olduğu görülmektedir. Bu durum, bölge örgütlenmesi anlayışı ile bağdaşmamaktadır. Sicil Amirleri Yönetmeliği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 121. maddesi çer-

çevesinde, ele alınarak yeniden düzenlenmek suretiyle, bu sorun giderilebilir. Bu arada, disiplin amirlerinin de bu durumla uyumlu hale getirilmesi gerekebilecektir.

### ***Hıfzıssıhha Müdürünün Ataması***

"Hıfzıssıhha Müdürlüğünün" bölge düzeyinde hizmet verdiği ve "Bölge Müdürlüğü" ile eşdeğer durumda olduğu daha önce belirtilmişti. Bu durum, Bakanlar Kurulu Kararı ile pekiştirilebilirse, 2477 Sayılı Kanun'un 2. maddesinin, (g) fıkrasına göre hareket edilmesi gerekecektir. Bu fıkra göre, Hıfzıssıhha Müdürü'nün atamasının "müşterek kararname" ile yapılması ve nakilleri ile görevden alınmasının da aynı usule göre olması gerekmektedir. Hıfzıssıhha Müdürlüklerinin durumu, Bakanlar Kurulu Kararı ile aydınlığa kavuşturulamaz ise, eskisi gibi Hıfzıssıhha Müdürlerinin atamasının, Bakan tarafından yapılmasına devam edilecektir.

### **Başkanlığın Halk Sağlığı Açısından Diğer Kurumlar Arasındaki Yeri ve Önemi**

Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı, halk sağlığı açısından son derece önemli bir kuruluştur ve Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun da belirttiği gibi, sağlık alanında tek AR-GE kuruluşudur. Ülkemizde, "bilim ve teknoloji alanındaki araştırma ve geliştirme politikalarının ekonomik kalkınma, sosyal gelişme ve milli güvenlik hedefleri doğrultusunda tespit edilmesi ve koordinasyonun sağlanması", Bilim ve Teknoloji Yüksek Kuruluna aittir (16/08/1983 tarih ve 77 sayılı KHK / 1.md.).

Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, "Başbakanın başkanlığında, ilgili Devlet Bakanı, Milli Savunma Bakanı, Maliye ve Gümrük Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Sağlık Bakanı, Tarım Orman ve Köy işleri Bakanı, Sanayi ve Ticaret Bakanı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanı, YÖK Başkanı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı, TÜBİTAK Başkanı ile bir yardımcısı, TAEK Başkanı, TRT Genel Müdürü, TOBB Başkanı ve YÖK'ün belirleyeceği, konu ile ilgili gelişmiş bir üniversitenin seçeceği bir üyeden" oluşmaktadır (77 sayılı KHK / 3.md. ).

Bu kurulun görevleri ise, aynen şöyledir:

- Uzun vadeli bilim ve teknoloji politikalarının tespitinde hükümete yardımcı olmak,
- Bilim ve Teknoloji ile ilgili alanlarda araştırma ve geliştirme hedeflerini tespit etmek,

- Öncelikli araştırma ve geliştirme alanlarını belirlemek, bunlarla ilgili plan ve programları hazırlama,
- Araştırma – geliştirme alanındaki plan ve programlar doğrultusunda kamu araştırma kurumlarını görevlendirmek, gerektiğinde özel sektörle işbirliği yapmak ve özel sektörle ilgili teşvik edici ve düzenleyici tedbirleri saptamak.
- Bilim ve teknoloji sisteminin etkinleştirilmesi ve geliştirilmesi amacıyla, bilim ve teknoloji alanındaki yasa tasarıları ve mevzuatı hazırlamak,
- Araştırmacı insan gücünün geliştirilmesi ve etkin bir şekilde kullanımı için gerekli önlemleri saptamak ve uygulanmasını sağlamak,
- Özel kuruluşların araştırma, geliştirme merkezlerini kurmaları için gerekli esas ve usulleri belirlemek, bu faaliyetleri izlemek, değerlendirmek ve yönlendirmek,
- Hangi alanlara ne oranda araştırma ve geliştirme yatırımı yapılması gerektiğini tespit etmek,
- Programlama ve yürütme aşamalarında sektörler ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamaktır (77 sayılı KHK / 4.md. ).

Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, ülkemizdeki AR-GE kuruluşları ile ilgili bir çalışma yapmış ve bu çalışmanın sonucunu, "Kamu Araştırma-Geliştirme (AR-GE) Kuruluşları Bilgi Derleme-Değerlendirmesi çalışması" başlığı altında yayınlamıştır.\* Bu çalışmanın sağlık ile ilgili kısmında, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın sağlık alanda tek AR-GE kuruluşu olduğu ve çevre sağlığı, İlaç ve Kozmetik Kontrolü, Toksikoloji, Gıda Güvenliği ve Beslenme, Aşı Üretimi vb. konularda AR-GE çalışmaları yaptığı, belirtilmektedir.

Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurumu'nun, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın AR-GE kuruluşu olduğunu tespit etmesi; Başkanlığın sağlık alanındaki kurumlar arasında ön plana çıkmasını sağlamakta ve halk sağlığı açısından, önemli bir yere sahip olduğunu bir kez daha vurgulamaktadır. Bu önem, yerine getirilen görevden ileri gelmektedir. Başkanlığın görevleri, en genel anlamda, halk sağlığının korunması ve geliştirilmesi şeklinde ifade edilebilmektedir.

Başkanlığa, ürünlerin, hizmetlerin ve teknolojinin insan sağlığına zarar verip vermediğini; zarar veriyorsa, bu zararın nasıl ortadan kal-

---

<sup>(\*)</sup> Bu çalışma, Bilim ve Teknoloji Strateji ve Politika Çalışmaları TÜBİTAK BTP 97/02 Mart 1997 isimli yayında yer almaktadır.



dırılabilirliğini; bu zarar ortadan kaldırılamıyorsa, nasıl en aza indirilebileceğini araştırma ve bu konularda yeni yöntemler geliştirme ile birlikte geliştirilen bu yeni yöntemleri ülke çapında yaygınlaştırma görevi düşmektedir.

Bireyin sağlığının korunmasında, hasta olup olmadığının belirlenmesi önemli bir yer tutmakta ve bu konudaki bilgilerin, doğru bir şekilde ve en kısa bir sürede elde edilmesi gerekmektedir. Bireyin sağlık durumunu yansıtan bu bilgiler hekimin tedaviyi yönlendirebilmesi açısından da son derece önemlidir. Bireyin sağlığı konusunda gerekli bilgileri en doğru bir biçimde sağlayabilecek, en sağlıklı laboratuvar yöntemlerinin bulunması, geliştirilmesi ve bu yöntemlerin ülke çapında yaygınlaştırılması görevi de Başkanlığı yakından ilgilendirmektedir.

Belirtilenler, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın önemini, bir kat daha artırmaktadır. Böyle önemli bir kurumun üstüne düşen görevleri tam anlamıyla yerine getirebilmesi için, içinde yaşadığımız söylenen "Bilim ve Teknoloji" çağına uyum sağlanması gerekmektedir. Bu çalışmada, bazı sorunların çözümü için yaptığımız öneriler, kısa vadede kuruma yardımcı olacaktır. Uzun vadede ise, başkanlığın yeniden yapılanması ile "Bilim ve Teknoloji " çağına ayak uydurulması mümkündür.

Nitekim bu gerçek, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu'nca da benimsenmiş ve 25 Ağustos 1997'de karara bağlanmıştır:

"Kamu AR-GE Kuruluşları'nın, Türkiye'nin orta ve uzun vadedeki ihtiyaçları ile Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikası'nın stratejik hedefleri göz önünde tutularak, misyonlarının yeniden tanımlanmasına ve buna uygun bir yeniden yapılanmaya gerek vardır. TÜBİTAK, bu konuda yapılması gereken yasal ve kurumsal düzenlemeler için bir model geliştirmek, yeniden yapılanmaya esas teşkil edecek ilkeleri belirlemek ve öncelikle de, bir kısım Kamu AR-GE Kuruluşları'nı kapsayacak bir pilot çalışma yapmakla görevlendirilmiştir. TÜBİTAK, ilgili Bakanlık ve Genel Müdürlüklerle işbirliği halinde yapacağı bu hazırlık çalışmasının sonuçlarını, Başbakanlığa sunulmak üzere, bağlı bulunduğu Devlet Bakanlığı'na sunacaktır.

Bu cümleden olmak üzere, Sağlık Bakanlığı'na bağlı Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın misyonunun yeniden tanımlanarak, buna uygun bir yapıya kavuşturulması konusu, buna ilişkin olarak geliştirilmiş bulunan öneriler de göz önünde tutularak, Sağlık Bakanlığı ile işbirliği halinde TÜBİTAK'ça, bir pilot çalışma çerçevesinde ele alınacaktır."

Bu kararı, kurum açısından son derece önemli ve "Bilim ve Teknoloji" çağına ayak uydurma açısından son derece yararlı bir adım olarak değerlendiriyoruz. Bu adımın geliştirilmesi ve genişletilmesi, ülkemiz ve kurum açısından yararlı olacaktır.

### **Sonuç**

Yapılan değerlendirme, Refik Saydam Hıfzıssıhha Merkezi Başkanlığı'nın toplumda önemli bir yere sahip olduğunu göstermekte ve günümüzde de görevlerinin sona ermediği, önemli toplumsal görevleri yerine getirmekle görevli olduğu anlaşılmaktadır. Başkanlığın toplumun beklentilerine cevap verebilmesi için, öncelikle dünyadaki bilimsel ve teknolojik gelişmeler gözönünde tutularak, Kurumun misyonunun, vizyonunun ve yerine getireceği toplumsal görevlerin yeniden belirlenmesi gerekmektedir. Belirlenen misyon ve vizyon, Kurumun yeniden yapılanmasını ve Devlet Teşkilatı içinde yeni bir yere sahip olmasını sağlayacaktır.

Kurumların yerlerinin değerlendirilmesinde, verilen hizmetin özelliği önemli bir yer tutmakta ve hizmetin özelliğine göre kurumlar ya merkezden yönetim ya da yerinden yönetim ilkelerine göre şekillenmektedir. Bu şekillenmenin daha sağlıklı olabilmesi için, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerini ele alan çerçeve yasaların görev şartlarına ve ülke gerçeklerine göre yeniden ele alınmasına da gereksinim duyulmaktadır. Bu düzenlemeler yapılabilirse, hem yerinden yönetim ilkelerinin tam anlamıyla yerleşebilmesi kolay olacak ve kısa vadede önerdiğimiz çözümler daha kolay yaşama geçirilebilecektir.

## Kaynaklar

- GÜRİZ, A., **Hukuk Başlangıcı**, Siyasal Kitabevi, Ankara-Ocak 2001.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2001.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., TAN, T., **İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar**, Turhan Kitabevi, Ankara 2001.
- GÖZÜBÜYÜK, A.Ş., **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara 2000.
- TANÖR, B., YÜZBAŞIOĞLU, N., **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, Yapı Kredi Yayınları, Şubat 2001.
- SABUNCU, Y., **Anayasaya Giriş**, İmaj Yayınları, Ankara 2001.
- TANİLLİ, S., **Devlet ve Demokrasi Anayasa Hukukuna Giriş**, Adam Yayınları, Ekim 2001.
- ÖZBUDUN, E., **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara 2000.
- TEZİÇ, E., **Anayasa Hukuku**, Beta Basın Dağıtım A.Ş., Ekim 2001.
- EROĞLU, C., **Anatüzeeye Giriş ("Anayasa Hukukuna Giriş")**, İmaj Yayınları, Ankara 2000.
- GÖRGÜN, S., **Hukukun Temel Kavramları**, Yetkin Yayınları, Ankara 1996.
- KAPANİ, M., **Politika Bilimine Giriş**, Bilgi Yayınevi, Ekim 2001.
- DAVER, B., **Siyaset Bilimine Giriş**, Siyasal Kitabevi, Ankara 1993.
- KIŞLALI, A.T., **Siyaset Bilimi**, İmge Kitabevi, Ekim 2001.
- KIŞLALI, A.T., **Siyasal Sistemler Siyasal Çatışma ve Uzlaşma**, İmge Kitabevi, Ekim 2000.
- MUMCU, A., **İnsan Hakları ve Kamu Özgürlükleri**, Savaş Yayınları, Ankara 1994.
- AKINTÜRK, T., **Medeni Hukuk**, Beta Yayın Dağıtım A.Ş., Nisan 1999.
- GÖREN, Z., **Anayasa Hukukuna Giriş**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayını, İzmir 1999.
- GÜNDAY, M., **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, Ankara 1997.
- REMZİ, Ö., **T.C. Anayasası**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2002.
- KAYA, T., **Yüksek Öğretim Kanunu**, Seçkin Yayınevi, Ankara 1998.
- PINAR, İ., **Devlet Memurları Kanunu Şerhi ve İlgili Mevzuat**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2001.
- TAYMAZ, İ., **Hizmetçi Eğitim Kavramlar İlkeler Yöntemler**, TAKAV Tapu ve Kadastro Vakfı Matbaası, Ankara 1997.
- CAN, H., **Organizasyon ve Yönetim**, Siyasal Kitabevi, Ankara 1999.
- TORTOP, N., İSBİR, E.G., AYTAÇ, B., **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, Ankara-Ağustos 1999.

**Kamu Araştırma-Geliştirme (AR-GE) Kuruluşları Bilgi Derleme-Değerlendirme Çalışması**, Bilim ve Teknoloji Stratejisi ve Politika Çalışmaları TÜBİTAK BTP 97/02 Mart1997.

**Türkiye'nin Bilim ve Teknoloji Politikası**, Bilim ve Teknoloji Stratejisi ve Politika Çalışmaları TÜBİTAK BTP 97/04 Ağustos 1997.

SIMON, H.A., SMITHBURG, D.W., THOMPSON, V.A., **Kamu Yönetimi**, (Çev. Cemal MIHÇIOĞLU), Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:547, Ankara 1985.

YILMAZ, E., **Hukuk Sözlüğü**, Yetkin Yayınları, Ankara 1992.

**Yürürlükteki Kanunlar Külliyatı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998.

**Kanun Hükmünde Kararnameler Külliyatı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998.

**Bakanlar Kurulu Kararıyla Yürürlüğe Konulan Yönetmelikler Külliyatı**, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1998.

KÖROĞLU; E., (Derleme Kurulu Başkanı) **Sağlık Personelini İlgilendiren Hukuk Kuralları Sağlık Mevzuatı**, Hacettepe ve Yargıçoğlu Yayınevi, Yargıçoğlu Matbaası, Ankara 1984.

KARAKUZU, İ., **Sözlüklü Türk Sağlık Mevzuatı**, Yasa Yayınları, Ocak 1996.