

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE BAKANLIK SİSTEMİ VE GELECEĞİ

Doktora Tezi

ESRA DİK

ANKARA
2012

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE’DE BAKANLIK SİSTEMİ VE GELECEĞİ

Doktora Tezi

ESRA DİK

Tez Danışmanı: Doç.Dr. Koray KARASU

ANKARA

2012

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ (YÖNETİM BİLİMLERİ)
ANABİLİM DALI

TÜRKİYE'DE BAKANLIK SİSTEMİ VE GELECEĞİ

DOKTORA TEZİ

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Koray KARASU

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı

Doç Dr. Koray KARASU

Prof. Dr. Musa ÇADIRCI

Prof. Dr. Filiz ZABCI

Yrd. Doç. Dr. Sonay BAYRAMAOĞLU ÖZUĞURLU

Yrd. Doç. Dr. İpek ÖZKAL SAYAN

İmzası

.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi: 28.12.2012

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim.(...../...../20...)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin
Adı ve Soyadı

.....
Fırat DİK

.....
İmzası

TEŞEKKÜR

Tez yazımı uzun soluklu, insanın tek başına altından kalkamayacağı, sadece akademik değil aynı zamanda manevi desteğe ihtiyaç duyduğu bir süreçtir. Bu tezin yazımı evresinde her iki yönlü destek layıkıyla görülmüştür. İçinden çıkamadığım noktada kapısını çaldığım akademisyenlerin hiçbiri beni geri çevirmedi. Asistan arkadaşlarım ise her daim dinleme sabrını gösterdi. Hepsine sonsuz teşekkür ederim. Ancak bazı isimleri anmayı da kendime bir borç bilirim. Tezin üç yılında danışmanım olan Prof. Dr. Birgül Ayman Güler'e sadece tez danışmanlığı yaptığı için değil usta çırak ilişkisi içerisinde beni yetiştirmek adına büyük emek harcadığı için teşekkür ederim. Kendisi her anlamda destekçim oldu. Tezin dışında da akademik üretimde bulunmamı hem destekledi hem de gereken olanakları yarattı.

Siyasete atılmasının ve İzmir Milletvekili olarak Parlamento'da görev almasının ardından danışmanlığımı üstlenen Doç. Dr. Koray KARASU ise gövdesi ortaya çıkmış bir doktora tezi ve öğrencisini kabul etme tevazuluğunu gösterdi. Koray Hoca'nın anlayışı, sabrı ve akademik desteği yadsınamaz. Kendisine çok teşekkür ederim.

İlk tez komitemde danışmanımın yanında iki büyük isim bulunmaktaydı. Prof. Dr. Musa Çadırcı ve Prof. Dr. Cem Eroğlu. Musa Hoca, tarih alanında önemli bir isimdir. Tezin tarihsel yöntemi kullanması nedeniyle komite üyesi olmasını rica ettik ve bizi kırmadı. Tüm hoşgörüsüyle sürecin sonuna kadar katıldı. Kendisine sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Cem Hoca sanırım alanda çalışan her akademisyenin hayatında en az bir defa karşılaşması gereken bir isimdir. Tez önerimi kaynakça da dahil olmak üzere satır satır okuyan, elbette yazım dili konusunda şiddetle eleştiren bunun yanında metodolojik açıdan metni silkeleyip kendine getiren bir katkı sağlamıştır. Ancak kendisi sadece iki dönem komite üyeliğinde bulunmuş ve yerini bir diğer önemli isme bırakmıştır. Yrd. Doç. Dr. Sonay Bayramoğlu yeni komite üyem olmuştur. Sonay Hoca'nın Yönetişim Zihniyeti kitabı, kendi doktora tezidir. Her kitabı elime alışımada böylesine analitik bir tez nasıl yazılır diye düşünüp moralimin bozulduğunu itiraf etmeliyim. Ancak kendisi tüm motivasyonu ve akademik katkısı ile çok büyük destek sağlamıştır. Akademik hayatımın tüm evresinde her daim kendisiyle çalışmayı ümit ederim.

Prof. Dr. Filiz Zabcı, ne zaman yanına gitsem beni dinleme sabrını gösterdi, heyecanıma katıldı, özgüvenimi tazeledi. Yrd. Doç. Dr. İpek Özkal Sayan'a ise tezin tamamını özveri ve dikkatle okuyarak büyük katkı sağladı. Kendilerine teşekkürü borç bilirim.

Son olarak sözü asistan arkadaşlarıma getirmek isterim. Adları saymakla bitmez. 35'li asistanların tamamına bir teşekkür gitsin; en önce kader arkadaşlığı yaptıklarından dolayı. Ama sanılmasın diğer asistanların bir katkısı bulunmamakta. Asistanın 35'i 50'si olmaz. Asistan asistandır. Tüm SBF asistanlarına manevi ve akademik katkılarından dolayı teşekkür ederim. Bir de Oda No: 148 üyelerine; Duygu Türk Karahanoğulları-Ceyhan Gürkan ve Özkan Ağtaş, tezin son evresinde odalarını benimle paylaştılar. Benim oda sıkıntımı sadece ortadan kaldırmadılar aynı zamanda arkadaşlığımızı pekiştirdiler. Tüm kütüphane çalışanlarına özellikle de bana karşı gösterdikleri sabır için; Coşkun Tarlakazan, Mehmet Akbulut ve Yavuz Karayel'e de ayrıca teşekkürlerimi sunarım.

Son olarak aileme teşekkür ederim; her zaman her koşulda yanımda oldukları için....

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR.....	i
İÇİNDEKİLER.....	ii
KISALTMALAR	vi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL-KURAMSAL-YÖNTEMSEL ÇERÇEVE

I. YÖNETİM KURAMLARINDA BAKANLIK TİPİ ÖRGÜTLENMENİN İNCELENMESİ	5
a. Bakanlık Örgütlenmesini Kuşatan Kavramlar	7
b. Bakanlık Örgütlenmesinin Analiz Nesnesine Dair Öneri; Bütçe Fonksiyonu 11	
II. İNCELEME NESNESİNİN TARİHSEL KARAKTERİ	18
a. Tarihsel Kategorilerin Katkısı.....	19
b. Bakanlık Sistemine Geçişin Özellikleri	22
III. TEZİN YÖNTEMİ	30
a. Araştırma Yönteminin Belirlenmesi: Tezin Hareket Noktası.....	31
b. Niceliksel Değişimlerin Niteliksel Dönüşüm Üzerine Etkisi Nasıl Ortaya Çıkarılabilir?	32
c. Fotoğraf Kadrajını Ayarlamak	33
d. Zamanı Bölme	35
e. Temel Sorunu İspata Dair Kuramsal Çerçeve	38

İKİNCİ BÖLÜM

BİR BAKANLIK MERKEZİNDE GÜÇ YOĞUNLAŞMASI

(1920-1950)

I. CUMHURİYET DÖNEMİ BAKANLIKLARIN KURULUŞ EVRESİ: 1920-1929..	45
a. İcra Kuvvetinin Niteliği: İdari İşlerin Bölünmesi	46

b. İdari İşler İçin Vekalet Kadrolarının Tespiti	55
c. İcra Vekillerinin Sureti İntihabı	56
d. Eski Rejimin Tasfiyesi: Şer'îye Ve Evkaf İle Erkan-I Harbiye Vekâleti'nin Lağvedilmesi.....	58
e. Konjonktürel Olarak Kurulan/Kaldırılan Bakanlıklar: Mübadele İmar Ve İskân İle Bahriye Vekâletleri	60
f. Bahriye Vekâleti.....	62
g. 1924 Anayasası İle Devlet Yönetiminin Parçalarının Belirginleşmesi	63
II. BAKANLIK ÖRGÜTLENMESİNDE KORUMACI-MÜDAHALECİ EVRE: 1929-1949.....	64
a. “Kriz” Gölgesinde Bakanlık Örgütlenmesi: 1929-1939	64
i. Devletçi Politikanın Getirdiği Korumacılık: Gümrük Ve İnhisarlar Vekaleti	65
ii. Bir Bakanlık Ekseninde Merkezileşme: İktisat Vekaleti.....	67
iii. Mali Teşkilatta Reform.....	73
iv. Bakanlık Üst Yönetiminde Siyasi Kadroların Arttırılması Girişimi: Siyasi Müsteşarlık.....	75
b. “Savaş” Gölgesinde Bakanlık Örgütlenmesi: 1939–1949	81
i. İktisat Vekaletinde 1939 Değişikliği: Ticaret Vekaleti'nin Kuruluşu ..	81
ii. Ekonomi Yönetiminde Heyetlerle Yönetim: Milli Korunma Koordinasyon Heyeti- İaşe Müdürlükleri	82
iii. Bakanlık Sisteminde Klasik Yapıyı Bozan İki Yapı: Devlet Bakanı-Başbakan Yardımcılığı.....	85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜROKRATİK BİR EKİP MERKEZİNDE GÜÇ YOĞUNLAŞMASI (1950-1980)

I. DEMOKRAT PARTİ İKTİDARI ALTINDA BAKANLIK ÖRGÜTLENMESİ: 1950-1960.....	90
a. Devlet ve Özel Girişimciliğin Birbirinden Ayrılması: İşletmeler Bakanlığından Sanayi Enerji ve Maden Bakanlığına	91

b. Toprak Ve İskan İşleri: Toprak Dağıtımı-Göçmenlerin Yerleştirilmesi	95
c. Kontrolsüz Büyümenin Sonucu: Kriz ve Milli Korunma Hükümlerinin Yeniden Tesisi.....	96
II. 27 MAYIS'TAN 12 MART'A: ASKERİ REJİM ALTINDA PLANLI KALKINMA: 1960-1971	99
a. Karar Alma Mekanizmasında Plan-Bütçe İlişkisinin Kuruluşu.....	102
b. Plan-Bütçe İlişkisinin Kurulması: Bakanlıklarda Fonksiyonel Esaslı Örgütlenme	105
C. Karar Alma Mekanizmasında Bakanlıklararası İşbirliği: Ekonomik Kurul Ve Komitesi.....	112
III. 12 MART'TAN 12 EYLÜL'E: REFORM HÜKÜMETİ: 1971-1980	115
a. İç Ve Dış Ticaretin Ayrılması: Dış Ekonomik İlişkiler-Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.....	118
b. Siyasal Alanda Söz Sahibi Sanayi Burjuvazisinin Karma Ekonomi Çağrısı	119
c. Kriz Sonrası Önlemler: Kamu Harcamalarının Kısılması	122
d. Yerel Yönetimler Bakanlığı ve İşletmeler Bakanlığı	125

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BAŞBAKANLIK MERKEZİNDE GÜÇ YOĞUNLAŞMASI (1980-2012)

I. KRİZ/DARBE/LİBERALİZASYON ÜÇLEMESİNDE BÜROKRATİK MERKEZİLEŞME :1980-1990	129
a. Ekonomi Yönetiminde Bürokratik Merkezileşme: Başbakanlık Müsteşarlığı-Dpt	130
b. 24 Ocak Kararları: Koordinasyon Kurulu ve Para Kredi Kurulu	132
c. Askeri Rejim Dönemi Bakanlık Örgütlenmesi: Üç Yıllık Ara Dönem	135
i. Ekonomi Politikalarında Süreklilik	136
ii. Ekonomi Yönetiminde Siyasi Merkezileşme: Ekonomi Yönetiminin Bürokratlardan Arındırılması: Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu	137
iii. Bakanlıkların Kuruluşunun Yasal Çerçeveye Oturtulması	138

d. Ekonomi Yönetiminde Başbakanlık Merkezinde Güç Yoğunlaşması	141
i. Özal'ın Ana Modelinin Temel Özellikleri.....	143
1- Teşkilatlanmada Sadeleşme	143
2- Ekonominin Bir Merkezden Yönetimi	144
3- Bakanlık Sayısının Azaltılması.....	144
4. Ana Modelde Düzenleme.....	145
II. YENİ BİR İKTİDAR ALANI- <i>ÜST KURULLAR</i> : 1990–2002	148
III. SİYASİ MERKEZİLEŞMENİN SON AŞAMASI: 2002–2012	151
a. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı; Bütünden Parçalara.....	153
b. 2003 Bütçe Reformu: Devlet Faaliyetlerinin Ekonomik, Kurumsal, Fonksiyonel Sınıflandırması	155
c. 2011 Khk'leri: 1980'li Yıllarda Kurulan Sağ İktidarın Yönetim Modelinin Tamamlanması.....	157
d. Güçlü Başbakan Yardımcısı+ Sadeleşmiş Bakanlıklar+Bakan Yardımcılığı	158
e. Ayak Direyen Bürokrasinin Siyasi Bünyeye Devri	161
SONUÇ	167
KAYNAKÇA.....	171
ÖZET	182
ABSTRACT	183
EK-1: Cumhuriyet Dönemi Bakanlık Sistemi Zaman Dizin	184

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AP	: Adalet Partisi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
BM	: Birleşmiş Milletler (UN)
DB	: Dünya Bankası (World Bank)
DP	: Demokrat Parti
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
HDTM	: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KK	: Koordinasyon Kurulu
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MBK	: Milli Birlik Komitesi
MC	: Milliyetçi Cephe
MGK	: Milli Güvenlik Kurulu
MSP	: Milli Selamet Partisi
OECD	: Avrupa İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (Organization for Economic Cooperation and Development)
OEEC	: Avrupa İktisadi İşbirliği Teşkilatı (Organization for European Economic Cooperation)
PKKK	: Para Kredi Koordinasyon Kurulu
RG	: Resmi Gazete
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
ZC	: Zabıt Ceridesi

GİRİŞ

Yaklaşık ikiyüz yıllık geçmişi olan bakanlık sistemi işlevsel uzmanlaşmaya dayanan merkezi devlet yönetiminin örgütlenme biçimidir. Bakanlıklar, devletin görevleri ve göreceği hizmetler bakımından yapılan bir iş bölümünün sonucu ve ifadesidir. Bu örgütlenme biçimi Osmanlı'da Sasani-İslam etkisi ile kurulmuş olan *divan sistemini* ortadan kaldırarak ortaya çıkmıştır. Divan sistemi, her biri devletin fonksiyonlarını yerine getirmesini sağlayan parçaların bütünden koparak, devlet merkez ve yönetiminin güç ve yer değiştirmesi sonucu ortadan kalkmıştır. Geleneksel hizmet alanları 19. yüzyılda saray dışına çıkarılarak Bab-ı Âli içerisinde uzmanlaşan Sadaret Kethüdalığının Mülkiye Nezaretine, Reisülküttaplığın Hariciye Nezaretine, Çavuşbaşılığın Deavi (Adalet) Nezaretine, Defterdarlığın Maliye Nezaretine dönüşmesi ile oluşmuştur. Ticaret, sanayi, tarım gibi alanların bakanlık şeklinde örgütlenmesi ise geleneksel bakanlıklar içerisinde oluşan kurulların/uzman meclislerin bir süre sonra ayrılarak kendi bakanlıklarını kurması şeklinde gerçekleşmiştir.

Tanzimat reformları ile ortaya çıkan örgüt “nezaretler/bakanlıklar” zaman zaman değişikliğe uğramakla birlikte bugünkü şeklini almış ve devlet örgütlenmesinin temelini oluşturmuştur. Bakanlık sistemi 19. yüzyıl itibarıyla hukukun koruması altında gelişip yerleşirken işleyiş itibarıyla 20. yüzyıl sonrası işletme pratiğinin yücelttiği verimlilik kavramı ile örülmüştür.

Bu tezin ilgisi Cumhuriyet dönemi ile sınırlı tutulmaktadır. Tarihsel olarak Büyük Millet Meclisi'nin açılış tarihi olan 23 Nisan 1920'den, günümüze kadar olan bir tarihsel süreci kapsamaktadır. Tezin amacı, Türkiye'de bakanlık sisteminin ortaya çıkışı, gelişimi ve örgütlenmesini incelemek ve sistemde yaşanan değişimler ışığında bakanlık tipi örgütlenmenin geleceğine ilişkin öngörülerde bulunmaktır. Tez, Türkiye'de bakanlık tipi örgütlenmenin genelini görme ve sistemin parçalarını analize tabi tutarak nihai sonuçlar elde etme hedefindedir. Bakanlık sistemi ve değişimi üzerine geliştirilecek analiz, ekonomik yapıdaki dönüşüme ve egemen olan üretim ilişkilerinin etkisi altında seçilen bakanlıklar üzerinden gerçekleştirilecektir.

Bakanlık tipi örgütlenmenin analizi birkaç ayrı çalışma alanında halihazırda yürütülmektedir. Kamu Yönetimi disiplini bakanlık örgütlenmesini yürütmenin bir parçası sayarak teknik bir alan olarak incelemekte, Anayasa Hukuku ve Karşılaştırmalı

Yönetim çalışmalarında ise bakanlıklar sadece verili olan zamanda analize tabi tutulmaktadır. Sonuç itibariyle yapılan analizler bakanlık sisteminin kendi tarihselliği içerisinde incelenmesini olanaksız hale getirmektedir. Bu tez her bakanlığın tarihçesini çıkarma amacında değildir. Bu amaç başka araştırmaları teşvik edebilir. Keza İçişleri, Adalet Bakanlığı gibi birçok bakanlık bu türden çalışmaları gerçekleştirerek kurumsal hafızalarını koruma altına almışlardır. Yapılan akademik çalışmalarda ise bakanlıklar sadece kendi tarih serüveni içerisinde değerlendirilmiş ve ortaya çıkışından bu yana geçirdiği yönetsel ve hukuksal değişimler ele alınmıştır.¹

1930'lara kadar bakanlıklar *Hukuk-u İdare* kitapları içerisinde, Batı ülkeleri ile karşılaştırmalı olarak, merkezi idarenin gelişimi içerisinde ele alınmıştır. İbrahim Hakkı, Ahmet Şuayip, Berthelemy, Mehmet Selehattin, Mustafa Şeref, Müslihiddin Adil, bu alanın en öne çıkan isimleridir.² “Osmanlı ve Avrupa’da Devlet Sistemi” adı altında,

¹ Doktora düzeyinde yapılan çalışmalar: Erdoğan Başar, Cumhuriyet Dönemi Milli Eğitim Bakanları ve İcraatlarının Değerlendirilmesi (1920-1960), A.Ü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1988. Semih Yalçın, İçişleri Bakanlığı'nın Cumhuriyet Dönemi Teşkilatlanması (1920-1946), Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990. Sevgi Gül Akyılmaz, Reis-ül Küttab ve Osmanlı Hariciye Nezareti'nin Doğuşu, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990. Mustafa Görüryılmaz, Mustafa Kemal Döneminde Hariciye Vekaleti'nin Gelişmesi-1919-1938, Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990. Yasemin Usluel, Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Örgütü Yöneticilerinin Yerelleşme Konusundaki Görüşleri, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995. Serdar Narin, Anayasal Sistemimizde Bakanlar Kurulu, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, 2005. Mustafa Balçık, Kültür Bakanlığı'nın Cumhuriyet Dönemi Teşkilatlanma Tarihi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Türkiye Cumhuriyeti Tarihi Anabilim Dalı, 2005. Mehmet Kahraman, Parlamenter Sistemlerde ve Türk Anayasa Hukukunda Bakanlar Kurulunun Görevleri Yetkileri ve Çalışma Usulü, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2006. Yüksek Lisans Tezi Olarak; Serap Çetindağ, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Teşkilatı ve Bursa Defterdarlığı, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1987. Mesude Yertutan, Türkiye'de 1980 Sonrası Bakanlıklarda Yapılan Reorganizasyon, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1988. Ahmet Doğan, Türkiye'de Bakanlar Kurulu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1990. Kürşat Erdil, Parlamenter Rejimlerde Ve Ülkemizde Bakanlar Kurulu'nun Siyasi Sorumluluğu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1992. Banu Aşkın, Maarif Vekaleti'nin Kuruluşu ve Çalışmaları (1920-1940), Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1993. Teyfur Erdoğan, Maarif-i Umumiye Nezareti Teşkilatı-İdari Teşkilat Açısından (2 Cilt), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995. Perihan Bayrı, 19. Yüzyılda Dahiliye Nezareti (kuruluş ve gelişmesi), Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1997. Mehmet Tanışır, Çevre Bakanlığı'nın Örgütlenmesi ve İngiltere Örneği, A.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999. Mehmet İlker Haktankaçmaz, İçişleri Bakanlığı Merkez Örgütü Analizi, A.Ü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1999. Sadettin Yücel, I. TBMM'NDE Dahiliye Vekaleti, Ondokuz Mayıs Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002. Kadir Acar, Seraskerlik'ten Harbiye Nezareti'ne Türkiye'de Genel Kurmay Başkanlığı ve Milli Savunma Bakanlığının Temeli, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2002. Yeter Gökçe, Türkiye'de Çalışma Bakanlığı'nın Kuruluşu ve Çalışma Bakanı Sadı Irmak'ın Hizmetleri (1945-1947), Marmara Üniversitesi, Türkiye Araştırmaları Enstitüsü, 2003. Mahmut Pınarbaşı, Milli Savunma Bakanlığı (1920 - 1950), Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2007.

² İbrahim Hakkı, Hukuku İdare, İstanbul, Karabet Matbaası, 1312. Ahmet Şuayip, Hukuku İdare, İstanbul, 1326. Berthelemy, Hukuku İdare, çev. Mehmet Atıf, İstanbul, 1931. Mehmet Selehattin, Hukuku İdare, İstanbul, 1328. Mustafa Şeref, Hukuku İdare Notları, Kader Matbaası, 1927. Müslihiddin Adil, Hukuku İdare Notları (1334-1335), İstanbul, 1335.

Erkan Tural tarafından hazırlanan değerli bir çalışma, dili Osmanlıca olan bu eserlerden büyük ölçüde beslenerek hazırlanmış ve Kamu Yönetimi alanına katkıda bulunmuştur.³

1930'lerden sonra bakanlıklar, yabancı uzman raporları takip edilerek analiz edilebilmektedir. Örneğin 1933-1934 tarihli Walker Hines gözetiminde hazırlanan "Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki" adlı Rapor, merkezi idare bünyesinde bakanlıkların örgütlenme biçimine ilişkin öneriler geliştirmektedir.⁴ Bir bakanlığı tüm yönleri itibarıyla inceleyen ve teşkilatında reforma doğru sürükleyen yabancı uzman raporları da dikkat çekicidir. Örneğin Maliye Bakanlığı üzerine iki temel rapor bulunmaktadır. Birincisi, Hervé Alphand tarafından kaleme alınan, "Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığına Rapor"dur.⁵ İkincisi, James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından "Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor" adıyla 1952 yılında hazırlanmıştır.⁶ Her iki reform ardından Maliye Bakanlığı revize edilmiştir.

1940'lı yıllardan itibaren bakanlıkların örgütsel gelişimlerinin takibi personel rejimi üzerinden gerçekleştirilebilmektedir. Yönetimde verimliliği artırma amacıyla, rasyonalizasyon adı altında kurulan küçük komiteler 1940'lı yılların sonu itibarıyla yaygınlaşmıştır. Örneğin, 13 Şubat 1948'de "Devlet Kurum ve Kuruluşlarından, Verimli ve Rasyonel Çalışma İmkânlarının Araştırılması Hakkında Rapor" başlığı ile tüm bakanlıklar için hazırlanması zorunlu raporlar bu duruma örnek olarak gösterilebilir.⁷ Asgari kadro azami tasarruf sağlamaya yönelik hazırlanan raporlara Başbakanlık Cumhuriyet Arşivinden ulaşmak mümkündür.

Personel rejimine ilişkin raporlar 1950'li yıllardan sonra yabancı uzmanlardan gelecektir. F. Neumark, Leimgruber ve Maurice Chailloux, Barker, en çok öne çıkan yabancı uzmanlardandır.⁸ 1960'lı yıllarda bir gelişme daha olmuş ve personel politikası bir örgüt eliyle –Devlet Personel Başkanlığı yürütülmeye başlanmıştır. İzlenen

³ Erkan Tural, *Osmanlı İmparatorluğu ve Avrupa'da Devlet Sistemi*, IQ Kültür Sanat Yayınları, İstanbul 2009.

⁴ Walker Hines, Edwin Walter, Brehon Somewell, H.Dorr, C.R Whitteley, W.L Wright vd., *Türkiye'nin İktisadi Bakımdan Umumi Bir Tetkiki*, Köy Öğretmeni Basımevi, Ankara 1934.

⁵ Hervé Alphand, Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığına Rapor, Ankara Başvekalet Matbaası, Ankara 1935

⁶ James W. Martin, Frank C.E.Cush, Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor, Damga Matbaası 1952

⁷ Başbakanlık tarafından yayınlanan bu emrin orijinal metnine ulaşmamakla birlikte devlet dairelerinin bu emir doğrultusunda hazırlamış oldukları raporlardan hazırlanması istenen raporun ana hatlarına ulaşmaktayız.

⁸ Bu raporların metnine DPT'den erişim sağlanmaktadır.

politikalar sadece kamu istihdamını değil aynı zamanda kamu hizmetinin üretim sürecini de doğrudan etkileyecek sonuçlar üretmiştir. Örneğin İngiltere’de 1968 yılında hazırlanan Fulton Raporu, İngiliz personel rejimini incelerken aslında kamu hizmetinin çeşitleri ve buna uygun personel sınıflandırmasının esaslarını ortaya çıkarmaya çalışan bir Rapor’dur.⁹ 1960’lardan sonra hazırlanan Mook, Fisher, Podol Raporları personel rejiminin düzenlenmesi adına Türkiye için önem taşıyan benzer raporlardandır.

Bakanlıkları merkezi idare içerisinde inceleyen bütüncül raporlar da mevcuttur. 1952 yılında Albert Gorvine ve Laurence Barber tarafından hazırlanan *Organization and Functions of Turkish Ministries*, başbakanlık başta olmak üzere tüm bakanlıkları genel özellikleri itibarıyla incelemekte ve yine her bakanlık için önerilerde bulunmaktadır.¹⁰ 1963 tarihli, merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tespit etmek ve bu konularda teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü gözetiminde hazırlanan, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Raporu ve benzeri şekilde hazırlanan 1972 tarihli İdari Reform Danışma Kurulu Raporu ve 1991 tarihli Kamu Yönetimi Genel Araştırması (KAYA) Raporu, bakanlıkların yeniden örgütlenmeleri adına hazırlanan dikkate değer çalışmalardandır.

Bu türden çalışmaların görüş alanı sadece örgütsel yapı üzerine geliştiğinden yapılan incelemeler olguyu içinde yer aldığı sistem bütününden soyutlamaktadır. Oysa her bakanlık sistemin birer örgütsel parçasıdır. Her bir parçanın oluşturduğu örgütsel bütün kendi içerisinde tarihsel özellikler taşımaktadır. Tezde, bakanlık sisteminin Türkiye’de uygulamasının genel niteliğini ve sistem olarak taşıdığı özellikleri saptamakla birlikte, kendine has özellikleri ve uygulama istisnaları da saptanmaya çalışılmaktadır. Böylelikle yönetim yazınında var olan bir boşluğun kapatılması hedeflenmektedir.

⁹ Cahit Tutum, *Fulton Raporu*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:2, Sayı:1, 1968, s. 58-79.

¹⁰ Albert Gorvine , Laurence Barber, *Organization and Functions of Turkish Ministries*, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1957.

BİRİNCİ BÖLÜM

TARİHSEL-KURAMSAL-YÖNTEMSEL ÇERÇEVE

Bakanlıklar hangi bağlamda ele alınarak analiz edilmelidir? Bakanlıkları bir **örgütlenme tarzı** olarak görmek, bu tarzın tarihsel bir kategori olarak köklerini, izlerini bulmaya ve benzerleri ile karşılaştırabilmeye olanak tanıyacaktır. Bu yönlü bakış açısı, konuyu ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzı içerisinde ve tarihsel olarak incelemeyi zorunlu kılmaktadır. Dar açıdan incelemek ise bakanlıkları devlet örgütlenmesinin “**örgüt**”leri olarak analiz etmeyi gerektirecektir. Burada hareket noktası, örgütü tüm tarihselliğinden kopararak sadece işlevleri ve o andaki gelişmelere uygun yapısı ile çalışma alanını belirlemektir. 20. yüzyıl itibariyle gelişen örgüt kuramları bu amaca hizmet etmektedir. Bu tezin ulaşmak istediği hedef ise bakanlıkları ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzı içerisinde incelemeye tabi tutmaktır. Ancak bir örgüt türü olarak bakanlık örgütlenmesinin yönetim kuramları içerisinde nasıl çalışılabileceği de tartışılmalıdır.

I. YÖNETİM KURAMLARINDA BAKANLIK TİPİ ÖRGÜTLENMENİN İNCELENMESİ

Yönetim Bilimleri alanının bir inceleme nesnesi olan bakanlıklar bu alanın hangi araçları ile analiz edilebilir? Bu soru etrafında tartışmanın açılması, öncelikli olarak bakanlıkların **yapı** mı yoksa **işleyiş** biçimi mi merkeze alınarak analiz edileceğine dair tercihin yapılmış olmasını gerektirmektedir. Bakanlıkları işleyişleri itibariyle incelemek, hizmet üretim sürecinin hangi esaslar dahilinde yürüdüğünü belirlemektir. Bu süreç, iş bölümü esasına dayanan uzman parçalar içerisinde hizmetin sunumu biçiminde sonuçlanmaktadır. İnsanların ihtiyaçlarını dolaysız ya da dolaylı gidermeye ilişkin, ancak nesneler yaratmaya doğrudan doğruya yaramayan çabalar **hizmet** şeklinde belirlemekte, hizmet bu fonksiyonları bir araya getirecek **yapı** içerisinde üretilmektedir.¹¹ Bakanlık bu uzman yapıların en klasik biçimidir ve işleyiş itibariyle 20. yüzyıldan itibaren işletme pratiğinin yücelttiği verimlilik kavramı ile örülmüştür. Verimlilik kavramının hizmetin temel üretim mantığı içerisinde yerleşmesiyle de hizmetin maliyeti, maliyeti minimize etme, hizmetin sınırlarını daraltılması gibi konular temel

¹¹ Oskar Lange, *Ekonomi Politik*, Çev: Muvaffak Şeref, Ataç Kitabevi, İstanbul, 1965, s.13-15.

tartışma başlıklarından olmuştur. İşleyişe ilişkin bir analiz her bakanlığın yürüttüğü hizmet alanının gelişimini görmeye olanak tanıyabilir. Ancak bu tez içerisinde işleyişten çok yapıya odaklanılmıştır. Bu tercihten kasıt: Bir bakanlığın temel örgütlenme biçiminin parçaları ve bu parçaları belirleyen kurucu unsurun saptanması ve bakanlıkların kuruluş biçimini belirleyen hatta teşkilat kanunlarını şekillendiren düşünsel kaynakların ne olduğunun araştırılmasıdır.

20. yüzyılda yönetim olgusu, siyaset-yönetim alanları şeklinde iki parçaya ayırarak/ayrılarak, karar alma mekanizmasını siyaset alanına, kararların uygulanmasını ise yönetsel alana indirgemıştır. Yönetsel alan, Montesquieu tarafından geliştirilen kuvvetler ayrılığı kuramı ve anayasacılık hareketiyle belirmiş ve liberal devlet örgütlenmesinin hukuk devleti mantığıyla kökleşen bir formunu akademik yaşama taşımıştır. Woodrow Wilson'un yönetimin ayrı bir meslek alanı olduğunu ileri sürdüğü 1887 tarihli makalesi, Goodnow'un 1900'de yazdığı Yönetim ve Siyaset, Leonard White'ın Kamu Yönetimi İncelemesine Giriş adlı kitabı Kamu Yönetimi alanını akademik alanda çalışmaya başlayan öncül eserlerdir. İlk temel ayrımı ifade eden yönetim-siyaset ayrışmasını ikinci bir ayrım takip etmiştir.¹² Siyasetin müdahaleci alanından yalıtılan yönetim, 20. yüzyılın başında yükselen özel sektör işletmeciliği karşısında kamu yönetimi ve işletme yönetimi olarak ikiye ayrılmıştır. İşletme yönetiminin kavramlarının kamu yönetimi için de geçerli olacağı varsayımı ağırlıklı yerini 20. yüzyıldan bu yana korumaktadır.¹³

Herhangi bir kamu yönetimi kitabını elinize alıp incelediğinizde 20. yüzyıl kamu yönetimi kuramları, iki temel yaklaşımı incelemeye işe başlar. Birincisi Frederick W. Taylor'un Bilimsel Yönetimi ikincisi, Luther Gulick ve Lyndall Urwick tarafından teorize edilen ve yönetimi süreçleri itibarıyla inceleyen kısa adı POSDCORB olan yaklaşımdır. Bu yaklaşımları sunan yönetim bilimciler tarihsel dönemleri de görüş alanı içerisine katarak diğer kuramların birer özetini ilerlemeci bir mantıkla aktarırlar. Adı yönetim bilimi ya da kamu yönetimi olan bu kitapları eline alan okur, her biri birbirinden bağımsız ve sadece örgüt içerisine hapsedilmiş bir alanda genel geçer teşkilatlanma ilkeleri olarak sunulmuş hafızasına alır ve sorgulamadan kabullenir.

¹² Leonard White, *Amme İdaresine Giriş*, Çev: Reyhan Toluner, Arif Payaşoğlu, A.Ü SBF-TODAİE-New York Üniversitesi Amme İdaresi ve Sosyal Hizmetler Fakültesi Müşterek Tercümeler Serisi, Ankara 1957.

¹³ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2008, s.60-61.

Yönetimin evrensel ilkeleri aslında teşkilatlanma ilkeleri ile sınırlıdır. Bu algı işletme disiplininde gelişen ve temel hedefi verimlilik olan yaklaşımların kamu yönetimine aktarılması şeklinde algılanır. Bunda doğruluk payı da vardır elbet. Nihayetinde Taylor'un bilimsel yönetimi makineler başında gelişmiştir. Sonuç itibariyle Yönetim Bilimleri alanında evrensellik, her örgüt türünde uygulamayı olanaklı kılan evrensel ilkelerin belirlenmesi ile anlam kazanmaktadır. Yönetimsel özellikleri teşkilatlanma ilkeleri ile bir tutan bu anlayış örgütü tüm tarihselliğinden koparır ve sadece yönetim süreçlerine odaklanır. Amaç işletme ve kamu yönetimi için ortaktır: *verimlilik*. Ancak üretim ve tüketim biçimini bu denli etkileyen kuramsal gelişmeler toplumsal ve ekonomik yapıdan soyut değildir. Fabrika ortamında geliştiği ve evrenselliğini üretimin emek sürecinden yalıtın bir ortamda kazandığı kabul edilen Bilimsel Yönetim Yaklaşımı ve ardından gelişen Yönetim Süreçleri Yaklaşımı Roosevelt'in New Deal politikalarının uygulandığı kriz döneminin ürünleridir. İddia edilenin aksine bu yaklaşımlar: *Ekonomik, Toplumsal* ve aynı zamanda *Siyasaldırlar*.

a. Bakanlık Örgütlenmesini Kuşatan Kavramlar

1910 yılında düzenlenen İdari İlimler Kongresinin (*IIAS-The International Institute of Administrative Sciences*) açılışında idare şöyle tarif edilmekteydi: “İdare deyince birbirine bağlı olmakla beraber bağımsız karaktere sahip üç şey kastediyoruz: genel anlamda icra kuvveti bu kuvvetin kullanımı ve idari personel topluluğu”. Fayol, bu tanımdan şu sonucun çıktığını söyler; icra kuvveti, genel düzen, kamu güvenliği, kamu mallarının kullanımı, milli gelirin idaresi, kanunların icrasının kamu yararına uygun bir şekilde yürürlüğe girmesi adına işlev görmektedir. Bu tanımlamaya göre, Yönetim Bilimi, sadece bahsi edilen hizmetlerin, daireler, personel ve kamu idaresinin çalışma şekli ile ilgili bilgileri dikkate almaktadır. 1923 yılında Brüksel’de düzenlenen İdari İlimler Kongresi’nde yaptığı konuşmada Fayol, yönetime yükledikleri anlamın, Yönetim Bilimi alanında genişletici bir etki yarattığını ve bu anlamın kamu ya da özel farkı olmaksızın bütün örgütleri kapsadığını ifade ediyor ve ekliyordu: “Bütün örgütlerde, planlama teşkilatı, kumanda, koordinasyon ve kontrolün mevcudiyeti şarttır ve gereği gibi işler olması adına genel ilkelere ihtiyacı vardır”. Fayol bu ihtiyacın daha

belirgin bir şekilde hissedildiğini, Kongrenin 1923'teki çağrı metnini kanıt göstererek vurgulamaktadır.¹⁴

İdare ilmine verilen önem 1910 yılından bu yana tedricen artmıştır. Keza iyi idare yöntemlerine büyük ihtiyaç duyulduğu meydandadır. Fayol, Solvay ve Taylor gibi şahıslar son yıllarda idareyi yürütmek için çeşitli formüller (veya prensipler) ortaya çıkarmışlardır. Bu süre zarfında, Belçika'da Milli Savunma ve Ziraat Bakanlığı Fayol ilkelerine göre yeniden düzenlenmiş, Fransa'da bu yaklaşım Posta Teşkilatının yeniden düzenlenmesinde görülmüştür. Bu istek, Parlamentoya sunulan kanun tasarısında şu şekilde açıklanmaktadır: PTT Bakanlığı idaresinde tatbik etmek istediğimiz idari metotlar halen yabancı ülke hükümetlerinin teşkilatlarının birçoğunda uygulamaya konulmuştur. Belçika Milli Savunma Bakanlığının başarı ile uygulamaya konulan Fayol'un fikirlerini anahatlarıyla belirten bir broşür yayınlanmıştır. Fransa bu yeni metodları kamu yönetiminde uygulamak konusunda gecikmemelidir.

1930'lardan itibaren hemen her yerde Geleneksel Örgüt Kuramları gereken ilgiyi görmüştür. ABD, 1929 krizini yeni örgüt modelleri ile aşmaya çalışırken bir yandan da Avrupa ile temasa geçerek, gelişen Kamu Yönetimi Yaklaşımlarını Avrupa'ya oradan da diğer coğrafyalara taşımıştır. ABD kaynaklı bu yaklaşımlar IIAS aracılığıyla Avrupa'ya, oradan da gelişim aşamasında olan diğer ülkelere de kongreler aracılığıyla işletme yönetimi bilgisini taşınacaktır.¹⁵ Her yerde genel geçer-evrensel örgütlenme

¹⁴ Henri Fayol, "Devlette İdari Nazariye", Brüksel İkinci Milletlerarası İdari İlimler Kongresinde Yaptığı Konuşma, 13 Eylül 1923, *İdare İlmi Üzerine İncelemeler* içinde, Çev: Süha Alacaklıoğlu, TODAİE, Ankara, 1957, s.1-2.

¹⁵ IIAS ile Amerikan Kamu Yönetimi düşüncesini buluşturan dolayım kurumu "PACH 1313"dür. Büyük depresyon ile başlayan (1929 Krizi) ve Roosevelt dönemi boyunca devam eden birçok yaklaşımın sahibi, "1313" ile bir araya gelmiştir. Bu basit ev numarası, "Public Administration Clearing House (PACH)"ın simgesidir. 1931'de kurulmasına rağmen, 1938'de çalışır hale gelen, 1313; Doğu Altmışıncı Cadde, Chicago Üniversitesi yerleşkesidir. Dernek olarak örgütlenen yapı, belediye başkanları, kent yöneticileri, belediye maliye memurları, mühendisler vb. tarafından finanse edilmektedir. Ancak mali finansmanın büyük kaynağı, Spelman Fund tarafından sağlanmaktadır. Rockefeller ailesi tarafından yönetilen fon; devlet mekanizmasının işleyişinde verimlilik artışı ile teknik yeterlilik ve rasyonel amaçlılık bakış açısına katkıda bulunan görüşlere mali destek vermiştir. Leonard White, 1930'ların başında modern kamu hizmetlerine dair bir doküman seti yayınlamıştır. Bu doküman setinin amacı kamu yönetimi alanı içerisindeki Amerikalı akademisyenler ve uygulama içerisinde olan IIAS arasında yakın ilişki kurmaya yönelik olmuştur. 1931'den 1945'e kadar Louis Brownlow PACH'ın ilk yöneticisidir. Chicago Üniversitesi'nde Siyaset Bilimi alanında akademisyendir. 1933'ten 1939'a kadar Başkan Roosevelt'in İdari Yönetim(Comité On Administrative Management) Komitesine başkanlık yapmış, Komite sonuçlarını Charles Merriam ile birlikte yayınlamıştır. Brownlow ve New York Kamu Yönetimi Enstitüsü'nden gelen Luther Gulick yönetsel bilginin uluslar arası takasının kurulması için deniz aşırı stratejik ortak aramış, nihayetinde her ikisi de Brüksel'de olan Union Internationale des Villes (UIV) ve IIAS ile temasa geçmişlerdir. IIAS'ın 1933 Viyana Kongresi'nin hemen ardından, Avrupa'daki Spelman Fund (Fon) yönetim kurulu üyeliği yapan Amerikalı Guy Moffet, IIAS Başkan Yardımcısı Leonard White ve Budapeşte Üniversitesi İdare Hukuku Profesörü Zoltan Magyary beraberinde Macaristan Yönetim Bilimleri Enstitüsü (1931) kurucuları ve IIAS Genel Sekreteri Edmond Lesoir, Belçika Merkez İstatistik Bürosu Başkanı ile bir yuvarlak masa fikri hakkında özel görüşme yapmıştır. İlk toplantı Paris'te her iki

ilkelerinin bulunması Geleneksel Kamu Örgütleri kuramlarının temel amacıdır. Bu çerçevede 20. yüzyılda bakanlık örgütlenmesi bu kuramlar içerisinde aşağıda yer alan kavram seti içerisinde örgütlenmiştir.¹⁶

İşbölümü ve uzmanlaşma, emek verimliliğindeki artışlara paralel olarak yönetenlerle yönetilenlerin ve kol emeğiyle kafa emeğinin giderek ayrıştıkları genel bir süreci ifade etmektedir.¹⁷ Ekonomik ve toplumsal örgütlenme biçiminin temel kavramları olan işbölümü ve uzmanlaşma, işletme ölçeğinde Frederick Taylor tarafından formüle edilen yönetimin bilimsel esaslara göre idaresi ve işin standartlaşma ile kamu yönetiminde görevlerin bölünmesi ve işbölümü esasına dayanan uzman birimlerin yaratımı sürecinde karşılığını bulmaktadır. Kamu yönetimi örgütlenmesinde devlet görevlerinin hangi kıstaslara göre bölüneceği sorusunun cevabı, yönetimi süreçleri itibariyle inceleyen Luther Gulick ve Lyndall Urwick tarafından geliştirilmiştir. Gulick'e göre, işbölümü bir hareketi ifade etmektedir. Hareket, parçalarına ayrılarak, ancak herbir parçanın o hareketin gerçekleşmesi için diğer parçalar ile uyum halinde olması sürecinde değerlendirilmelidir.¹⁸ Bakanlık, egemenlik yetkisini kendinde toplayan devlet görevlerinin uzmanlaşmaya dayalı olarak yönetsel parçalara ayrılmasına dayanır. İç örgütlenme açısından bu parçalar üç türdür; *hat-kurmay-yardımcı* birimler.

Hat, ana hizmet ya da icrai daire olarak adlandırılan yapıdır. Temel amaca göre idari hizmetin bölümlenmesi ve teşkilatlanmasını ifade etmektedir. Kurmay- Danışma ve Denetim Birimleri ise doğrudan doğruya yönetime karışmaksızın idari konuları incelemek, planları hazırlamak, istişare vermek ve denetlemek (teftiş) gibi konulara

örgütün başlıca temsilcileri ile birlikte gerçekleşmiştir. 23-27 Temmuz 1934'te bu toplantılar komünist bir organizasyon olan Office des Habitations à Bon Marché du Département de la Seine, ardından aynı zamanda UIV'nın yönetim kurulu üyesi olan sosyalist politikacı Henri Sellier önderliğinde gerçekleşmiştir. Brownlow, PACH adına Paris Konferansı Başkanlığına seçilirken, Roosevelt Komisyonu tarafından desteklenen akademisyenlerden Meriam, Gulick ve Guy Moffett toplantılara gözlemci olarak katılmışlardır. Dolayısıyla, yerel yönetim organizasyonu olarak UIV ile daha çok merkezi yönetim odaklı IIAS ilk kez bir araya gelmiş ve savaşa kadar Spelman Fonu tarafından finansal olarak desteklenmiştir. Daha da önemlisi geleneksel Avrupa perspektifi modern olarak adlandırılan Amerikan düşüncesiyle temasa geçmiştir. Stefan Fisch, "Origins and History of the International Institute of Administrative Sciences: From Its Beginnings to Its Reconstruction After World War II" (1910-1944/47) Rugge, F. (Editor); Duggett, M. (Editor). IIAS/IISA Administration & Service 1930-2005. Amsterdam, , NLD: IOS Press, 2005, s.41-42

¹⁶ Leonard White, *a.k.*, 47-65.

¹⁷ Kurthan Fişek, *a.k.*, s.89.

¹⁸ Luther Gulick, *Teşkilat Nazariyesine Dair Notlar*, içinde; *İdare İlmi Üzerine İncelemeler*, Çev: Süha Alacaklıoğlu, TODAİE, Ankara 1957.

karşılık gelmektedir. Zaman içerisinde ana bir hedefe yönelmiş daireler yardımcı ve ikinci derecedeki hizmetlerin ifasındaki yetkilerini kısmen kaybetmişlerdir. Bu gibi uzmanlaşma zorunluluğu ve tasarrufun sonucu olarak icrai dairelerin kısmen içinde kısmen de dışında bağımsız olarak teşkilatlandırılmıştır. Willoughby bunlara kurumsal ya da dahili hizmet servisleri demektedir. White yardımcı birimler terimini teklif etmektedir. Tüm bu parçalar insan gücü ve bu gücün hiyerarşik olarak kademelendirmesi ile gerçek anlamda birleşmektedir. Bu nedenle kadro-komuta birliği ve *hiyerarşik kademelenme* bakanlık örgütlenmesinin ana arterlerini oluşturmaktadır.

Yukarıda sayılan parçaların bir araya gelmesi ile örgütün kurulması gerçekleşmez bunun için bir de *kadro ihdası* gerekmektedir. Keza her teşkilatın üzerinde bina edildiği temel ünite kadro ve bunu işgal eden memurdur. Herhangi bir teşkilat birtakım kadrolarla bu kadroları işgal edenlerden meydana gelmiştir. *Komuta birliği* ve hiyerarşik kademelenme, her ast(ın) bir üst(ten) emir alması durumudur. Bunun için de hiyerarşinin açık bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir. Örgütlenme ve koordinasyon için en önemli ilkedir. Hiyerarşik birimler otoritenin yerine işaret ettiği gibi otoritenin yukarıdan aşağıya işleyişini ifade etmektedir. Hiyerarşide her makam bir ünvanla diğerlerinden ayrılmış olup, her makamı işgal eden astlarına emir vermek yetkisini üstlerinden almak sorumluluğundadır.¹⁹ *Kontrol sahasına* ilişkin sınırlama işin çeşidine ve organizasyonun büyüklüğüne göre belirlenmektedir. Örgüt içinde her makamın hiyerarşide bir yeri vardır ve her makam bir ünvanla diğerinden ayrılmış olup her makamı işgal eden astlarına emir vermek yetkisini üstlerinden almak sorumluluğuna sahiptir. Sıklıkla kullandığımız *yetki devri* kavramı bu bağlamda önem taşımaktadır.

Bakanlık örgütlenmesinin ana yapısı 20. yüzyılda bu kavramlar etrafında örülmüştür. Bakanlıklar sadece gelişen bu kuramların uygulandığı yeri değil aynı zamanda kuramların geliştikleri yeri de ifade etmektedir. Modern kamu yönetimi olarak adlandırılan Amerikan kamu yönetimi yaklaşımlarının bürokraside karşılığını bulması ise Federal devlet tarafından da büyük ölçüde finanse edilmiştir. Bu araştırmaların çoğu yönetimde reorganizasyona yöneliktir. Federal Devlette devletin finanse ettiği bilimsel araştırma ve reorganizasyon projeleri 1930’larda 23 milyon dolar tutarken 1955’te bu rakam 2,014 milyon doları bulmuştur. Savaş döneminde bu sahadaki faaliyetler hızlı bir

¹⁹ L. Urwick, “Organization as a Technical Problem”, Luther Gulick, L. Urwick, (der), içinde; *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, 1937, New York, s.52-55.

şekilde genişlemiştir. Federal Devletin araştırma ve kalkınma programları birçok bakanlık ve kurumlara yayılmış çeşitli bilimsel çalışmaları kapsamıştır.²⁰

1937 yılında yayınlanan ve orijinal adı “The President’s Comitee on Administrative Management” olan rapor komisyon başkanının ismi ile anılarak Brownlow Komitesi/Komisyonu devlet desteğini görmek bakımından önemli bir kaynaktır. Rapor kamu yönetimi disiplini içerisinde etkili üç isim tarafından hazırlanmıştır. Komite başkanı Louis Brownlow, diğer iki üye ise Charles E. Merriam ve Luther Gulick’tir. Joseph Haris ise araştırma yöneticisidir. Komite, ABD Başkanı Franklin Roosevelt’in isteği üzerine kurulmuştur.²¹ Gulick, POSDCORB’un, yöneticinin işini teşkil eden çeşitli görevsel unsurlara dikkati çekmek için düzenlenmiştir, demişti.²² POSDCORB Başkanlık Makamını Güçlendiren bir sentezdir aslında. POSDCORB’un ilgisi yönetsel mekanizmanın verimlilik amaçlı organizasyonudur, işbölümü ile parçalarına ayrılmış iş sürecinin uyumlu birlikteliği için üretilen bir formüldür. Burada yer alan fonksiyonlar ve süreçler verimliliği sağlamak için gerekli temel ölçüttür.²³ Raporun içeriği POSDCORB’u yansıtmaktadır. Ekonomik krizin aşılması kaynakların doğru kullanımının en etkin mekanizma içerisinde yürütülmesini zorunlu kılmaktadır. Nitekim Rapor’da daha iyi bir mali kontrol, planlamayı kolaylaştıracak bir yönetim cihazı, örgütlenmenin basitleştirilmesi ve birim sayısının azaltılması, hesapverilebilirliğin artırılması gibi nihai hedeflere yer verilmektedir. Diğer fonksiyonlar bu nihai hedeflere ulaşılmasını kolaylaştıracak unsurlar olarak görülmelidir.

b. Bakanlık Örgütlenmesinin Analiz Nesnesine Dair Öneri; Bütçe Fonksiyonu

1920’lerden itibaren endüstri işletmeleri ölçeğinde geliştirilen örgüt teorilerinin kamu yönetimi alanında tasarrufu arttırıcı, kaynak savurganlığını önleyici bir şekilde

²⁰ Hudson, s.40

²¹ Reorganization of The Executive Department; Mesasage from The President of The United States and Transmitting; A Report On Reorganization of The Executive Departments of The Government, United States Government Printing Office, Washington 1937. Rapor şu bölümlerden oluşmaktadır: Beyaz Saray Yönetimi, Personel Yönetimi (Merit Sistemin Genişletilmesi, Personel Yönetiminin İyileştirilmesi ve Reorganizasyonu, Ücret ve Sınıflandırma), Mali Yönetim (Bütçeleme ve Yönetimsel Kontrol, Harcama ve Hesapların Kontrol ve Yönetimi, Planlama Yönetimi, Birleşik Devletler Yönetiminin Yönetimsel Reorganizasyonu (Reorganizasyon Planı, Etkin Örgütlenme İçin Yönetimsel Sorumluluğun Sürekliliği, Departmanların Düzenlenmesi, Bağımsız Düzenleyici Komisyonlar, Devlet İşletmeleri, Reorganizasyon ve İşletme Yönetimi), Kongreye Karşı Yönetimin Hesapverilebilirliği.

²² Gulick (1937), *a.k.*, s.15

²³ Charles Davis, *Organization Theories and Public Administration*, London 1996, s. 11

nasıl kurulabileceği sorununa ilişkin çok sayıda yayına rastlamak mümkündür.²⁴ Kaynak tasarrufu, bütçe fonksiyonuna ilişkin çeşitli yaklaşımlar geliştirilerek aşılmaya çalışılmıştır. İlk gelişimi Bilimsel Yönetim Kuramının etkisi altında gelişen bütçe yaklaşımlarıdır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında önce Plan Program Bütçe, 1980’den sonra ise Performans Bütçe yaklaşımları yönetim tartışmalarının temeline oturmuştur.

Geniş ölçekli üretim modeli içinde de uygulanan Taylor’un 1911 yılında yükselen Bilimsel Yönetimi özel sektörde olduğu gibi, kamu sektöründe de yönetsel verimin arttırılması şeklinde ortaya çıkmıştır. Tarihsel olarak Taylorizmin etkisi ilk olarak kent düzeyindeki reformlar içerisinde bütçe reformu sürecinde görülmüştür. Performans bütçe sistemi, Bilimsel Yönetimin felsefesi ve tekniğinden türemiştir. Federe düzeyde gelişen bu tekniğin makro ölçüde federal bütçe reformuna örnek teşkil ettiği açıktır. En temel gösterilen örnek 1911 yılında bütçe sistemi yönetimine dair Başkan William Taft’ın; “Dünyanın diğer yönetimlerinin her birinin(herhangi modern prensipler üzerinden yürütülenlerin kesinlikle hepsi) birer bütçeye sahip olduklarını düşünüyorum, ancak biz sahip değiliz. Buna karşın, çok gelişmiş bütçeler çeşitli büyük kentlerde 1900’lerin başında denendi ve uygulandı. Yerel araştırma bürolarının (1900’lerin başlarında yerel yönetim reformu için kentlerde verimliliğin arttırılmasında bütçeleri bir araç olarak yükselttiler” sözleri olmuştur. Gerçekten, fonksiyonalize edilmiş belediye bütçesi ilk olarak 1906 yılında, New York şehrinde (özellikle Richmond-Borough) New York Belediye Araştırmaları Bürosunda (*New York Bureau of Municipal Research* (NYBMR) ve daha sonra Chicago yönetimi tarafından 1910 yılında uygulanmıştır. NYBMR’nin modern kamu bütçelemesinin gelişimine dair bir girişimi temsil ettiği bilinmektedir.²⁵

NYBMR’de gelişen performans esaslı ya da fonksiyonalize edilmiş bütçeleme uygulamaları 1930’lı yılların başı itibariyle uygulamanın savunucuları tarafında federal düzeye taşınmıştır. Örneğin NYBMR’nin kurucularından Frederick Cleveland William Taft’ın Ekonomi ve Verimlilik Komisyonu’nun (*Commission on Economy and Efficiency*) başına getirilmiştir. Arthur Buck, yukarıda aktardığımız Brownlow Komitesi

²⁴ Endüstri yönetiminde gelişen örgütlenme ilkelerinin kamu yönetimlerine de model olabileceği hakkında önemli bir çalışma için bkz: Russel Robb, *Lectures on Organization*, Delivered In The Course On Industrial Organization In The Graduate School Of Business Administration Of Harvard University, 1910.

²⁵ Phuong H. Nguyen, “Performance Budgeting: Its Rise and Fall”, *Maxwell Review*, Syracuse University, 2008: s.93.

ve I. Hoover Komisyonun bütçe bölümlerinin yazarıdır. Donald Stone, 1930'larda performans bütçenin savunucularındandır ve ileriki zamanlarda Bütçe Bürosunun Yönetici Yardımcısı (*Deputy Director of the Bureau of the Budget*) olmuştur. Birinci Hoover Komisyonu'nda Stone bu kapasitenin uygulanması konusundaki tavsiyeleriyle kritik bir rol oynamıştır. NYBMR kurucuları tarafından yazılan bir seri, özellikle, 1910'larda *Annals of the American Academy* içinde yayınlanmıştır.²⁶

Bütçe sürecinin rasyonelleşmesi ile birlikte kamu yönetiminde verimliliğin artacağı inancı özellikle ABD Başkanı tarafından doğrudan kurulan ve izlenen komisyonlarda dile getirilmektedir. Başkan William Taft bu durumu *Commission on Economy and Efficiency* Komisyonu'nda "verimlilik ve maliyet birimleri aracılığıyla nicel ve nitel sonuçların ölçülmesini gerçekleştirmek zorundayız" sözleri ile ifade etmiştir. 1918 tarihli klasik eserinde Willoughby, demokratik bir araç olarak bütçe uygulamasının, toplumsal kontrolün artırılması, yasama ve yürütme arasındaki işbirliğinin geliştirilmesi ve daha da önemlisi bütçe ile yönetsel verimlilik ve ekonomikliğin kontrol altına alındığını öne sürmektedir. Yasamaca onaylanan 1921 Budget and Accounting Act Kongre üyelerinin verimlilik kaybı konusundaki endişelerinin bir sonucudur.²⁷

NYBMR'deki Gelişim süreci içerisinde kuluçka pratikleri 1949 yılında resmi olarak ortaya çıkmıştır (doğmuştur). Birkaç federal kurum; Tarım Bakanlığı, Tennessee Valey Authority (TVA), İkinci Dünya Savaşı sonrası Birleşik Devletler Ordusu performans esaslı bütçeyi benimsemişlerdir. Performans bütçenin birçok alanda benimsenmesine rağmen, 1949 yılında gerçekleşen I. Hoover Komisyonuna kadar federal düzeyde resmi olarak kabul görmemiştir. 1900'lerin başından itibaren uzun tarihsel sürecine karşın performans bütçe sadece birkaç federal kurumda uygulanabilmiş, 1960'lı yılların ortalarına kadar varlık gösterebilmiştir. Performans bütçenin yapısal zayıflığı geniş ve uzun dönemli olmasındandır. Planlamayı kolaylaştırmaya olanak sağlayacak programların seçimi ve alternatif eylem yollarının tespiti, amaçlarının belirlenmesi konusunda kıt kalmıştır.²⁸

²⁶ Nguyen, a.k, s.94.

²⁷ William Franklin Willoughby, *The Movement For Budgetary Reform in the States*, Institute for Government Research.-Studies in Administration, Appleton and Company, Newyork-London, 1918. Nguyen, a.k, s.94

²⁸ I. ve II.Hoover Komsiyonlarının ayrıntıları için bkz : *A Report to the Congress by the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*, U.S. Government Printing Office, Washington, February 1949. *Concluding Report* May 1949. *Progress Report* December 1954. *A Report to the*

Hoover Komisyonu (*Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*) raporu performans bütçe tekniği önerilerini getirip faaliyet ve projeler esasına göre bütçe esasını önermiştir. 1953-1955 yıllarında düzenlenen II. Hoover Komisyonu bu çalışmaları genişletilmesi konusunda adımlar atmıştır. Komisyonunda performans veya program bütçe ifadesi ile iki kavram eş anlamda kullanılmıştır. I. Hoover Komisyonu Raporu'nda sadece performans bütçe kavramı mevcuttur. Bunun tanımı “Devlet Daire ve Bakanlıkların hizmetlerini, çalışmalarını onların esas fonksiyon faaliyet ve projelerine göre ve bunların analizi ile yapan bütçeye performans bütçe denir şeklinde ifade edilmektedir. Program ve Performans bütçe uygulamasının ABD dışında uygulaması BM aracılığıyla gerçekleşmiştir. İlk uygulama Filipinler’de görülmüş ancak başarısızlıkla sonuçlanmıştır.²⁹ 1960’lı yıllarda Program Bütçe planlama ilkesi ile birlikte Plan-Program Bütçe şeklinde formüle edilmiştir. Program bütçe, kamu yönetimi tarafından yapılması gereken görevlerin fonksiyonel sınıflandırmasıdır. Bu fonksiyonların sınıflandırılmasında o mali yıl ve gerçekleştirilmesi gereken amaçlar esastır. Program bütçe devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayrımında, faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas alan bir bütçe biçimi olup, devlet fonksiyonlarının gerektirdiği hizmetlerin sınıflandırılmasının yapılmasıdır.³⁰ Bakanlıkların ana hizmet-danışma-denetim birimleri şeklindeki sınıflandırmasının kaynağı buradadır. Türkiye’ye ileriki aşamalarda aktaracağımız üzere 1971 yılında Plan-Program Bütçe adı altında gelmiştir. 3046 sayılı Kanunun temel çatısı bu bütçe türüne göre şekillenmiştir.

Ancak bu sınıflandırma biçimi 1980’lerden itibaren sorgulanmaya başlanmıştır. Kamu harcama sisteminin uzun vadeli planlarla ölçülmesinin zorlaştığı öne çıkan eleştiri noktasıdır. Kamu harcamalarının istenilen ayrıntıda ölçülememesi yönetimleri yeni arayışlara sevk etmiştir. 1970’li yılların sonu itibarıyla akademik alanda yükselen değer “kamu politikası” analizidir. Bu analiz biçimi 1980’den sonra Yeni Sağ ve Yönetişim Yaklaşımları içerisinde önemli bir konuma yerleşmiştir. Chester Barnard, Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom, Robert Dahl, Aaron Wildavsky kamu politikası alanına katkı yapmış isimlerdir.

Congress by the Commision On Organization of The Executive Branch of the Government, 1955. Nguyen, a.k, s.98

²⁹Gülay Coşkun, *Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1976, s.54-60.

³⁰ Coşkun, a.k, s.58-59

Kamu politikası amaç odaklı karar verme sürecini ifade etmektedir. Bu süreç ise çeşitli teknik süreçlerle desteklenmektedir. *Cost benefit* analizi (fayda maliyet analizi), *operations research* (yöneylem araştırmaları), *sistem analizi*, *matematiksel programlama* örnek gösterilebilir. Lindblom'un geliştirdiği tedrici model (*incrementalism*) önem taşımaktadır. Politika analizinde tedrici model karar vericilerin geçmiş kamu politikası kararlarıyla sınırlandığını varsaymaktadır. Bu bakımdan alınan kararlar, kısa dönemli politik şartlara cevap veren küçük tedrici kararlara dayanmaktadır. Lindblom, kamu politikası analizinde birbirini izleyen aşamalar anlayışını reddetmektedir. Politika kararlarının kısa dönemli politik şartlara cevap olduğu tezini işlemektedir.³¹ Wildavsky, politika analizine en önemli katkısı, tedrici modeli ve Lindblom'un düşüncelerini devlet bütçesine uygulamıştır. Bütçe sürecinin politik süreçten doğrudan etkilendiği varsayımı temel çıkış noktasıdır. Planlama-Programlama Bütçeleme sistemini bu anlamda eleştirmektedir. Sınırlı kaynaklarla hangi faaliyetlerin ne derecede bütçe içerisinde yer alacağı üzerine yaşanan tartışmada kimin tercihlerinin galip geleceği üzerinedir. Ona göre, bütçe tedricidir, rasyonel ve kapsamlı değildir. Yeni bir bütçe hazırlanırken hiçbir zaman bir bütün olarak baştan sona gözden geçirilmez. Gerçekte dikkatler bütçe kalemlerindeki küçük çaplı artış ve azalışlar üzerinedir. Bu bakımdan bir yılın bütçesinin büyüklüğü ve kapsamı ile ilgili olarak en önemli belirleyici faktör, geçen yılın bütçesidir. Bütçede planlanan harcamaların çoğu önceki yıllara ilişkin kararların sonucudur.³²

Bütçe sistemini etkileyen bu yaklaşımlar Performans Bütçenin gelişimini hızlandırmıştır. Bütçe, kısa dönemli hareketlerle denetlenecektir. Bunun aracı ise stratejik planlar ve performans ölçümüdür. 1993 yılında ABD Senatosu'nda "Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası" (*Government Performance and Results Act- GPRA*) kabul edilmiştir. Yasanın amacı, "Federal Hükümet içerisinde stratejik planlama ve performans ölçüm sisteminin kurulması olarak ifade edilmiş olup, yasada kamusal ihtiyaçların ve vatandaşların taleplerinin yeterli düzeyde karşılanması için kamu

³¹ Charles Lindblom, *The Policy-Making Process*, Prentice Hall Foundations of modern Political Science Series, New Jersey, 1980; Sıtkı Çorbacıoğlu, "Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:41, Sayı:4, Aralık 2008, s.36.

³² Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown and Company, 1974 Boston, Sıtkı Çorbacıoğlu, "Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:41, Sayı:4, Aralık 2008, s.40-41.

kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması, israfın önlenmesi, sonuç odaklılık vurgulanmıştır. Bu kapsamda performans ölçümü, amaç ve hedeflerin belirlenerek bunların başarılmasına ilişkin nesnel bilgilerin sağlanmasında kullanılacak belgeler olan stratejik plan, performans planları ve performans raporlarına yer verilerek söz konusu belgelerde yer alması gereken unsurlar, belgelerin nitelikleri ve hazırlanmalarına ilişkin usul ve esaslar ifade edilmiştir". 2002 yılında, Bütçe ve Yönetim Ofisi (OMB) tarafından "Program Değerlendirmesi Derecelendirme Aracı (PART)" ve "Bütçe ile Performansın Bütünleştirilmesi Programı" geliştirilmiştir. Söz konusu reformlar, idarelerin stratejik planlar ve yıllık performans planları hazırlamalarını ve sonuçlarını yıllık performans raporlarıyla Kongreye raporlamalarını öngören 1993 Hükümet Performans ve Sonuçlar Yasası (GPRA) çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Son reformlar, amaç tanımlarındaki eksiklikler ve karar alma süreçlerinde performans bilgisinin yetersiz kullanımı gibi uygulamaya yönelik bazı sorunların giderilmesini amaçlamaktadır.³³

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme arasında kurulması gereken zorunlu ilişki, ancak iyi bir şekilde tasarlanmış ve mekanizmaları ortaya konmuş orta vadeli bir harcama sistemi ile kurulabilecektir. Kamu kaynaklarının kullanımında rasyonellik ve öngörülebilirliği ön plana çıkaran orta vadeli kamu harcama sistemine Dünya Bankası yazınında "Orta Vadeli Harcama Sistemi" (*Medium Term Expenditure Framework*) denilmektedir. Bu harcama sistemi Dünya Bankasının öncülüğünde makro disiplinin sağlanmasını stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının dağıtılmasını, bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır. Çok yıllık (üç yıl) bütçe projeksiyonuna dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi olan orta vadeli harcama sistemi karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini öngörmelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile ilişkilendirilmesine imkan veren kamu harcama programlarını geliştirmeye yönelik bir süreçtir.³⁴

Performans bütçe sisteminin stratejik plan ve performansa dayalı denetimi ile birlikte, bakanlık örgütlenmesinde fonksiyonel esaslı örgütlenmeden uzaklaşma

³³ www.bumko.gov.tr Erişim Tarihi: 2 Temmuz 2011.

³⁴ Mustafa Biçer, Hakan Yılmaz, "Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi", *Yasama Dergisi*, s.13, s.58

eğilimine girilmiştir. Olabilecek her ayrıntıda devlet harcamalarının hareketi, geniş parçalı ana hizmet birimlerinden ziyade harcama sorumluluğunun ademi merkezileştirilmesi sürecinde konu esaslı örgütlenme modelini zorunlu kılmaktadır. Özellikle bütçe sürecinde harcama kalemleri denetlenemeyen fon, özerk bütçe gibi uygulamaları da içine alacak kapsamda ilerlemektedir.

Sonuç itibarıyla, bakanlıkların örgütlenme biçimini en temel noktada belirleyen şey, *devletin ekonomiye yapacağı etkilerin mümkün olan ayrıntıda ortaya konmasıdır*. Bakanlıkların reorganizasyonu bu nihai hedef üzerinden gerçekleşmektedir. Bu hedef “bütçe” fonksiyonunda ortaya çıkmaktadır.

Bakanlıkların iç örgütlenmesi, Türkiye’de 1950’li yıllara kadar Kıta Avrupa’sı etkisi altındadır. İkinci Dünya Savaşı sonrası Türkiye yönünü ABD’ye çevirmiş ve burada gelişen teknikleri bünyesine bir takım mali araçlar vasıtasıyla devşirmiştir. Bakanlık örgütlenmesi adına en kapsamlı girişim 1984 yılında çıkarılan Bakanlıkların Kuruluşu ve Teşkilatlanma özelliklerini belirleyen 3046 sayılı Kanun olmuştur. Bu kanun bakanlıkları fonksiyonel esasa göre örgütlemiştir. Fonksiyonel esaslı örgütlenmenin temeli bakanlık birimlerini amaç unsuru ön planda tutarak ana hizmet-danışma-denetim birimleri şeklinde programlara göre sınıflandırmasıdır. Bu örgütlenme biçimi yukarıda bahsedildiği üzere 1960’larda gelişen Plan-Program Bütçe yaklaşımının bir sınıflandırmasıdır. Türkiye’de 1971 Bütçe Reformu ile uygulanmış ve 3046 sayılı Kanun’un referans noktası olmuştur. Bu örgütlenme tercihi 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile büyük ölçüde değiştirilmiştir. Bakanlıkların ana hizmetleri esasına dayanan örgütlenme mantığı yerini konu esaslı örgütlenmeye bırakmıştır. Konu esaslı örgütlenme 1990’larda gelişen Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin sınıflandırmasıdır. Türkiye’de 2003 Bütçe Reformu ile uygulanmış ve 2011 yılında çıkarılan Yetki Kanunu ile 3046 sayılı Kanunu bertaraf ederek sisteme yerleşmiştir. Bu bakımdan yönetim kuramları içerisinde bakanlık örgütlenmesinin analizinde ana damar bütçe fonksiyonudur. Bu bağlamda Türkiye’de bakanlıkların teşkilatlanma biçimi, iki tarihsel uğrak 1971 Bütçe Reformu-2003 Bütçe Reformu ve bu uğrakların yansıma zamanları 1983/3046- 2011 KHK’lar zinciri itibarıyla bütçe fonksiyonu temelinde analiz edilebilmektedir.

II. İNCELEME NESNESİNİN TARİHSEL KARAKTERİ

Bu tezin ilgisinin Cumhuriyet dönemi olduğu göz önünde tutulursa neden Osmanlı döneminin de analize dahil edildiği akıllara takılan bir soru olmalıdır. Bunun tek sebebi sadece tarihsel olarak bakanlık tipi örgütlenmenin ortaya çıkışının Osmanlı dönemine denk geliyor olması değildir. Bu tezin amacı sosyal kurumların değişim diyalektiğine uygun olarak bir üst yapı kurumu olan bakanlık sistemine geçişin niteliğini inceleyip sistemin geleceğine ilişkin yapılacak öngörü için gerekli altyapıyı oluşturmaktır. Kısaca, Osmanlı yönetim sisteminde egemen olan bir yönetim tarzından -divan sisteminden- yeni bir örgütlenme tarzına nezaret/bakanlık sistemine- geçiş sürecinin özellikleri tartışılacaktır.

Tarih yazımına ya da tarihçiliğe ilişkin metodoloji ve kuram tartışmaları bu tezin sınırlarını aşar genişliktedir. Ancak incelediğimiz nesne bir yenileşme hareketinin sonucudur. Yenileşmenin öncül tetikleyicileri ile ardıl sonuçları görüş alanı içerisinde tutulduğunda araştırmacıyı tarihsel bir meseleye yaklaşımı kolaylaştıracak yöntem arayışına sevk etmektedir. Tarihçiler, Osmanlı dönemi yönetim yapısını incelerken tarihsel dönemlendirme sorununu olaylar-savaşlar-padişahlar-reformcular-muhafazacılar şeklinde olaylar ve kişiler üzerinde incelemekle birlikte; kuruluş-yükseliş-çöküş-dağılıp gibi daha geniş zaman dilimlerini yine aktörleri de göz önünde tutarak çözümlemeye çalışmaktadırlar. Bazı incelemelerde ise sınırları çizilen dönem adını taşıdığı hareketle anılmaktadır. Tanzimat-Meşrutiyet-İstibdat gibi devlet örgütlenmesinin niteliğini doğrudan etkileyen hareketler bunlara örnek gösterilebilir.³⁵ Tarihsel olarak dönemlendirme sorununu aşan tarihçiler bundan sonraki aşamada ilgisini konu seçimine yöneltmektedir. Osmanlı dönemi merkez ve taşra teşkilatına dair ya da Kalemiye sınıfının bürokratikleşme sürecini anlamak adına somut olarak incelenen çok sayıda değerli eser bulunmaktadır. Osmanlı dönemi nezaretler/bakanlıklar konusu birçok tarihçi tarafından derinlemesine incelenmiştir. Bu eserlerin çoğu Osmanlı

³⁵Bu tarzda yazılan çok sayıda değerli çalışma bulunmaktadır: Lawrenc Lowell, *İngiltere'nin Hükümeti*, (Çev. Hüseyin Cahit Yalçın), Akşam Matbaası, İstanbul, 1927; Tayip Gökbilgin, *Osmanlı Müesseseleri Teşkilatı ve Medeniyeti Tarihine Genel Bir Bakış*, İ.Ü. Edebiyat Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1977; Ali Akyıldız, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, Ali Akyıldız, *Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1993, Enver Ziya Karal, , *Osmanlı Tarihi*, V-IX. Ciltler, TTK, Ankara; İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı*, TTK Basımevi, 1948; Recai Okandan, *Amme Hukukumuzda Tanzimat ve Birinci Meşrutiyet Devirleri*, Kenan Matbaası, İstanbul, 1946.

merkez teşkilatında reform başlığı ile ele alınmıştır. Doğrudan dönemin kaynaklarından yararlanılarak hazırlanan bu eserlerin bir kısmı tek tek bakanlıkları incelerken bir kısmı ise parlamento tarihi ya da anayasal hareketler başlığında bakanlık örgütlenmesini incelemiştir. Tez’de amacımız bu eserlerin tekrarını ya da özetini sunmak değildir. Keza sadece Ali Akyıldız’ın “Osmanlı Merkez Teşkilatı’nda Reform” başlıklı çalışması Osmanlı’da nezaret/bakanlık sisteminin yerleşme sürecini anlamak açısından büyük katkı sağlamaktadır.³⁶

a. Tarihsel Kategorilerin Katkısı

Tezin temel sorunu bakanlık sisteminin geleceğine dair bir öngöründe bulunmaktır. O halde bakanlık sistemi yerini yeni bir sisteme devretme eğilimindedir ya da eğiliminde değildir, yargısına yöntemsel olarak nasıl yaklaşılabılır? Bu sorunun cevabı, bakanlık sistemi yerine ikame olduğu sistem ve bu ikame sürecinin gerçekleşme biçimi incelenerek/kıyaslanarak aranabilir. Bu bakımdan Osmanlı’da bakanlıkların ortaya çıkış özellikleri bilinmelidir.

Bakanlık sisteminin analizi bakanlıkların neyin yerine ikame edildiği sorusu üzerinden bir iki yüz yıl geriye götürülmek zorundadır. O zaman çalışma alanı zamansal olarak XV- XVII. yüzyıl arasında devlet yönetiminin merkezi olan ve XIX. yüzyıl itibarıyla sembolik hala gelen Divan sistemi ve XIX yüzyıldan itibaren ortaya çıkan ve günümüze kadar gelen bakanlık tarzı örgütlenme sisteminin analizini içine alan bir süreci içermektedir. Bu süreci tüketmek mümkün olmamakla birlikte, inceleme nesnesinin gelişim sürecindeki benzerlik ve farklılıkları seçebilmeye olanak sağlayacak katkıları da analize dahil etmekte fayda görülmektedir.

Osmanlı’da bakanlıkların ortaya çıkışı, *bir reform hareketinin sonucudur* yargısı hemen herkesin hemfikir olduğu bir ifadedir. Osmanlı İmparatorluğu “Nizam-ı Cedid-Yeni Düzen” hareketi ile Batı medeniyetine yakınlaşmayı kesin olarak kabul etmiştir.³⁷ Nizam-ı Cedid olarak bilinen ve askeri teşkilatı yeniden modern usullere göre kurma çabasından doğan reform hareketi kısa sürede Osmanlı yönetiminin diğer evrelerini de etkisi altına almıştır. Nizam-ı Cedid, padişahın sarsılan otoritesinin yeniden tesisi için başlatılmakla birlikte Osmanlı merkez yönetiminde genel reformu tetikleyici bir hareket

³⁶ Ali Akyıldız, *Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1993.

³⁷ Enver Ziya Karal, *Osmanlı Tarihi*, I. Cilt, s.XII-XIII.

özellığı taşımaktadır.³⁸ Osmanlı merkez teşkilatında reform II. Mahmut ile birlikte hayata geçirilecektir. II. Mahmut devrinin 1826-1839 yılları arası Osmanlı İmparatorluğu'nun yapısında köklü değişikliklerin yapılmaya başlandığı bir dönemdir. Çoğu kez Tanzimat'la başladığı sanılan yenilikler aslında bu devirde yapılmış veya temelleri bu devirde atılmıştır.³⁹ Batı usulü nezaret/bakanlık sistemine geçiş bu yeniliklerin en somut örneklerinden biridir. Ancak bu kesin yargı da kendi içinde sorunludur. Değişim, yani bir nesnenin bir başka nesneye evrilmesi ve niteliksel dönüşüm yaşayarak yeni bir tür olarak varlık kazanması, son aşamadaki bir reform hareketine bağlanarak analiz edilmemelidir. Keza değişim uzun erimli bir süreçtir. Bu nedenle bir sistemin geleceğine ilişkin öngörü için bu değişim sürecinin nasıl takip edilebileceğine dair kategori üretmek gerekmektedir.

Osmanlı'da divan sisteminden bakanlık sistemine geçiş, güç ve iktidarın yeni merkezler yaratılarak el değişimi ile gerçekleştiğini göstermektedir. Bugün de benzer savlar öne sürülmektedir. Yeni güç merkezleri yaratılarak bakanlık sisteminin farklı bir yöne doğru evrilmekte olduğu iddiaları halihazırda mevcuttur. Farklı iki tarihsel döneme ait geçiş süreçlerindeki benzerlikten yola çıkarak bir genellemeye ulaşılması güç görünmektedir. Ancak değişim dönemlerine ilişkin hareket biçimlerine dair genel özelliklerden yola çıkarak bir diyalektik bağın kurulması olasıdır. Bu diyalektik Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi için ayrı ayrı kurulabilir. Ya da daha cesur bir girişimle Osmanlıda yaşanan değişimin bugünkü değişimle ilişkisi diyalektikle kurulabilir. O halde değişim süreci hangi kategoriler yardımıyla incelemeye tabi tutulabilir?

Değişim dönemlerinde güç ve merkez yer değiştirmektedir. Osmanlı dönemine ilişkin çözümleme **zaman- mekan** sınırlaması yapılarak gerçekleştirilebilir. Zaman; tarihsel incelemeye tabi tutulan dönemi ifade etmektedir. Mekan; devlet iktidarının yoğunlaştığı yeri işaret etmektedir. Mekan aynı zamanda, karar ve uygulama/uygulatma merkezinin yerini ifade etmektedir. Yer değiştirme hareketi karar alma ve uygulama/uygulatma gücünün de yeni adresini göstermektedir. Yeni merkez mekan

³⁸ Carter Findley, s.97. Nizam-ı Cedit terim olarak ilk defa Fazıl Mustafa Paşa tarafından İmparatorluğa verilen iç düzen için kullanılmıştır. Fakat Fazıl Mustafa Paşa'dan III. Selim'e gelinceye kadar bu terime Osmanlı tarihinde hiç rastlanmamaktadır. III. Selim döneminin başlarında Viyana'ya olağanüstü elçi olarak gönderilen Ebubekir Ratıp Efendi, Avusturya'nın örgütleri ve siyaseti hakkında yazmış olduğu bir yazmada Avusturya'da mevcut idare düzenini Nizam-ı Cedit diye göstermektedir. Karal, *Osmanlı Tarihi*, I. Cilt, s.61

³⁹ Musa Çadırcı, *Tanzimat Sürecinde Türkiye-Ülke Yönetimi*, İmge Kitabevi, Ankara 2007, s.13.

yaratılarak üretilmektedir. Mekândan kasıt yeni merkezin teşkilatlanarak doğduğu yerdir. Tabloda Osmanlı devlet yönetiminde gücün el değiştirdiği üç dönem yer almaktadır.

Bu üç dönem, devletin yönetim merkezinin analizi adına üç parametreyi içermektedir;

- 1- Yönetimin Parçaları
- 2- Parçalar Arasındaki Hakim Konum
- 3- Hakim Konumun El Değiştirmesi

Zaman	Mekân iktidar gücü/devlet hayatında baskın olan/gücü elinde tutan
Osmanlı XVII. Yüzyıl'a Kadar	Padişah+Divan-ı Hümayun+Sadrizam
Osmanlı XVII. Yüzyıldan XIX. Yüzyıl'a kadar	Sadrizam (İkinci Divanı)
XIX. Yüzyıl'dan İtibaren (Tanzimat)	Padişah+Kabine (Batı Tipi Nezaretler)

Bu üç parametre ile yönetimin merkezine hangi gücün yerleştiği izlenebilmektedir. Bu izleme süreci sadece Osmanlı için değil, Cumhuriyet dönemi yönetim biçimindeki değişimin takibi için de geçerlidir. Tezin ana çatısı oluşturulurken Cumhuriyet dönemi bakanlık sistemi ve geleceğine dair analiz bu parametreler ekseninde yürütülecektir. Yönetimin parçaları arasındaki güç savaşımı ve bu gücün el değiştirme biçimi her iki tarihsel dönemde de kümülatif olarak güç yoğunlaşmasına neden olmuştur. Divan sistemi ortak karar alma mekanizmasına dayanan kurul yapısını, bu ortaklık mekanizmasının bozulması sürecinde kaybetmiştir. Bakanlık sistemi yeni bir ortak karar alma mekanizmasını üretmiş ve parlamenter rejimin ruhu içerisinde eritmiştir. Bugün bakanlık sistemi tıpkı divan sisteminin ortadan kalkışında olduğu gibi ortak karar alma mekanizmasının kaybı ile başka bir yöne doğru evrilmektedir. Bu durum iki benzerliğin kurulmasında bir noktaya işaret etmektedir. Ortak karar alma mekanizması yönetimde bir parçanın diğer parçalar üzerindeki orantısız hakimiyeti nedeniyle zedelenmektedir.

Osmanlı için bu süreç aşağıda aktarılacaktır. Cumhuriyet dönemi ise tezin ana gövdesinde tartışmaya açılacaktır.

b. Bakanlık Sistemine Geçişin Özellikleri

Kurul, kraliyet özel meclisleri, kraliyet sekreterleri, konseylerden bakanlık tipi örgütlenmeye 18. yüzyıl başından itibaren geçilmiştir. İngiltere’de *Privy Council*, Fransa’da *Conseil du Roi*, İspanya’da *Consejo Real*, İsveç’de *Council of the Realm*, Rusya’da *Prikaz* adında krala danışmanlık yapan meclislerin önemini yitirmesi ve kralın/hükümdarın gücünün sınırlanması ile konsey/kurul tipi örgütler kendi bünyelerinde topladıkları görevleri her biri işlevsel uzmanlaşmaya dayalı bakanlıklara devretmişlerdir.⁴⁰ Osmanlı’da bu süreç XVII. yüzyıla kadar devlet yönetiminin merkezi olan Divan’ın gücünü önce sadrazamın İkinci Divanı’na XIX. yüzyıl itibariyle de bakanlık tipi örgütlenmeye bırakması ile gerçekleşmiştir. Bu geçiş sürecini anlamak bakımından bu aşamaları biraz detaylandırılmalıdır.

Divan-ı Hümayun XV. yüzyılın ortasından XVII. yüzyılın ilk yarısına kadar Osmanlı Devletinin yönetim yapısının en önemli organıdır. Divan-ı Hümayun, Osmanlı Devleti kurulduktan kısa bir süre sonra doğmuş, XV. yüzyıldan itibaren gittikçe gelişerek XVI. ve XVII. yüzyılda en olgun dönemine erişmiş ve tam anlamıyla kurumlaşmıştır. XVII. yüzyılın sonlarına doğru ise önemini yitirmeye başlayarak bir sembol haline gelmiştir.⁴¹

⁴⁰ Bu sürecin anlaşılması bakımından çok ayrıntılı çalışmalar bulunmaktadır: Edward Raymond Turner, “Committees of Council and the Cabinet 1660-1688”, *The American Historical Review*, 19/4, 1914, s. 772-793 . Edward Raymond Turner, “The Cabinet in the Eighteenth Century”, *The English Historical Review*, 32/126, 1917, s. 192-203. Edward Raymond Turner, “The Development of the Cabinet, 1688-1760”, *The American Historical Review*, 19/1, 1913, s. 27-43 . Edward Raymond Turner, “The Origin of the Cabinet Council”, *The English Historical Review*, 38/150, 1923, s. 171-205. H.W, Temperley, “Inner and Outer Cabinet and Privy Council, 1679-1783”, *The English Historical Review*, Vol.27, No.108, 1912, s.682-699. A.F, Pollard, “Council, Star Chamber, and Privy Council under the Tudors III”, *The English Historical Review*, Vol.38, No.149, 1923, s.42-60. Clayton Roberts, “Privy Council Schemes and Ministerial Responsibility in Later Stuart England”, *The American Historical Review*, vol.64, No.3, 1959, s.564-582. James W Garner. “Cabinet Government in France”, *The American Political Science Review*, 8/3, 1914, s. 353-374. James Baldwin, “The privy Council of the Time of Richard II”, *The American Historical Review*, Vol.12, No.1, 1906, s.1-14. Joseph D.Ban, , “English Reformation: Product of King or Minister?” , *Church History*, Vol. 41, No. 2, 1972, s. 186-197. John, Mackintosh *The British Cabinet*, Stevens and Sons, London 1962.

⁴¹ Ahmet Mumcu, *Divan-ı Hümayun*, Phoenix Yayınları, Ankara, 2007, s.xvii. Mumcu, divan tipi örgütlenmenin kökenini mali kayıtları yürüten bir örgüt olarak İslam yönetim sistemine Sasani bürokrasisinden etkilenecek girdiğini öne sürmektedir. Saptadığı tarih, I. Ömer halifeliği dönemidir (634-644). Bu dönemde mali kayıtlar divan olarak adlandırılmaktadır. Bir süre sonra mali işlerin yönetildiği dairelere de divan denilmeye başlanmıştır. Mumcu divanlardan iki tanesinin altını önemle çizmektedir.

Taneri'ye göre, Osmanlı Beyliği'nin ilk düzenli teşkilatlanması ve divanın oluşturulması Orhan Bey dönemine denk gelmektedir. Divan, Çandarlı Kara Halil Hayrîrû'd-din Paşa ile birlikte güçlenmiş, ulemadan gelen bu devlet adamı, askeri yetkileri kişiliğinde toplayarak gerçek anlamı ile ilk vezir olmuştur. Bu durum Taneri'ye göre şüphesiz güçlü bir divan yaratmıştır. Keza Mumcu da vezirlik kurumunun gelişimine koşut bir şekilde divanın kendi **bürokrasisini** oluşturduğunu ve **kurumsallaştığını** iddia etmektedir.⁴² Yani vezirlik makamı teşkilatı ile birlikte güçlenmiştir. Divan, Fatih devrine kadar hemen her gün toplanmaktadır. Bu döneme kadar idari, örfî işleri vezir-i azam; arazi işlerini nişancı; şer'i ve hukuki işleri kazaskerler ve mali işleri de defterdarlar görmektedirler. Hükümdar nerde olursa divan orda yapılmaktadır. Divanın bu düzenli toplanma özelliğine ilk müdahale Fatih Kanunnamesi ile olmuş, önce divan müzakeresinden sonra vezir-i azam ve vezirleriyle beraber yemek yeme usulüne sonra da padişahların divana riyaset etmelerine son verilmiştir.⁴³ Devletin sınırlarının gelişmesine koşut bir biçimde Divan-ı Hümayun kurul yapısında bir karar organı durumuna çıkarak gelişimini tamamlamıştır.⁴⁴ XVI. yüzyıl sonuna doğru divan toplantılarının sayısı haftada dört güne inmiş, XVII. yüzyılın ortalarından itibaren de arz günü ile birlikte toplam dört gün olarak devam etmiştir. XVIII. yüzyıl başları itibariyle divan toplantıları önce iki daha sonra da bire düşmüştür.⁴⁵ XVII. yüzyıl sonlarında devlet işleri vezir-i azamın dairesinde tüm ayrıntıları ile görüşülmeye başlanmıştır. Bab-i Asafi denilen vezir-i azam dairesi XVIII.

Bunlardan birincisi devletçe alınan kararları, yapılan atamaların saptanması ve kaydı ile meşgul olan ve daha sonra Divan-ül İnşaa adını alarak İslam devletlerinde merkez bürokrasisinin temelini oluşturan Divan-ül Resail. İkincisi ise Divan üs-Sırr adı ile devletin önemli işlerini inceleyen ve karar veren organı idi. Mumcu'ya göre, bu divanın Osmanlı Divan-ı Hümayun'un kaynağını oluşturduğu kabul edilebilir görülmektedir. Selçuklular, Gazneliler aracılığıyla Abbasi divanlarını almış, Anadolu Selçukluları yolu ile de Osmanlı devlet sistemine divan sistemini aktarmıştır. Türklerin İslam öncesi anlayışları divan sisteminin benimsenmesini kolaylaştırmıştır. Kurul ile devlet sorunlarının çözümü Türk geleneklerinde hâlihazırda mevcuttur. Selçuklular eski Türk geleneklerini İran Abbasi divanları içerisinde eritmişlerdir. İranlı Nizamül Mülk'ün buna katkısı ise tartışma götürmezdir. Siyasetname'de halkın yakınmalarını dinleme konusunda İran'ı örnek göstererek -daha sonra Osmanlı'nın örnek olarak alacağı- Selçuklularda Divan-ı Alâ'nın oluşmasını sağlamıştır. Divan-ı Hümayun bu divanın bir örneğidir

⁴² Aydın Taneri, Osmanlı Devleti'nin Kuruluş Döneminde Hükümdarlık Kurumunun Gelişmesi ve Saray Hayatı-Teşkilatı, Ankara DTCF Yayınları:277, Ankara 1978, s.191-192

⁴³ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, Osmanlı Devletinin Merkez ve Bahriye Teşkilatı, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara, 1948s. 2.

⁴⁴ Ahmet Mumcu, a.k, s.7.

⁴⁵ İsmail Hakkı Uzunçarşılı, a.k, s. 2-6

yüzyıl ortalarında iyice gelişecek, bir süre sonra dairenin ismi Bab-ı Ali olarak adlandırılacaktır.⁴⁶

Bab-ı Ali teşkilatının ilk şekli olarak Divan-ı Hümayunun düzenli belli günlerde içtima ettiği zamanlarda vezir-i azamlar da Divanda görülmesine gerek olamayan i leri kendi konaklarında Salı ve Perşembe günleri c zmekteydi. Bu divana ikindi ezanından sonra toplanıldı ından İkindi Divanı denilmektedir. Ancak Kanuni'den itibaren padişah tam Divanın gelişkin döneminde Divanın ba ı olmaktan c kmı tır. Tedrici olarak sadrazamın ikindi divanı bütün devlet i lerini üzerine alıp, Divan-ı Hümayunda bulunan kalemler ile defterler, kayıtlar Bab-ı Ali'ye intikal etmiştir. Reisülküttap ve divan kalemleri, c vu ba ı ile daire ve maiyeti, te rifatc  vesair Pa a kapsısına nakledilip sadrazam maiyeti olan kethüda ve mektubc  ile birlikte hademe-i Bab-ı Ali ismini almışlardır.⁴⁷ Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından sonra II. Mahmud'un merkez örgütünü yeniden düzenlemesi, bu arada kabine yönteminin kabulü Osmanlı Devleti'nde hem Divan-ı Hümayun'un hem de vezir-i azam divanının sonu olmuştur. Divan-ı Hümayun sembolik olarak devletin sonuna dek varlık sürmüştür.⁴⁸

II. Mahmut tarafından yapılan bir düzenleme ile padişah, sadrazam ve  eyh lislamda toplanmış olan yetkiler, Batı devletlerinde olduğu gibi türlü bakanlıklar arasında payla tırıldı ve bu suretle geniş  l de bir i  bölümü yapıldı.⁴⁹ 1836'da yayınladığı bir hatt-ı hümayunla, sadaret keth dalı ını umur-ı mülkiye (daha sonra dahiliye) nezaretine ve reis lk ttaplı ı da hariciye nezaretine dönüştürdü; nazırlara yardımcı olmak üzere birer m  te ar atadı. Daha sonra Hariciye Nazırı Mustafa Re id Paşa'nın görüşleri doğrultusunda, Avrupa'da olduğu gibi dahiliye ve hariciye memurları birbirinden ayrıldı; sadareten yapılan i  ve dış yazışmaları yürütmekle görevli sadaret mektupc lu u da dahiliye ve hariciye mektupc lukları olmak üzere ikiye bölündü. İki nezaretin alt bürokratik örgütleri de ayrıntılandırıldı. Bu hususlar uzman memur yetiştirilmesi ve i lerin düzgünce yürütülmesi açısından son derece önemliydi.⁵⁰ C vu ba ılılık kurumu yerini 1836 yılında Divan-ı Deavi Nezareti'ne bırakmış, en c ok ihtiyaç duyulan eğitim i lerinin merkezile mesi ise 1857'de Maarif-i Umumiye

⁴⁶ Ahmet Mumcu, *a.k.*, s.9, İsmail Hakkı Uzunçarşılı, *a.k.*, s. 249.

⁴⁷ Uzunçarşılı, *a.k.*, s. 136, 262.

⁴⁸ Ahmet Mumcu, *a.k.*, s.10.

⁴⁹ Karal, *Osmanlı Tarihi*, I. Cilt, s.152.

⁵⁰ Ali Akyıldız (2006), *a.k.*, s.53.

Nezareti'nin kurulması ile gerçekleşmiştir.⁵¹ Bu iki teşkilat, Tanzimat döneminde kuruluşu en geç tamamlanan iki teşkilat olma özelliği taşımaktadırlar. Bir adalet kurumu olan nizamiye mahkemelerinin yanında şer'i mahkemeler, maarif mekteplerinin yanında medreseler yaşıyor ve faaliyette bulunuyordu. Bunların görev ve sorumlulukları resmi alanda ayrılmış bulunsada halk adalet fikrinin sembolü olarak şer'i mahkemeyi, maarif fikrinin sembolü olarak da medreseyi görüyordu. Adaleti temsil eden ve dağıtan kadı idi, mahkeme reisi ise alelade bir memurdan ibaretti. Bu nedenle Tanzimat eski kurumlara dokunmamıştı.⁵²

Eski ile yeninin mücadelesi öncelikli olarak merkezi gücü kıran ve padişah otoritesini sarsan bir alan üzerinden yürümektedir. Toprağa bağlı gelir ve gider sisteminin merkezileştirilmesi gerekmektedir. Bu bakımdan bakanlıkların ortaya çıkışı adına bir diğer özellik, kavramsal belirlenim ile ilgilidir. Nezaret kavramı kelime anlamı itibariyle bir şeye basiretle bakıp tetkik etmek ve düşünmek anlamlarını ifade etmektedir. Nezaret kelimesini salt bakanlık örgütünün Osmanlıca karşılığı olarak düşünmek yanılgıya düşürebilir. Böyle bir yanılgı ile ilk bakanlık örgütlenmesi olarak Evkaf Nezareti temel alınabilir. Oysa Evkaf Nezareti 1839'dan itibaren Meclis-i Vükela'ya katılmış olsa da kuruluşu itibariyle ilk bakanlık olarak sayılmaz. Benzer bir şekilde Mukataat Nezareti de.

Nezaret kelimesinin hukuk terminolojisinde iki anlamı mevcuttur; velayet ve tevliyet eş anlamlısı olarak kullanılmaktadır. Akgündüz'e göre "nezaret, velayet gibi, nezaret-i amme ve nezaret-i hassa kısımlarına ayrılmaktadır. Bu anlamı tercih eden fıkıh kitapları, mütevelliyeye de nazır demişlerdir. Vakıf hukukunun ifade ettiği ikinci anlam ise vakıf idarelerinin teftiş ve kontrol anlamıdır ki Osmanlı vakıf hukukunda nezaretten anlaşılması gereken anlam budur. Bu anlamda vakfın nazırı, vakfı idare eden ve vakıf işlerinde mütevellinin vakıf hakkındaki tasarruflarını kontrol eden ve vakıf işlerinde mütevellinin görüşüne müracaat etmek mecburiyetinde bulunduğu görevliye denir". Vakıfların Berat-ı Âli ile görevlendirilen nazırlar tarafından denetimi 1826 yılında

⁵¹ Ali Akyıldız'a göre bu dönüşümün tam ne zaman olarak gerçekleştiği tespit edilemese de 1836 yılının Aralık ayında olduğu düşünülmektedir Ali Akyıldız (2006), *a.k.*, s.60.

⁵² Sıdk Sami Onar, Hauriou'nun Müesseseler Nazariyesinin İzahı ve Bazı Müesseselerimize Tatbiki, Hukuk İlmini Yayma Kurumu, Ankara 1941, s.21.

Evkaf Nezaretinin kurulması ile merkezileştirilmiştir.⁵³ Osmanlı devletinde evkaf teşkilatı karmakarışık bir vaziyete girince, bütün vakıf teşkilatının bir araya getirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Evkaf Nezareti kısa bir zaman sonra bütün Osmanlı ülkesinde mevcut ve istisna vakıfların dışındaki bütün vakıfların nezaret görevini üstlenerek muhasebelerini yapmaya başlamıştır.⁵⁴ Evkaf-ı Hümayun Nezareti'nin gelişimine paralel bir başka yapı da Mukataat Nezareti'dir.⁵⁵ 1813 yılında alınan bir kararla, "eyalet ve evliye dahillerinde bulunan" tüm mukataaların artık yalnızca o bölgenin mülki idarecilerine (vali ve sancak mutasarrıfları) ihale olunabileceği ilkesi kabul edilerek, uygulamaya geçirilmiştir. Böyle bir uygulama ile hem reyanın kâr peşinde koşan mültezimlerce ezilmesi önlenmek isteniyor, hem de tarihi gelişim içerisinde artık eski gelir kaynaklarından iyice yoksun kalmış ve dar mali olanakları son savaşlar nedeniyle de iyice tükenmiş olan mahalli idarecilerin biraz olsun kuvvet ve kudret kazanmaları amaçlanıyordu.⁵⁶ Varlığı resmi kaynaklardan saptanamamış olsa da Mukataat Nezareti kurulmadan önce bir Mukataat Hazinesinin kurulduğu bilinmektedir. Mukataat Hazinesinin oluşumunun kaynağı, Asakir-i Mansure masraflarının finansmanı için Darphaneden ayrılıp tahsis olunan mukataalardır. Önceleri, Hazine-i Amire'ye bağlı olan Mukataat Hazinesi yeni gelir kaynaklarının da artışına paralel olarak önemi gittikçe artmış, bunun sonucunda Hazine-i Amire'ye ait işlerin yanı sıra bir de Mukataat Hazinesi ile ilgili konuların üstesinden gelinmesi iyice zorlaşmıştır. Bu durum göz önüne alınarak 3 Şubat 1827'de Mukataat Nezareti kurulmuştur. Asakir-i Mansure'ye tahsis olunmuş olan tüm gelirlerin yönetimi bu nazıra verilmiştir.⁵⁷ Her iki nezaretin kuruluşunun temel amacı devlet gelir ve giderlerinin kontrol altına alınması idi. Bu anlamda nezaretler merkezileştirme hareketine örnek gösterilebilir. Ancak Batı tipi bakanlıkların kuruluşu için uzman birimlerin birbirinden yapı-işleyiş ve memur ordusu

⁵³ Evkaf teşkilatı ortaya çıkıncaya kadarki gelişiminde, Fatih devrinde Sadr-ı Âli Nezareti, II. Beyazıt devrinde Şeyhül İslam Nezareti, Kanuni devrinde Kapuağası Nezareti (daha sonra Evkaf-ı Haremeyn Nezaretine dönüşmüştür), Evkaf-ı Hümayun Müfettişliği, Evkaf-ı Haremeyn Mukataacılığı gibi adlarla teşkilatlanmalara rastlanmıştır. Ahmet Akgündüz, *İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesesi*, TTK Yayınevi, Ankara 1988, s.276-277.

⁵⁴ Akgündüz, *a.k.*, s.283.

⁵⁵ Mukataa, ekilen toprak için verilen özel vergidir.

⁵⁶ Yavuz Cezar, *ak.*, s. 242.

⁵⁷ Mukataa hazineye gelir sağlayan vergi kaynağının adıdır. Tek bir vergi türünü belli bir bölge veya bölgeler itibariyle kapsamına aldığı gibi çeşitli vergi türlerini belli bir bölge veya bölgeler itibariyle de kapsamına almış olabilir. Bir mukataanın hazineye gelir sağlaması İltizam veya Emanet ya da bunların varyasyonları yoluyla olur. Yavuz Cezar, *Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi*, (XVIII. yy dan Tanzimat'a Mali Tarih), Alan Yayıncılık, İstanbul 1986, s.254.

ile ayrışması gerekmektedir. Bu ayrışma önce temel hizmet alanlarında ardından da ticaret-sanayi-maliye gibi alanlarda belirecektir.

Burada dikkati üzerine çekmesi gereken yapı sadrazamlık makamı idi. Keza sadrazamın İkinci Divanının, Divan-ı Hümayun'un güç kaybına uğramasına sebebiyet verdiğini daha önce açıklamış ve devletin yönetim merkezinin batı tipi bakanlıkların kuruluşuna kadar bu makamda toplandığını vurgulamıştık. Sadrazam, Tanzimat öncesine kadar gücünü koruyabilmiştir. Uzmanlaşmaya dayalı birimlerin, nezaretlerin kurulması ile birlikte Babıalı'nın klasik yapısında da önemli değişiklikler olmuş, yetkilerinin bir kısmının nezaretlere kayması sadrazamın gücünü önemli ölçüde kırmıştır. Seraskerlik makamının müstakil olarak tesisi ile birlikte sadrazamın askerlik işleri ile ilgisi kalmamıştır.⁵⁸

Sultan Mahmut İngiltere ile yapmış olduğu ticaret anlaşmasından bir yıl sonra, 1838'de Rauf Paşa'yı Başvekil ünvanıyla hükümetin başına getirerek Avrupa biçimi bir bakanlar kurulu oluşturma yönünde hareket etmiştir.⁵⁹ 30 Mart 1838'de yaptığı bir düzenlemeyle bütün vekillerin başı olmak üzere sadaret makamını başvekaletle dönüştürdü. Müstakil konumuna da son vererek duruma göre hangi nezarete uygun olursa ona eklemek suretiyle idare edilmesi kararlaştırıldı.⁶⁰ Padişahın vekil-i mutlakı ve onun adına iş görme yetkisini haiz, devletin ikinci adamı olarak sadrazam bir çırpıda vekiller heyetinin başına getirilerek mühr-i hümayunu elinde bulunduran sembolik bir memuriyet durumuna getirilmiştir.⁶¹ Bir yandan bu gelişmeler yaşanırken, diğer yandan iç çekişmeler de sürmektedir. Abdülmecit'in vezirlik makamında bulunan Hüsrev Paşa'nın Padişah buyruğu ile içişlerine ve dışişlerine, maliye ve askerlik işlerini kendi uhdesinde toplayarak Başvekalet makamının adını Sadrazamlığa çevirtmiştir.⁶² Ancak

⁵⁸ Abdurrahman Şeref Hakkında Bir Çalışma ve Tarih-i Devleti-i Osmaniye(cilt II, sayfa 380-513 Transkripsiyonu) Mezuniyet tezi, Tezi Hazırlayan Yaşar Şimşek, Tefsir Hadis Bölümü No: 4271, Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi, Ankara 1984, s.42

⁵⁹ Tarih-i Lütfi'den aktaran: Ahmet Rasim, Osmanlı İmparatorluğu'nun Reform Çabaları İçinde Batış Evreleri, Günümüz Diline Çeviren: Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1987, s. 186

⁶⁰ Ali Akyıldız (2006), a.k, s.46

⁶¹ Nezaretlere nazırlara yardımcı olmak üzere müsteşarların atanmasında olduğu gibi, bütün içişleri ve dışişlerine dair konulara bakmak, gerektiğinde bazı acil ve hassas konuların kısa sürede çıkartılmasını sağlamak, kısaca başvekalet gördüğü işlerde yardımcı olmak amacıyla başvekalet muavinliği kurularak güvenilir ve sır tutan bir kişiye bu görevin verilmesi kararlaştırılmıştır. Bu memuriyet bütün diğer maiyet memurlarının üzerinde konumlandırılmıştı. Ancak başvekalet ve dahiliye nezaretinin birleştirilmesi ve nezaretin de müstakil müsteşarı olması nedeniyle başvekaletin ayrıca bir muavininin bulunmasının gereksizliği göz önüne alınarak bir müddet sonra muavinlik ilga edilir. Ali Akyıldız (1993), a.k, s.27

⁶² Ahmet Rasim, a.k, s.194.

artık üstün yetkilerle donatılmış bir kişi ile devleti idare etme düşüncesi yerini nispeten uzman vekiller ve bunlara fikir veren ve proje üreten meclislere bırakmıştır.

Sadrazamın konumu hükümet üyeleri arasında koordinasyonu sağlamak ve onlara nezaret etmektir. Vükela da kendi aralarında eşit duruma getirilmişti. Bu değişiklik yani tekrar sadarete geri dönülmesi üzerine bürokraside de yeni bazı düzenlemelere gidilmişti. Daha önce işlerde kolaylıklar sağlayacağı düşüncesiyle birleştirilmiş olan memuriyetlerin tekrar ayrılması işlemleri esnasında yapılan bir düzenleme ile sadaretle birleşmiş olan dahiliye nezareti, tamamen ortadan kaldırılarak dahiliye müsteşarlığı sadaret müsteşarlığına dönüştürülmüştür. Böylece ilk defa kurulan sadaret müsteşarlığının teşrifattaki yeri rütbe-i ulanın en öne oldu. Teşrifattaki bu yerini hemen her zaman koruyacaktı.⁶³ Bu durum Dahiliye Nezaretinin 1869 yılında yeniden kurulmasına kadar sürmüştür.

Ticaret, sanayi, tarım gibi alanların bakanlık şeklinde örgütlenmesi ise geleneksel bakanlıklar içerisinde oluşan kurulların/uzman meclislerin bir süre sonra ayrılarak kendi bakanlıklarını kurması şeklinde gerçekleşmiştir.

Ticaret Nezareti'nin kurulmasından önce İstanbul'un ihtiyacı olan zahire Akdeniz ve Karadeniz'deki iskelelerde mübayaacı denen memurlar tarafından devletçe belirlenen bir rayiç üzerinden satın alınarak İstanbul'a getirilmekteydi. Zahiye dışarı satmak yasaktı. Bu yasak üreticinin sermaye birikiminin önünde bir engeldi. II. Mahmud zahire tekeli kaldırarak halkın, devletin ihtiyacı karşılandıktan sonra fazla kalan zahiyesini istediği yere satmasına izin verdi. 24 Mayıs 1839 tarihinde memlekette ticaret, sanayi ve tarımın geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması için gerekli olan düzenleme ve organizasyonları tek elden yapmak üzere, Zahiye Nezareti kaldırılarak yerine müstakil büyük yetkilere sahip Ticaret Nezareti kuruldu. Ancak amaca uygun çalışmadığından dolayı İstanbul gümrük emanetine ilhak edildi. Bu sefer her iki görevde aksama oldu ve 1845'te nezaret tekrar müstakil hale getirildi. Ticaret Nezareti tarafından idare edilen ziraate ait işler buradan ayrılarak, 16 Ocak 1846'da Ziraat Nezareti oluşturuldu. Ziraat meclisi bu nezaretin emrine verildi. Nezaret kurulduktan üç ay sonra yeniden Ticaret Nezaretine devredildi. Kısa süren bir deneme de imar işlerinin yine aynı şekilde Ticaret Nezaretinden ayrılarak Nafia Nezareti adıyla ayrı bir birim haline gelmesidir. 1845'te

⁶³ Ali Akyıldız,(1993), *a.k.*, s.28-29.

Meclis-i valaya bağı bir nafia hazinesi oluşturularak bazı gelirler bu hazine aktarılmıştır. Bu fon bir süre sonra müdürlüğe ardından da Kasım 1848'de yapılan bir düzenlemeyle bina, yol, köprü inşası ve koruların muhafazası için Umur-ı Nafia Nezareti'ne dönüştürülmüştür. Nezaretin diğer görevleri arasında, ülkede tarım, sanayi ve sanatın geliştirilmesi de vardı. Ziraat Meclisi yeni nezaretin emrine verilerek ismi Nafia Meclisi olarak değiştirilmiştir. Ayrıca Ebniye Meclisi de buraya nakledilmiştir. Bu nezaretin de ömrü uzun sürmemiş kurulduktan kısa bir süre sonra Ticaret Nezaretine ilhak edilmiştir. Ticaret, ziraat arasındaki yaşanan birbiri içerisinde doğma, ayrılma, müstakil hale gelme gibi girişimler Cumhuriyet dönemine taşınacak bir özelliktir. Cumhuriyet döneminde de bu alanlar arasında sürekli bir el değiştirme yaşanacaktır.⁶⁴

1838'de Maliye Nezareti kurulmuştur. Maliye Nezareti Hazine-i Amire ile Mansure hazinesinin birleşmesi ile oluşmuştur. Bu nezarete harameyn, evkaf-ı hümayun ve darphanenin bütün gelirleri devredilmiştir. II. Mahmud'un ölümünden sonra ve Tanzimat Fermanının ilanının öncesinde 2 Eylül 1839'da Maliye Nezareti lağvedilerek hazine-i amire ile hazine-i mukataat defterdarlıkları tekrar kurulmuş ancak iltizam usulünü kaldırmak amacıyla olan hükümet yeni reform arayışlarını Maliye Nezaretini dört ay sonra yeniden ihdas ederek sürdürmüştür. Maliyenin Tanzimatın uygulandığı ve uygulanmadığı yerler olarak örgütlenmesi sonuçta iki başlı bir yönetim yapısı ortaya çıkardığından Nisan 1840'da Defterdarlıklar ortadan kaldırılarak Nezaret maliyenin tek sorumlusu haline getirilmiştir. Mali konularda tartışma mekanizması olarak da meclis-i muhasebe-i maliye adıyla daimi bir meclis oluşturulmuştur.⁶⁵

Bakanlıkların kurulması idarenin şekli ve işlevsel örgütlenmesinde yeni bir şema oluşturmuştur. Bu şema eski şemada yer alan unsurları bünyesine alsa da eski klasik yapı kökten değişime uğramıştır. Yeni yapı eskinin-*divan sisteminin* evrilmiş hali değildir. Bu değişim bıçakla kesilmiş kadar nettir. Bakanlıklar en genel anlamıyla, bir müsteşarı, uzman memurları, taşrada denetim fonksiyonunu yerine getirecek heyet-i teftişiyesi ve bakanlık içerisinde kurduğu meclislerle birlikte sisteme yerleşmiş ve

⁶⁴ Akyıldız, (2006), a.k, s.55-60.

⁶⁵ A.k

anayasal gelişmelerle bakanlıklar kabinesinin kurucu unsuru olarak da siyasi ortak karar alma mekanizmasının bir parçası haline gelmiştir.⁶⁶

III. TEZİN YÖNTEMİ

Canlıların mekanik, fiziksel ve biyokimyasal fonksiyonlarını ve sistemlerinin işleyişini inceleyen bilim dalına fizyoloji denir. Çok hücreli canlılarda aynı yapı ve görevdeki *hücreler* birleşerek *dokuları*, dokular birleşerek *organları*, organlar birleşerek *sistemleri*, sistemler de birleşerek *canlı organizmayı* (canlı vücudunu) oluştururlar. İşte tüm bu dizgelerin işleyişi fizyolojinin konusudur. Bu bilim dalında, tümevarım tekniği ile hücreden organizmaya doğru giden tüm yapılar işlevleri itibariyle incelenir. Anatomi bu işlevler bütününe genel yapısını ifade eder. Yapı tüm parçaları itibariyle anatomiye meydana getirir, her bir parçanın işlevi fizyolojik inceleme ile açığa çıkar. Fizyolojinin temel özelliği, incelediği sistemlerin durağan değil dinamik olduğu ön kabulü ile hareket etmesidir. Hücrelerin işlevleri, en yakın çevresindeki değişikliklere bağlı olarak sürekli değişir ve her canlı, gerek temel yaşam birimi olan hücrenin iç değişikliklerinden, gerek etkileşim içinde olduğu dış ortamın değişikliklerinden kaçınılmaz biçimde etkilenir. Doğada nesne hareket halindedir. Bu hareket halinde olma durumu kendi yapısı, yapısını oluşturan parçaları ve her bir parçasında meydana gelen değişikliklerin nesnenin kendi yapısal değişikliği olarak dönüşlü doğasını ifade eder. Hücreden sisteme giden yapısı ile nesne kendi bünyesinde hiyerarşik değil ilişkisel ve birbirini tamamlayan devinime sahiptir.

Sosyal bilimler alanında yazılmak istenen bir tezin girizgahının doğa bilimlerine atıfta bulunarak başlaması ilk bakışta yadırganabilir. Ancak canlı doğasını anlamaya yönelik bu düşünce silsilesi sosyal bilimcilere toplumsal yapıların analizinde başvurulacak bir düşünce sistematigi sunmaktadır. Hareket halinde olan ve kendi devinimi içinde kümülatif yapısal değişikliklere uğrayan bir inceleme nesnesini çalışıyor ön kabulü ile ekonomik ve sosyal kurumların oluşum/kuruluş-gelişim-değişim/ortadan kalkış süreçleri ile doğadaki nesnelerin doğum/ortaya çıkış - yaşam/gelişim-ölüm/varlığına son verme süreçleri arasında bir ilişki/benzerlik kurulması mümkündür. Keza, sosyal bilimlerde de inceleme nesnesi, doğada olduğu

⁶⁶ İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, Darülfünun-u Osmani Hukuk Şubesi Hukuk-u İdare Birinci Sınıf Ders Notları (Der: Mehmed Selehaddin), İstanbul, 1328, s.77-78.

gibi toplumda da bir belirtiler, özellikler ve özler kompleksinden meydana gelmektedir. Bir nesneyi doğru bir şekilde ele almak için fizyolojide olduğu gibi ilk önce onu temel öğelerine ayırmalı, her öğe ayrıntılı bir şekilde incelenmeli ve öğenin bütün içindeki rolü ve anlamı tespit edilmelidir. İnceleme nesnesinin tek tek öğelerine ayrılması ve bu öğelerin her birinin bütünün gerekli bir parçası olarak incelenmesi yapılmak istenen analiz için önkoşuldur. Ancak inceleme süreci sadece analizle sınırlı olmadığı da bilinmelidir. Her öğenin özü bilindikten, sözkonusu bütün içindeki rolü ve anlamı tespit edildikten sonra bu öğeler, rolleri ve anlamlarına göre yeniden bir araya getirilmelidir.⁶⁷

Parça-bütün ilişkisi karşılıklı bir etkileşim sürecindedir. Bu karşılıklılık hali belli bir sistem içerisinde yürür. Sistemden kasıt, parçaları ile öğeleri arasında, karşılıklı ilişki, etkileşim, bağlantı ve bağımlılık bulunan tutarlı bir bütün içindeki birlikli haldir.⁶⁸ Kısaca, sistem belli kurucu özelliklerin birlikteliği ile mevcudiyetidir. Yapıyı oluşturan parçalarda değişme, sistemin yapısında da değişiklik yaratır. Değişimi görmek adına önce nesnenin klasik yapısı belirlenmeli ardından yapısal değişiklikleri, bünyesinde taşıdığı parçalardaki değişimde aranmalıdır. O halde herhangi ekonomik ve sosyal bir örgütlenme biçimi tüm kurucu unsurları (parça) ve bu unsurların yapısal olarak birliği (bütün) içerisinde incelenmelidir.

Elinizdeki tezin temel çatısı bu hareket noktasından yola çıkılarak kuruldu/kurgulandı. Kurgu sürecinin ayrıntıları ise aşağıdaki şekilde aşamalandırıldı.

a. Araştırma Yönteminin Belirlenmesi: Tezin Hareket Noktası

Tez çalışmasının ilk aşaması, araştırma evreninin sınırlarını belirleme çabası içerisinde tüketilmiştir. Geleceğe dair bir öngörü, sistem olarak tanımladığımız bakanlık tipi örgütlenmenin özünün/niteliğinin saptanması ile mümkündür. Nitelik saptaması ise sistemin tüm kurucu özelliklerinin bilinmesini zorunlu kılar. Bir nesnenin birden fazla özelliği sıralanabilir; ancak o nesnenin tek bir niteliği vardır. Nitelik saptamanın zorluğunun bilincinde olarak ilk başta bakanlık tipi örgütlenmenin özelliklerini saptama çabası içerisine girilmiştir. Ancak özellik saptamak da sanıldığı kadar kolay değildir. Bakanlık sistemi, kendisinden önce iki yüzyıl varlık gösteren divan sisteminin yerine

⁶⁷ N.A. Zagolov (Der), *Ekonomi Politiğin Temelleri*, Çev. Bilge Dicleli, May Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1979, s.12-13.

⁶⁸ Ahmet Cevizci, *Felsefe Sözlüğü*, Ekin Yayınları, Ankara, 1997, s.617.

geçerek yaklaşık iki yüzyıldır kendi varlığını sürdürmekte olan bir örgütlenme biçimidir. Bu zaman dilimi içerisinde tarihsel ve yönetsel özellikler kazanmıştır. Bu özelliklerin bilinmesi, Türkiye’de kamu örgütlenmesinin niteliğini belirleyen ana karakteristiğini ortaya çıkaracaktır. Ancak özellik saptanmak için eldeki bilgilerin kategorize edilmesi ve sistemi tanımlamaya olanak sağlayacak niceliksel bilgileri edinmeyi gerektirmektedir.

b. Niceliksel Değişimlerin Niteliksel Dönüşüm Üzerine Etkisi Nasıl Ortaya Çıkarılabilir?

Eskinin kaybolması ve yeninin ortaya çıkışı, felsefede nitel değişimler olarak tanımlanır. Bir nesnenin farklı bölümlerinin ya da yönlerinin yeniden düzenlendiği, nesne kimliğini korurken artıp ya da azaldığı bütün öteki değişimler ise nicel değişimler olarak tanımlanabilir.⁶⁹

Niceliksel bilgiler, incelemeye tabi tutulan bakanlık yapılarının işgal ettiği hizmet alanlarındaki varlığını, hacmini, büyüklüğünü saptamaya aynı zamanda sistemdeki değişimleri takip edebilmeye olanak tanımaktadır. Bir nesnedeki niceliksel değişim belli bir tarihsel dönem içerisinde gözlenebilir. Niceliksel değişimler kısa vadede etkili olmasalar da uzun vadede niteliksel kırılmanın tetikleyicisi olurlar. O halde, bakanlıkların örgütlenme özelliklerinin belirlenmesi için gerekli niceliksel bilgilerin neler olduğu ve bu bilgilere nasıl ulaşılabileceği üzerine düşünce üretmek tezin başlangıç noktasını oluşturmalıdır. Bunun için benimsediğimiz yöntem, başlangıç aşamasında inceleme nesnesi olan bakanlık sisteminin belli zaman dilimlerinde fotoğrafını çekmek oldu.

Hareket halinde olan bir nesnenin fotoğrafını çekmek onu belli bir zaman ve mekânda dondurmak anlamına gelir. Nesne, fotoğraf karesinde o an içerisinde taşıdığı tüm özellikleri ile mevcuttur. Ancak bir de taşımadığı özellikleri vardır. Fotoğrafta olanı gördüğümüz gibi olmayanı da sıralayabilir, niceliksel olarak nesneye ait tüm bilgileri fotoğrafa bakarak saptayabiliriz. Bir elmanın fotoğrafını çektiğinizde, fotoğrafa bakar bakmaz bunun bir elma olduğunu anlarsınız. Ancak fotoğraf detaylı olarak incelendiğinde elmanın taşıdığı özellikleri seçersiniz. Elma kırmızı bir elmadır. Merceği

⁶⁹ Boguslavski, Karpuşin, Rakitov, *Diyalektik ve Tarihsel Materyalizmin ABECESİ*, Sol Yayınları, Ankara 2006, s.115.

biraz büyüttüğünüzde elmanın dokusunu görürsünüz, buradan elmanın kalın ya da ince kabuklu bir elma olduğunu saptarsınız. Nihayetinde ulaşmak istediğiniz elmanın türüdür. Elma tüm özellikleri ile bir türe aittir. Ancak bu özellikler basit bir toplamdan ibaret değil, bir yapı içerisinde tümleşik olarak bir bütündür.⁷⁰

Tüm bu çaba aslında somuttan yola çıkarak soyutlama düzeyine ulaşabilme adınadır. Soyutlamanın ilk adımında nesneyi kendi içinde birbirine bağlı öğelerine ayırmaya çalışılacaktır. Önce olgunun yüzeyinde görülebileni nitelendirip, ardından dış görünüşün arkasındaki öz aranacaktır. Olgunun yüzeyinden gözlemcinin gözünden saklı kalan iç olaylara doğru ilerlenecek, özün kavranmasıyla, bir özün neden bir başkasını değil de bu görünüş biçimini gerektirdiği sonucuna ulaşılabilecektir. Somut bilgiyi elde ettikten sonra soyut ekonomik kategorilerden alınan destekle parçalar birleştirilecek ve genel bir yargıya ulaşılabilecektir.⁷¹

c. Fotoğraf Kadrajını Ayarlamak

Kadraj çevrelemedir. Fotoğraf makinesinin vizöründen⁷² görülen görüntüdür. Yani fotoğraf karesinin içine dahil edilen her şeydir. İki yüz yıllık geçmişi olan bakanlık sistemini tek bir fotoğraf karesinde göstermek kolay değil. Sistemin oluşum, kuruluş, gelişme ve değişim özelliklerini ortaya çıkartabilecek perspektiflerle sistemin değişik açılardan fotoğrafını çekmek gerekmektedir. Parça parça çekilen fotoğrafların birbiri ile ilişkisi fotoğraf kadrajını iyi ayarlamayı ama daha önemlisi her bir karede merkeze alınacak nesnenin net olarak belirlenmesi ile kurulacaktır. Ancak ondan önce kadraja girecek bilgilerin seçiminin yapılması gerekmektedir.

Türkiye’de bakanlıklar nasıl örgütlendi? Bu sorunun cevabını bulmak için yine birtakım sorular sormamız gerekmektedir. Bugüne kadar kaç bakanlık kuruldu, kaç bakanlık türü ortaya çıktı, bu bakanlıkların türlerine göre bir sınıflandırma yapılabilir

⁷⁰ Bu çalışmada “ tümleşik” kavramına bilinçli olarak başvurulmaktadır. Kavramın kullanılmasında esinlenen çalışma Koray Karasu tarafından kaleme alınan ve 2004 yılında A.Ü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Kürsüsü tarafından kabul edilen “Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri” başlıklı doktora çalışmasıdır. Yazar, kamu örgütlenmesinin kuram ve uygulama içerisindeki çözümlemesini temel aldığı bu kavramdan yola çıkarak gerçekleştirmektedir. Tümleşik kavramı parçaların bütün ile uyumunu ve aynı zamanda bu uyumun yarattığı birliği ifade etmektedir. Bkz: Koray Karasu, *Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri*, A.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2004.

⁷¹ N.A. Zagolov (Der), *a.k.*, s.14.

⁷² Vizör, kamera, fotoğraf ve dürbünde bulunan, görüntüyü tam sınırlarıyla kesmeden veya taşırmadan alabilmeyi sağlayan düzenektir.

mi, ömrü kısa süren bakanlıklar hangileridir? gibi soruların cevabı sistemin niceliksel görünümünün dökümünü yapmamızı sağlayacaktır. Bu dökümü yapmak esas büyük sorunun cevabının bulunması için bize temel verileri sağlayacaktır. Türkiye’de belli hizmet alanlarının örgütlenmesinde ve yönetiminde ya da o hizmet alanında politika üretmeye yetkili kılınması için neden bakanlık tipi örgütlenmeye gidilmiştir? Bu soruların cevabını ilk olarak Cumhuriyet dönemi ile birlikte bakanlıklara ilişkin tüm kurucu mevzuatın yer aldığı bir *zamandizini* oluşturarak aramaya başlanmıştır. Ek1 ile gösterilen tarih sıralı mevzuat dizini bakanlık sistemine ilişkin TBMM’nin açılışından 2012 yılına kadar yapılan yasal düzenlemeleri içermektedir.

Dizin oluşturulurken bakanlık örgütlenmesini doğrudan ya da dolaylı olarak ilgilendiren düzenlemeler, örgütlenme temelinde seçilerek gidildi. Bu seçme işlemini bakanlar kurulunun ve tek tek bakanlıkların oluşumuna kaynaklık eden ve örgütsel kuruluşlarına yön veren temel mevzuat metinleri üzerinden yapıldı. Bir kanun olabileceği gibi kanunun uygulanmasını gösterir bir talimatname de görüş alanına katıldı. İlk bakışta zamandizinsel bu toplama işleminin işlevi tam olarak anlaşılamayabilir. Elbette bu dizini ham haliyle bırakmak sadece kronoloji yaratmaktan ibaret bir girişim olarak kalır. Ancak amacımız bakanlık sistemine ilişkin mevzuat metinlerinin dökümünü yapmak değil, ortaya çıkan şablonu bazı parametreler göz önünde tutarak kategorize etmek ve tarihsel dönemlendirme sıkıntısını aşmaktır.

Mevzuata dair bir döküm gerçekleştirerek teze ilişkin hiçbir yorumlama girişi olmadan sadece verili olan görülmeye çalışıldı. Bu bir anlamda bize bir fotoğraf karesi sundu. Bir sonraki aşamada, zaman zaman mercek büyütülerek fotoğraf detaylı incelemeye tabi tutuldu. Mevzuat dizini çalışması bakanlıkları incelerken inceleme merkezinin dönemlere göre hangi noktada odaklanacağını bize gösterdi. Zamansal olarak ayrılmış/ayrışmış uğrakların belirlenmesi bu aşamada başladı.

Bu ayrışmanın dört temeli bulunmaktadır:⁷³

- 1- Nitelik/nicelik arasındaki ilişki aynı süreç içerisinde zamansal olarak ayrılmış iki uğrak arasındaki ilişkidir.

⁷³ Bertell Ollman, *Diyalektiğin Dansı-Marx’ın Yönteminde Adımlar*, Çev: Cenk Saraçoğlu, Yordam Kitabevi, İstanbul, 2008, s.37.

- 2- Her süreç önce ve sonra uğraklarını, yani sürecin hazırlandığı, geliştiği-gerilediği ve sürecin sonuçlar verdiği uğrakları kendi içinde barındırmaktadır.
- 3- Her süreç öncelikle niceliksel değişim yaratacak biçimde ilerler. Daha sonra belirli bir noktada-ki bu nokta süreçten sürece farklılık gösterir-sürecin görünümüne ve işleyişine sinen niteliksel bir değişim ortaya çıkarmaktadır.
- 4- Her ne kadar niteliksel değişim gerçekleştiğinde süreç onu oluşturan temel ilişkiler bakımından özünde aynı kaldıysa da aslında artık başka bir şey haline gelmiştir. Bu niteliksel değişim her zaman olmasa da çoğunlukla sürecin aldığı yeni biçimi nitilemede kullanılacak yeni bir kavramla ifade edilir.

Bu dört temel aşama, kendi içerisinde nesneye dair oluşum/kuruluş-gelişim ve örgütlenme özelliklerini tespiti olanak sağlamaktadır. Ancak öncesinde bu aşamalara denk gelen zaman aralıklarının belirlenmesi gerekmektedir. Bu sorunun çözümü adına, tarihsel dönemlendirmede fotoğraf karesinde objektifin merkezine alınacak temel unsur ne olmalıdır sorusuna yönelindi. Her bölümün başlangıcında merkeze alınacak unsur belirlendi ve bölümlerin kurgusu gerçekleştirildi.

d. Zamanı Bölme

Marx, *Felsefenin Sefaleti* adlı eserinde Proudhon'dan alıntı yaparak şunu vurgular; “Biz, zaman sırasına uygun değil, birbirini izleyen düşüncelere uygun bir tarih anlatmaktayız. Ekonomik evreler ya da kategoriler, görünüşte bazen çağdaşırlar bazen de bunun tersi... bununla birlikte, ekonomik teoriler, mantıksal ardılığa ve kavrayışta seri ilişkilere sahiptir; biz, işte bu düzeni keşfetmiş olmakla övünüyoruz”.⁷⁴ Tarihsel ilerleme bir devrin başlangıcı ile bitişi arasındaki gelişmelerden ibaret değildir. Her dönem bir önceki dönemin taşıyıcısı bir sonraki dönemin mirasçısıdır. Ancak bilinmesi gereken en önemli unsur dönemlerin birbirleri ile ilişki halinde oluşudur.

Gelinen aşamada zamandizinden yola çıkarak dönemler tespit edildi. Zaman aralıkları otuz yıllık geniş dönemlerden ve her bir dönemin onar yıllık alt dilimlerinden meydana getirildi.

Birinci büyük dönem siyasal iktidarın kaynağının el değiştirdiği iki tarih arasındaki dönemi kapsamaktadır. Bu tarihler yeni bir devletin kuruluşunun başlangıç tarihi olan

⁷⁴ Karl Marx, *Felsefenin Sefaleti*, Çev: Ahmet Kardam, Sol Yayınları, Ankara 2011, s.104.

23 Nisan 1920 ve bu kuruluşu belli bir rejim içerisinde ve tek parti iktidarında yöneten kadronun 1950 yılında yeni ve farklı yönelimlere sahip yeni bir iktidar kaynağına gücünü bıraktığı tarihe kadar olan dönemi kapsamaktadır. 1920-1950 arası dönem kendi içerisinde üç alt dilimde incelenmiştir. 1920-1929 dilimi; Kuruluş ve örgütlenme dönemidir. Aynı zamanda İmparatorluk rejiminin yeni rejimle doku uyumsuzluğu yaşadığı unsurların tasfiyesi sürecidir. İkinci dilim 1929-1939 arası dönemi kapsar, tüm dünyayı derinden etkilen 1929 krizi, kuruluşunu yeni tamamlayan genç Cumhuriyet rejimi için sarsıcı olmuştur. Kriz, yeni bir iktisadi model ile devletin ekonomik örgütlenmesi sürecini başlatır. Bu zaman dilimi devletçi ekonomi politikalarının farklı siyasi figürler üzerinden uygulama bulduğu ve bu figürlerin amaç çatışması yaşadığı bir sürece de denk düşer. Korumacılık/müdahalecilik bu dönemin karakteristik özelliğidir. Krizle başlayan süreç 1939 yılında yerini savaş dönemine bırakır. 1939-1949 yılları arasında savaşın yıpratıcı etkisinden asgari düzeyde etkilenmeye çalışan Devlet için olağanüstü uygulamalar bir zorunluluğu ifade etmektedir. Milli Korunma Kanunu çerçevesinde bakanlıkları aşan, üst düzey heyetlerle yönetim, sık başvurulmuş bir yöntemdir bu dönemde. 1920-1950 arası dönem genel ifadelerle bu şekilde tarihsel olarak basamaklandırılmıştır.

İkinci dönem 1950 yılından 1980 yılına kadar olan dönemi kapsar. İktidarın kaynağı temel politikası hür teşebbüs olan bir siyasi hareket temelinde değişmiştir. Demokrat Parti iktidarı ile başlayan dönem üç alt dönemde incelenmiştir. 1950-1960 arası birinci alt dilim, DP iktidarı ile başlayan ve 27 Mayıs 1960 tarihinde gerçekleştirilen askeri müdahaleye kadar olan süreci kapsar. 1960-1970 dönemi bir önceki döneme adeta tepki niteliğindedir. Kontrolsüz büyümenin geliştirdiği refleks, planlı ekonomi ile karşılığını bulmuştur. 1970-1980 arası dönem bir geçiş dönemidir. Bir muhtıra, bir reform hükümeti ve aşılamayan siyasi ve ekonomik darboğazlara sahne olmuştur. Nitekim süreci 12 Eylül 1980 darbesine taşımıştır.

Üçüncü Büyük Dönem 12 Eylül Darbesinin tarihi olan 1980'den günümüze kadar gelen süreci kapsar. Askeri müdahale darbe arifesinde geliştirilen 24 Ocak Kararlarına hayat verirken bu kararların mimarını iktidara taşımıştır. Özallı yılları içeren 1980-1990 arası birinci tarihsel dilim, liberal-muhafazakar ideolojinin kendi yönetme biçimini geliştirdiği döneme denk gelir. Sınırları çizilen yönetme biçimi, 1990-2002 arası süreçte tam bir başarısızlığa uğrar. Sağ ideolojinin Özal ile başlayan yönetim modeli

2002 yılında iktidara gelen ve kendini yine Menderes ve Özal gibi liberal ve muhafazakar bir parti olarak nitelendiren AK Parti iktidarı ile aşamalı olarak hayata geçirilir. Bu bakımdan son alt dilim 2002 ile 2012 arası dönemi kapsamaktadır.

Bu aşamada, dönemler sınıflandırılmış olsa da bir konuda hataya düşme riski mevcuttu. Kronolojik olaylar ve durumların zamansal olarak sıralanmasından, daha açık ifadeyle kronoloji yaratmaktan nasıl kaçınılabilirdi? Bu sorunu bertaraf etmek adına her dönemi belli kategoriler ya da sorular etrafında inceleme yoluna gidildi ve geliştirilen gözlem parametreleri ile dönemler analiz edilmeye çalışıldı. Öncelikle özetleyecek olursak, araştırmacı bu aşamaya kadar geldiği noktada; Olguyu inceleme yönteminde aşağıdaki adımları takip etmiştir

- İnceleme nesnesine dair nicel bilgilerin ortaya çıkarılması
- Bunun için mevzuata dayalı zamandizin çalışması
- Bu zamandizin çalışmasına dayanarak bilgilerin dönemsel kategorizasyonu
- Dönemsel kategorizasyonun otuz yıllık geniş dönem ve onar yıllık alt dilimleri içerecek şekilde dönemlere ayrılması

Zamandizinsel çalışma Cumhuriyet tarihi boyunca bakanlıkların kuruluş-gelişme ve değişme özelliklerine ilişkin sonuçlar üretmek adına gerekli veri setini sunmuş oldu. Tüm veriler ışığında Türkiye’de bakanlık tipi örgütlenmenin belirgin özellikleri açığa çıkarmıştır. Ancak tezin amacı sadece özellik saptamak değil, bu özelliklerden yola çıkarak sistemin geleceğine dair niteliksel bir dönüşümün varlığını kanıtlamaktır. Bu bakımdan ana bir damar belirlenip, bu damar üzerinden değişim takip edilmeliydi.

Zaman dizinsel çalışma Cumhuriyetin kuruluşu ile başlamaktadır. Kuruluş dönemini içeren 1920-1929 süreci, yeni bir devletin doğuş sürecini yansıtmakta ve üst yapı kurumlarının oluşum aşamasını meydana getirmektedir. Siyasal örgütlenme zorunlu, ekonomik örgütlenme için ise süreç henüz erkendir. Bu süreç tezde işlenmekle birlikte tezin ana ekseninin oluşmasında ihtiyaç duyulan kategorileri doğurmamaktadır. Keza siyasal ve ekonomik örgütlenmenin paralel düşünülmesi için kuruluş aşamasının tamamlanması gerekmektedir. Devletin ekonomik olarak örgütlenmesinin başladığı 1930 yılı sonrası süreçte devletin siyasal ve ekonomik kuruluşu bir arada düşünülerek

hareket edilmiştir. Tezin zamansal olarak kendi kategorilerini ürettiği dönem bu tarihten itibaren başlamaktadır.

Bakanlıklar kabaca iki kategori içerisinde değerlendirildiğinde birinci kategoriyi oluşturan devletin geleneksel hizmet alanlarını örgütleyen bakanlıklarda (Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Milli Eğitim) kuruluş ve örgütlenme açısından hareketlilik, devletin ekonomiyi yöneten bakanlıklarına (Ekonomi, Maliye, Ticaret, Sanayi, Gümrük) oranla daha az olduğu zamandizin çalışması sonucu gözlemlenmiştir. Bu hareketlilik Türkiye’de bakanlık örgütlenmesinin gelişim aşamasında objektifin **merkezine** ekonomiyi yöneten bakanlıkları almasına neden olmuştur. Dikkati cezbeden bu özellik bakanlıkların gelişim süreci ile ekonomik ve toplumsal yapıdaki değişimler paralel mi yürümektedir? Ekonomiyi yöneten bakanlıkların gelişim özellikleri nasıl incelenabilir? Ekonomiyi yöneten bakanlıklar üzerinden sistemin geleceğine dair bir öngöründe bulunulabilir mi? sorularını öne çıkarmıştır. Bakanlık örgütlenmesinin değişim sürecini irdeleme safhası bu soruyla başlamıştır.

e. Temel Sorunu İspata Dair Kuramsal Çerçeve

Olgulara dayanmayan ya da varolan olgularla çelişen bir teorinin geçerliliği sorgulanır. Her teorinin gerçeklikle inandırıcı bir bağının kurulması gerekmektedir. Ancak, ampirik gerçekliklerin her zaman mutlak bir değer taşımadığı da görüş alanı içerisinde tutulmalıdır.⁷⁵ Bu açıdan iki handikap araştırmayı tehlikeye sokar. Birincisi gerçekliğin inandırıcılığına kapılıp, bu gerçekliğe uyacak bir teorik dayanak bularak analizi tamamlamak. İkincisi teorik bir çerçeveyi gerçekliğe uydurmaya çalışmak. Tezde bu durumdan olabildiğince kaçınmaya çalışılmıştır. Ancak tezin soyutlama düzeyinde anlamlı sonuçlar üretmesini sağlayacak kategorilerin de üretilmesi gerekmektedir.

Bakanlıklar kendi içerisinde ve kendi aralarında bir sistemi ifade etmekle birlikte bir üst soyutlamada ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzı içerisinde bir iş bölümünün sonucudurlar. Biraz açarsak bakanlıkların temel işlevi toplumsal ihtiyacı karşılamaya dönük hizmet üretimidir. Bu üretim anatomik olarak uzman birimler içerisinde yürütülmektedir. Hizmet üretimi ise kendi içerisinde eklemlenmiş haldedir. Çeşitli

⁷⁵ Miliband, Poulantzas, Laclau, *Kapitalist Devlet Sorunu*, Çev: Yasemin Berkman, İstanbul, 1977, Birikim Yayınları, s.11.

bireylerin işleri zincirlemesine birbirine eklenir ve birbiriyle bütünleşir. İnsanlar aralarında işbirliği yaparlar ve birbirleri için çalışırlar. Üretimde bulunurken insanların birlikte iş görmelerine *iş birliği*, insanların birbirleri için çalışmaları *iş bölümü* biçiminde belirir. Bireylerin belli iş türünde uzmanlık kazanmaları bu sayede mümkün olur. Böylece bir bireyin işi, toplumun bütün üyelerinin birbirine eklenmiş ve ortaklaşa işlerinin bir parçasından başka bir şey değildir. İnsanların ihtiyaçlarını dolaysız ya da dolaylı gidermeye ilişkin, ancak nesneler yaratmaya doğrudan doğruya yaramayan çabalar *hizmet* şeklinde belirir.⁷⁶ Hizmet bu fonksiyonları bir araya getirecek **yapı** içerisinde üretilir. O halde bakanlık, sisteminin her bir hücresi işlev itibarıyla iş birliği ve iş bölümünün sonucu üretilen hizmetlerin uzman yapılar olarak görünümüdür. Bakanlıklar devletin göreceği kamu hizmetleri bakımından yapılan bir iş bölümünün sonucu ve ifadesidir. Dolayısıyla *toplumsal bir işbölümü* üzerine temellenmektedir.

Bakanlık bir anlamda soyut devletin maddi gerçekliğidir. Keza, devlet, belli toplumsal işlevlerin toplumdaki ayrılmasını ve tikelleşmesini ifade etmektedir. Bu soyutlamada, toplumsal işbölümü belli bir düzeye erişmiştir ve toplumun bütününe ilişkin faaliyetler ve kararlar, siyasal faaliyet ve kararlar biçiminde uzmanlaşarak, özel bir alanda ya da siyasal bir yapıda toplanmaktadır. Aslında bu toplumsal işbölümü egemenlik ilişkilerinin oluşmasıyla birlikte gelişmekte, devlet bu egemenlik üzerinde kurulurken aynı zamanda onu yeniden üretmektedir.⁷⁷

Bu yeniden üretim sürecinde devlete dair analizin Ortodoks Marksizm içerisindeki tezahüründe; devlet hakim sınıfın güdümünde bir araçtır. Marksizm'in kurucuları, Marx ve Engels, devletle hakim sınıfların yakın ilişkileri konusunda, herhangi bir şüpheye yer bırakmayacak bir kesinlikle konuşmuşlardır. Bu kesinliğin temelinde, devletin her zaman hakim sınıfların çıkarlarından yana işleyen bir kurum olduğu yargısı vardı. Bu görüşte, Devlet, hakim sınıf kategorisiyle eş zamanlıdır ve hakim sınıf devletin öncüsüdür.⁷⁸ Ortodoks Marksizmin geliştirdiği bu düşünce silsilesinden yola çıkarak devletin maddi bir görünümü ve aynı zamanda toplumsal iş bölümünün belli bir uzmanlık düzeyinde merkezileşen bir gücü olarak bakanlıkları analiz edebiliriz. Ancak olgusal gerçekliklere dayanan Tezin sunduğu veriler, izlenen her dönem içerisinde bakanlıkların nihai olarak

⁷⁶ Oskar Lange, *Ekonomi Politik*, Çev: Muvaffak Şeref, Ataç Kitabevi, İstanbul, 1965, s.13-15.

⁷⁷ Gülnur Savran, *Sivil Toplum ve Ötesi Rousseau, Hegel, Marx*, Yaylacılık Matbaası, İstanbul, s.188.

⁷⁸ Miliband, Poulantzas, Laclau, a.k, s.18

hakim/egemen sınıf tarafından istenen ve ona hizmet eden bir yapı oldukları sonucuna ulaşmamıza olanak sağlamadığı, izlemeye alınan bazı dönemlerde özgül örgütlenme biçimleri geliştirerek çeşitli iktidar alanları yarattığı sonucuna götürmektedir. Bu nedenle, Yazarın ihtiyaç duyduğu kategorileri üretebilmesi adına Marksist devlet analizinin geliştiği diğer kuramsal kaynaklara göz atmak gerekecekti. Bu nedenden ötürü, 1970 sonrası gelişen Yapısalcı Marksizm üzerine yoğunlaşıldı.

Marksizmin klasik metinlerine dayanan ve devleti hakim sınıfın güdümünde olduğunu iddia eden araçsal devlet anlayışı, 1970'lere gelindiğinde sorgulanır hale gelmiştir. Devlet tartışmalarına ilişkin temel sorunsal, kapitalist toplumlarda devlet ve devletin kapitalizm içerisindeki genel işlevinin ne olduğu üzerine şekillenmiş, gelişen bu devlet tartışmaları, sol çevrelerde 1960'lar boyunca etkili olmuş iki ayrı devlet kuramına karşı ilerlemiştir. Birincisi, devletin sermayenin çıkarlarıyla özdeş tutulmasına dayanan Ortodoks Marksizm'in Tekelci Devlet Kapitalizmi kuramı, ikincisi devletin ekonomiden kuramsal olarak ayrı oluşu üzerinde odaklanan ve böylece de devletin siyasal bir kurum olarak özerkliğini vurgulayan sosyal demokrat kuramdır. Refah devletinin gelişimine paralel olarak sosyal demokrat hükümetlerin varlığı, devleti tekelci sermayenin çıkarlarıyla kabaca özdeşleştiren yaklaşıma darbe vurmuştur.⁷⁹ Bu çerçevede dikkatler Louis Althusser'in ve onun etkisi altında Poulantzas öncülüğünde gelişen yapısalcı anlayışa çevrilmiştir: Marksizmin devletin yeniden ele alınışında, *Devletin hakim sınıf tarafından belirlenimi "son kertede" gerçekleşmektedir.*

Bu Tezin yazarı için Ortodoks ya da Yapısalcı Marksizm ekollerini derinlemesine incelemek çalıştığı alan itibariyle olanaklı değildir. Ancak yeni gelişen yapısalcılık ve devleti yeniden tanımlama noktasında yapılan sınırlı bir okuma süreci, düşünsel olarak bir kanaldan beslenebileceğini ortaya çıkarmıştır. Araçsal yaklaşımı aşarak İlişkisel Devlet Kuramını geliştirmesi bakımından Poulantzas'ın çalışmaları birinci dereceden

⁷⁹ Simon Clarke, *Devlet Tartışmaları*, Çev: İbrahim Yıldız, Ütopya Yayınları, Ankara 2004, s. 10 -11.

Tez'in ilgisi içerisine girmiştir.⁸⁰ Neden Poulantzas olduğu sorusuna ise üç noktada cevap verilebilmektedir:⁸¹

- 1- Poulantzas, kapitalist devlet sorunsalını bir toplumsal oluşunu meydana getiren yapısal düzey ve kerteler arasındaki özerk ilişkiler temelinde ele alarak incelemiştir.
- 2- Poulantzas, belli noktalarda Althusser'den etkilenmiş olsa da ondan farklı olarak devletin kendini yeniden üreterek nasıl sürekli kıldığını, devlet aygıtının sınıf mücadelesi ile arasındaki dolayımın ortaya çıkardığı sonuçlar üzerinden ele alarak ve yine ondan farklı olarak devletin baskı ve ideolojik işlevleri yanında ekonomik işlevinin de olduğunu iddia etmiştir.
- 3- Çok daha önemlisi, Poulantzas devlet ve iktidar arasında ayırma bulunmuştur.

Bu sıralanan özellikleri itibariyle Poulantzas'ın iddialarını yine kendi terminolojisi ile biraz daha detaylandırmakta fayda görülmektedir.

Poulantzas'a göre, kapitalist devletin-*iktidarın* çözümlenmesi, ekonomiyle olan kurucu ilişkilerin, üretim ilişkileri ve toplumsal düzeydeki işbölümünün tartışması temelinde tüketilmez. Mesele kapitalizmin geçirdiği her evrede bu kavramların yeniden üretim süreci ile yenilenmektedir.⁸² İktidar bloğu kapitalist formasyonun özgül bir evredeki dönemselleştirilmesi ile ilgilidir. İktidar bloğu hem özgül bir eklemlenme biçimi ile karakterize edilen evrelerde sınıf ya da fraksiyonların birliğinin somut biçimini hem de belirli kertelerin birliğinin özgül bir uyumunu kapsamaktadır. Bunun anlamı şudur; iktidar bloğu kavramı politik düzeyle ilişkilidir ve politik eylemlerin

⁸⁰ Ayrıntılı çalışmalar için bkz: Martin Carnoy, *The State and Political Theory*, Princeton University Press-Princeton, New Jersey, 1984. Bob Jessop, Nicos Poulantzas *Marxist Theory and Political Strategy*, Macmillan Publishers, London, 1985, Bob Jessop, *Hegemonya Post Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Der: Betül Yazar, Alev Özkazanç, İletişim Yayınları, İstanbul, 2005. Zafer Yılmaz, "Günümüz Türkiye'sinde Devlet-Hakim Sınıflar İlişkisi Üzerine Alternatif Bir Çerçeve Denemesi", *Praksis Dergisi*, Sayı:9, Kış-Bahar, 2003.

⁸¹ Poulantzas üzerine Türkçe kaynaklarda kapsamlı bir çalışma için bkz: Berk Bank, *Poulantzas'ın Kapitalist Devlet Kuramı*, A.Ü.Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi(Siyaset Bilimi) Ana Bilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara, 2010, s.7-8.

⁸² Nicos Poulantzas, *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, Çev: Turhan Ilgaz, Epos Yayıncılık, Ankara 2004, s.181.

alanını kapsar, böylelikle bu alan belirli bir evrede sınıf çatışmasının düzey ve kertelerinin birliğinin eklemelenmesini yansıtır ve kendi içerisinde bir yerde toplanır.⁸³

Keza, kerteler ve düzeylerin belirlenimi ekonomideki değişim ile ilgilidir. Bu değişimin yaratıcısı ise ekonomi yönetimin parçalarıdır. Devletin ekonomik işlevlerindeki gelişme devletin bazı düzeneklerinin uzmanlaşmasında yeni biçimlere sürüklemiştir. Yeniden örgütlenme, bu etkili ekonomik devlet yapısının genişletilmesi ve sağlamlaştırılması, devletin özgül aygıt ve kollarının hızlandırılmış uzmanlaşmasında ortaya çıkmaktadır (planlama teşkilatı), çeşitli ekonomik kurumlar (ekonomik ve toplumsal konsey); çeşitli devlet aygıtlarını kat eden aygıtlararası birleşik ağların yaratılmasında ortaya çıkmaktadır; çeşitli devlet aygıtları içinde merkezi ve bölgesel ya da yerel aygıt düzeyinde farklı devrelerin oluşturulmasında ortaya çıkmaktadır. Nihayet çeşitli devlet aygıtlarının şu ya da bu düzeneklerinin uzmanlaşmasında ortaya çıkmaktadır.⁸⁴

Dolayısıyla kapitalist gelişim evresinin her düzeyinde **ekonomi yönetiminin uzmanlaşmış parçaları** öne çıkmaktadır. Bu anlamda devletin toplumsal işbölümü içerisindeki işlevinin yanında ekonomik işlevi ve bu işlevin oluşturduğu çeşitli iktidar alanları belirlemektedir. Poulantzas’a göre, Devlet bir iktidar ilişkisi, güçler ilişkisinin yoğunlaştığı yer olduğu ölçüde bu ilişkinin gelişimiyle iktidarın yeri de değişebilmektedir. Yani yasama organının yerini yürütme organı alabilir. İdari aygıtın çeşitli kesimleri, Sanayi Bakanlığı gibi bakanlıklar ya da Fransız Maliye Bakanlığı’nın yönetimi, planlama örgütü vs. bütünüyle ve yapısal yönden, devletin içindeki hegemonyacı çıkarların özgül mevcudiyet kanalları olarak örgütlenmişlerdir.⁸⁵ Bunun araçları kimi zaman ticari sermayeyi kollama-*Ticaret Bakanlığı*, kimi zaman piyasaya güven verecek yapılar ortaya çıkarma-*Ekonomi Bakanlığı*, kimi zaman da yerli sermayeyi yabancı sermaye için kayıracak kurumlar-*Gümrük Bakanlığı* yaratma biçiminde karşımıza çıkabilir ya da bunların aksine uluslararası kuruluşların hizmetine

⁸³ Nicos Poulantzas, *Political Power & Social Classes*, Translated by: Timoty O’Hagan, NLB and Sheed&Ward, London, 1975, s.215, 234-237.

⁸⁴ Poulantzas (2004), *a.k.*, s.189-190.

⁸⁵ Devletçilik bunun en belirgin örneğidir. Kapitalizmin bir bunalım evresinde geliştirdiği reflekslerden biri olarak devletçi politika, kendisi ile birlikte çeşitli mekanizmaları örgütleyerek ilerlemiştir. Keza, fabrika ortamında geliştiği ve evrenselliğini, üretimi emek sürecinden yalıtın bir ortamda kazandığı kabul edilen Bilimsel Yönetim Yaklaşımı ve ardından gelişen Yönetim Süreçleri Yaklaşımı-*POSDCORB* Roosevelt’in ekonomik kriz aşımında başvurulmuş New Deal politikalarının uygulamalarındandır.

sokabilir. Bu süreç, “aynı amaca hizmet eden bütün bir gayri resmi devreler örüsünün (komiteler, daimi ya da geçici komisyonlar, çalışma grupları, çeşitli delegasyonlar, görev birimleri) kurumsallaştırılmasıyla” birleşmektedir.⁸⁶

Dolayısıyla ekonomi yönetiminin uzmanlaşmış parçaları arasında birlikli bir hal olduğu gibi parçalar arasında ekonomik ilişkilerin o andaki niteliğine uygun düşen hakimiyet mücadelesi de görülebilir. Bu nedenle parçalar arasında ***hakim konum*** ve hakim konumun kapitalist ilişkilerin derinliği ölçüsünde ***el değiştirmesi*** önem taşımaktadır.

Bu el değiştirme sürecinde yaşanan iktidar yoğunlaşması içerisinde yürütme aygıtının gücü idare üzerinde artan siyasi denetimle belirginleşmektedir. Poluantzas’ın ifadesiyle “devlet bürokrasisinin parlamenterler karşısında özerkleşmesi bu bürokrasinin tepe noktalarının devlet başkanı ve hükümette cisimleşen yürütme erkine tabiiyetini güçlendirmekten başka bir şey yapmamaktadır. Devlet bürokrasisi, yürütme erkinin doruklarının yetkesi altında devlet politikasının oluşturulduğu yer olmakla kalmamakta, ama aynı zamanda da bunun başlıca aktörü haline gelmektedir. Parlamenter sahnede siyasi uzlaşılardan hazırlanması, yani ulusal çıkar formu altında birtakım hegemonyacı çıkarların kamusal yönden geliştirilmesi söz konusu değildir”.⁸⁷ Poulantzas’ın bu görüşü, Türkiye’deki siyasi rejimin parlamenter karakterinin idarenin aşırı tahakkümü neticesindeki aşınımı ve yeni bir sisteme- başkanlık sistemi adı altında yeni bir otoriter devlet türüne- doğru evrildiğini kanıtlamak adına önemli bir açılım sağlamaktadır.

Sonuç itibarıyla Tezde, analiz, kapitalizmin gelişimine paralel olarak devletin sadece toplumsal ihtiyaçları karşılamak adına kurumlaşmadığını, ekonomik işlevlerini gelişim evrelerinde çeşitli şekilde örgütlediğini görüş alanı içerisinde tutarak genişletilecektir. Dolayısıyla bakanlıklar toplumsal işbölümü temelinde analiz edilmekle birlikte aynı zamanda devletin ***ekonomik örgütlenmesi*** temelinde incelenecektir. Türkiye analizi dört temel parametre ekseninde başlayacaktır:

- 1- Devletin Ekonomik Örgütlenmesinin Parçaları
- 2- Parçalar Arasında Bir Merkezin Hakim Konumu
- 3- Devletin Ekonomik Örgütlenmesi İçerisindeki Parçalar Arasındaki Güç Değişimi; Hakim Konumun El Değiştirmesi

⁸⁶ Poulantzas (2004), *a.k.*, s. 251-252.

⁸⁷ *A.k.*

4- Yeni Merkezlerin Yaratılması, Niteliği ve Klasik Kurumları Devre Dışı Bırakması

Dört parametre, analizi içeren dönemlerde aynı anda harekete geçirilmiştir. Araştırma sonucunda gücün yoğunlaştığı merkezler belli ölçüde saptanabilmiştir. Tüm bu aşamalar incelendikten sonra temel iki saptamada bulunulmuştur. Birincisi, bakanlıklar ekonomik ve toplumsal yaşamdaki değişimleri takip etmeyi olanaklı kılacak kadar eş zamanlı bir örgütlenme biçimine sahiptir; *dönüştürülmüştür*. İkincisi, İzlenen ekonomi politikalarının niteliğine göre merkez/ya da merkezler yaratılmıştır. Tüm olgusal gerçekler temel alınarak ve tekrar soyutlama düzeyine çıkararak, Türkiye’de bakanlıklar ya da bakanlık dışı örgütlenmeler yaratılarak güç yoğunlaşması dört kategoride incelemeye tabi tutulabileceği sonucuna ulaşılmıştır:

- Bir Bakanlık Merkezinde Güç Yoğunlaşması;
- Bürokrat Bir Kadro Merkezinde Güç Yoğunlaşması;
- Siyasi Bir Kadro Merkezinde Güç Yoğunlaşması;
- Başbakanlık Merkezinde Güç Yoğunlaşması;

Tüm bu kategoriler, yani ekonomideki merkezileşme, siyasi bir merkezileşmenin de tetikleyicisi olup olmadığı sorununu kendi içerisinden doğurmuştur. Türkiye’de bakanlıkların kuruluşunu belirleyen üç temel dönem bulunmaktadır. Bu dönemler yukarıda sınıflandırdığımız üzere, sadece ekonomik yapıdaki değişime paralel yürümemiştir. Dönemler arasında homojenlik olmamasına karşın artan oranda (siyasi) bir merkezileşme söz konusudur. Bu merkezileşme 1950’lerden itibaren başbakanlık lehine sürekli bir artış sergilemiştir. Bu süreç ve süreç içerisinde geliştirilen politik araçlar bakanlıkların ortak sorumluluğunu ortadan kaldıran özellik sergilemektedir. Bu noktada bakanlıkların ortak sorumluluğunu başbakanlık makamı etrafında toplayan mekanizmaların üretimi Türkiye’de sağ yönetimlerin yönetme biçiminin de şekillenmesini beraberinde getirmiştir. Özal Ana Modeli olarak adlandırabileceğimiz ancak yine Özal döneminde uygulaması sınırlı kalan bu şema 2011 yılında çıkarılan son KHK’lar tamamlanmıştır. Dönem incelemelerinde bu paralellik ve yönetsel düşüncenin doğrusal ilerlemesi bir arada düşünülmüştür.

İKİNCİ BÖLÜM

BİR BAKANLIK MERKEZİNDE GÜÇ YOĞUNLAŞMASI

(1920-1950)

I. Dünya Savaşı sonrasında başlayan süreç, savaşın mağlubu olan ülkeler için kendini onarma, bağımsızlık mücadelesini kazanan devletler için kuruluş ve örgütlenme sürecini ifade etmektedir. Her şeyden önce yönetim şeklinin ne olacağı konusu bir devletin doğuşu aşamasında hayati öneme sahiptir. Örgütlenme, tercih edilen sistemin parlamenter -başkanlık/yarı başkanlık ya da Meclis Hükümeti sistemi olmasına göre şekillenecektir. Bağımsızlık mücadelesi sonrası kurulan genç Türkiye Cumhuriyeti oluşum aşamasında tercihini Meclis Hükümeti sisteminden yana kullanacaktır. Cumhuriyetin parlamenter karakteri ise Anayasal gelişim süreci içerisinde gelişecektir.

I. CUMHURİYET DÖNEMİ BAKANLIKLARIN KURULUŞ EVRESİ: 1920-1929

Yeni bir devletin kuruluşu aşamasında sınırlı bir dönemde hissedilen üstyapı değişiklikleri, olağanüstü durumdan kaynaklı koşula bağlı olmakla birlikte, iktisadi koşulların belirmesiyle birlikte doğal olarak bu yapı ile uyum içerisine girmektedir. Bu nedenle Cumhuriyetin Kuruluşu ile birlikte bakanlık örgütlenmesi 1920-1929 yılları arasında oluşum/kuruluş aşaması olarak özel olarak incelemeye tabi tutulmuştur. Kuruluş dönemi bakanlık örgütlenmesinin oluşumu bir anlamda klasik bir yapı sunmakta ve ilerleyen dönemlerdeki değişikliklerden yola çıkarak klasik yapıdaki değişimleri seçebilmeye olanak tanımaktadır.

23 Nisan 1920'den Kasım 1922'de İmparatorluk rejiminin ortadan kalkmasına kadar geçen süre, yeni bir devletin oluşum koşullarını yansıtmaktadır. Aynı zamanda ikili iktidarın varlığından kaynaklanan tüm çelişkileri de içinde taşımaktadır. Bu sürecin niteliğinin belirlenmesi açısından iki aşama belirleyicidir:

- 1- Devletin Siyasal /Üstyapısal Kuruluşu,
- 2- Üstyapının Hukuk ile Kuruluşu

1920-1922 arası dönem oluşum aşamasını ifade etmektedir. Kuruluş, yeni rejimin eskisi ile bağıını koparması sürecinde ilerleyecektir. Bu nedenle iki aşama daha devreye girmektedir.

3- Yeni Rejimin Eski Rejim ile Mücadelesi; Kalıntıların Ortadan Kaldırılması

4- Devletin Yönetmel Kuruluşu

Her bir aşamanın bir diğeri ile nedensellik bağı bulunmaktadır. Her şeyden önce yönetmel teşkilatlanma için rejimin kuruluşunun tamamlanması gerekmektedir. Tüm süreç, yani siyasal iktidarın kurumlaşması süreci iktidarın kendini hukukileştirmesi, ... birlikte yürümüştür. Devletin hukuksal kuruluşu bir anlamda siyasal kuruluşunun sonucudur.⁸⁸ Siyasal ve hukuksal kuruluşun birleşmesi aynı zamanda, eski olanın kalıntılarının kaldırılmasında belirgin hale gelecektir. Bu süreç anayasa yapımı ile şekillenecektir.

a. İcra Kuvvetinin Niteliği: İdari İşlerin Bölünmesi

1920 yılı başında, İstanbul'da toplanmış olan Meclisi Mebusan bilinen sebeplerle toplantıların ertelenmesine karar vermiş, beklenen bu karar üzerine Heyeti Temsilîye adına Mustafa Kemal Paşa, 19 Mart 1920 tarihli "İntihap Hakkındaki Tebliği"ni yayınlamıştı. Kolordu Kumandanlarına, vilayetlere ve müstakil livalara hitap eden bu belge Ankara'da "salahiyeti fevkaladeyi haiz bir Meclisin" toplanacağını ilan ediyor, yeni bir genel seçim yapılmasını istiyor ve İstanbul'daki Mebusan üyelerini bu Meclise davet ediyordu. Demeç şu gerekçeleri ile sürmekteydi: "*Hilafet ve Saltanatın merkezi olan İstanbul'un itilaf devletleri tarafından işgali Devletin yasama, yürütme ve yargı organlarını işleyemez bir hale getirmiştir. Meclisi Mebusan bu şartlar içinde çalışamayacağını kararlaştırmış, bu kararını resmen bildirmiş ve dağılmıştır. Saltanat ve Hilafetin dokunulmazlığını ve bağımsızlığını sağlayacak önlemleri almak ve uygulamak üzere Ankara'da üstün yetkileri haiz bir Meclis "umuru milleti tedvin murakabe etmek üzere içtima edecektir".*⁸⁹ 1876 tarihli İntihabı Mebusan Kanunu gereğince yapılan seçimin ardından 23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisi'nin açılışı gerçekleşmiştir. TBMM 1 sayılı Kararı ile kendini hukukileştirmiş, 5 sayılı Kararı ile

⁸⁸ Evgeny B. Paşukanis, *Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm*, Çev: Onur Karahanoğulları, Birikim Yayınları, İstanbul 2011s.89.

⁸⁹ Tanık Zafer Tunaya, *Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük*, Arba Yayınları, İstanbul 1994, s.209-210.

yürütme kuvvetini (kuvve-i icraiye) ortaya koymuştur.⁹⁰ Meclisin ilk oturumunun gündeminde yürütmenin hangi esaslara dayanacağı sorunu mevcuttur. Bu soruna ilişkin üç teklif ortaya çıkmıştır.⁹¹

- 1- Mustafa Kemal Paşa'nın İcra Vekilleri önerisi
- 2- Celaleddin Arif Bey'in Muvakkat İcra Vekilleri önerisi
- 3- Tokad Mebusu ve arkadaşları tarafından verilen takrir gereğince encümenler teşkil edilmesi ve icraatın encümenler eliyle yürütülmesi önerisi

Mustafa Kemal, konuya ilişkin konuşmasında bir kuvvetin genel idareyi eline alması gerektiğini bunun şeklinin ise bir Hükümet olduğunu ifade ettikten sonra, Hükümetin şekline ilişkin de bir açıklamada bulunmaktadır.⁹²

“Hükümet teşkilatının şekli esasisi gayri mesul bir Reisi Hükümette tesbit edilen noktai tevazüne istinaden kuvvei teşriye vazifesiile mükellef bir heyeti murakabe ile vazifede devamı bu heyetin inzınamı itimadına mütevakıf bir kuvvei icraiye ve bu kuvvei icraiye'nin vazaifi milliyeye göre taksim ve tensikinden ibarettir.... heyeti muhteremenizden tefrik ve tevkil edilecek azanın Hükümet teşkilatı hazırasına nazaran icap eden taksimi mesai esasına göre memur edilmesi ve her birinin ayrı ayrı ve cümlesinin müştereken Heyeti Umumiye huzurunda mesul olması temini maksada kafidir. Bu halde Meclisi Âlinize riyaset edecek zatın Meclisi Âlinizi temsil etmesi itibarile tevdii umur edilen azayı muhteremeden mürekkep heyetede riyaset etmesi ve Meclisi Âlinizin nama vazi imzaya ve tasdiki mukarrerata salahiyettar olması ve icraya aid mesailde diğer azayı muhtereme gibi heyeti umumiye nezdinde tamamen mesul olması zaruridir. Bu şekilde Hayeti İcraiye Meclisi Âlinin tasvibi ile tevkil edilecek ve heyeti umumiyeye karşı mesul olacak azayı muhteremeden ibaret olacak ve hatta isimleri de (Vekil) tesmiye edilecektir. Reis olacak zat vakia ağır bir mesuliyet altında bulunacaktır. Çünkü Heyeti icraiye ve vekiller ile heyeti muhteremeniz arasında bütün mesuliyet evvel emirde kendisine raci ve bu mesuliyet hem Meclisi alinizdeki hem Heyeti Vekiledeki riyaset makamının ikisine birden saridir.”

Mustafa Kemal'in takririnin esaslarını Tunaya şu şekilde sıralamaktadır:⁹³

1) Tarihsel deneyimlere, Anayasa ilkelerine (yani ilmi verilere) ve halen içinde bulunulan koşullara göre ülkenin milli gücünü merkezi bir teşkilatla birleştirmek zorunludur.

⁹⁰ Rıdvan Akın, s.24.

⁹¹ Mehmed Şükrü Bey bu üç takririn tayini esami ile oylanmasını teklif etmiştir. TBMM ZC, İ:3, 25.4.1336, C:4

⁹² TBMM ZC, İ:2, 24.4.1336, C:3

⁹³ Tarık Zafer Tunaya, *a.k.*, 214–216

2) Bu teşkilat fiili, yani sorumsuz ve Osmanlı Anayasa metinleri gereğince kurulmuş olmamalıdır. Bu takdirde sürekli ve ömürlü olamaz. Bizzat Meclis bir hukukilik ve meşruiyet ihtiyacının eseridir. Şu halde milli vicdanın ifadesi olan Meclis'in yapacağı kanunlarla bağlı bir hükümetin kurulması şarttır.

3) Meclis hükümeti (icra heyetini) kontrol ile yetinecek “murakıp ve müdekkik” bir yasama organı değildir, milletin mukadderatına bu sıfatla ve kuşbakışı bakmaz, fakat bu mukadderatla “bilfiil iştigal etmek zorundadır. Mesele normal bir yürütme-yasama mekanizması, parlamenter bir sistem kurmak değildir, olağanüstü zamanlar ve durumlar karşısında uygulanmış çözüm yollarına başvurmak gerekmektedir: Meclisi tatil ederek yürütme organına fazla yetkiler vermek yahut da aksini yaparak yasama organını kuvvetlendirerek idareyi birkaç kişinin eline geçirmemek ve yürütme gücünü tabiatıyla zayıflatmak Türkiye Büyük Millet Meclisinin şahıs rejimine karşı tepkisini gösteren birinci tezin aynı zamanda İslam kamu hukuku kaideleri de göz önünde bulundurularak benimsenmesi icap eder. Bu takdirde ikinci şık kabul edilecek, Meclis yasama ve yürütme yetkilerini kendisinde toplamış olacaktır.

4) Meclis, günlük politika ve idare işlerinin ayrıntılarına inemeyeceğinden ve bunlarla meşgul olamayacağından, kendi içinden bir heyet seçmelidir. Belli hükümet işlerine göre ayrılmış dairelerin idaresi bu heyet üyelerine verilmelidir. Üyeler münferiden (tek başına) ve müştereken (heyet halinde) Meclise karşı sorumlu olmalıdır. Heyetin adı “Heyeti İcraiye” olmalı üyelerine de “Vekil” denmelidir.

5) Meclisin kendisi için seçeceği başkan Meclis adına yaptığı tasarruflardan dolayı diğer vekiller gibi Meclis karşısında sorumlu olmalıdır. Bu ağır bir ödevdir, zira sorumluluk hem Meclis hem de İcra Heyeti Reisliğinden doğmaktadır.

6) Reissiz bir hükümet vücuda getirmek zarureti içindeyiz, çünkü Padişah-halife hem Osmanlıların hem de bütün Müslümanların başı olmakla beraber zor ve tehdit altındadır. Bu sebeple geçici olsa dahi Anadolu'da bir hükümet reisliği veya bir Padişah Kaymakamlığı kurmak doğru olmaz. Maksat Padişah-Hilafetin kurtarılmasıdır. Başka bir makama Devlet Reisliği yetkileri vererek o makamın sorumsuzluğunu kabul etmek de yine felaketli bir sonuç doğurabilir. Bu çetrefil durumdan kurtulmak için İslam siyasi ilkesine başvurularak şöyle bir çözüm yoluna ulaşılabilir: Seçimle iş başına gelen meclis'e sınırlı yasama yetkileri vermekten ziyade, onu milli iradenin yegane temerküz noktası yapmak ve böylece tanımak. Şu halde Meclis'ten daha üstün bir hukuki ve siyasi kuvvet (milli hakimiyeti kullanacak ondan daha üstün bir organ) bulunmayacaktır.

7) Türkiye'nin siyasi tarihinde taklit hükümet rejimleri vardır, istibdatlar vardır. Teklif, bu olaylardan alınan derslere göre yapılmaktadır. Karar Meclis Umumi Heyetininidir. Fakat

dağılma ve yıkılma tehlikesi vardır. Devlet işleri mercisiz kalmıştır. Bu fevkalade durum süratle hareket edilmesini gerektirmektedir.

Meclis üyelerinin öneriye tepkisi farklıdır. Örneğin, Müfid Efendi meclis içinden meclisle ortak hareket eden ve onun denetiminde bulunan bir icra heyeti teklifini olumlu karşılamakta ve yasama ve yürütme işlerinin Mecliste birleşmiş olmakla beraber heyet tarafından seçilecek bir reisin hem Meclisi hem de icra kuvvetini temsil edeceğinden takririn kabul edilmesini desteklemektedir.⁹⁴ Keza Çorum Mebusu Fuad ve Kastamonu Mebusu Abdülkadir Kemali Bey de Mustafa Kemal Paşa tarafından verilen takririn yeterli görülerek aynen oylamaya konulmasını teklif ederler. Ancak Mustafa Kemal'e destek verenler olduğu kadar olaylara kuşku ile yaklaşanlarda mevcuttur. Hala Saltanatın geleceğinden ümidi olanlar tarafından fikre yönelik itirazlar gelecektir. Sivas Mebusu Mustafa Taki Efendi, bu meselenin aceleye getirilemeyecek kadar önemli olduğunu ve herkesin görüşlerini ortaya koymasını, müzakere edilmesini ve bu şekilde takririn oylanmasını önerirler.⁹⁵ Kütahya Mebusu Haydar Bey ve Yozgat Mebusu İsmail Fazıl Paşa da aynı görüştedirler.

Her kısım idari işler için birer encümen teşkil edilmesine ve bu encümenlerin idari işleri denetlemesi ve bütün sorumluluğu üstüne almasına dair diğer takrir 15 Nisan'da Meclise sunulur. Takrir Tokat Mebusu Nazım Bey ve arkadaşları tarafından hazırlanmıştır. Bir gün önceki hükümetin teşkili meselesindeki işlerin aceleye getiriliyor itirazları bu oylamada da belirir. Anayasa Hukukçusu olan Celaleddin Arif Bey endişeleri biraz olsun gidermek amacıyla bir açıklamada bulunmuştur. Mustafa Kemal'in önerdiği vekalet kuralım fikrine yönelik henüz belli bir zamana ihtiyaç duyulduğunu, bu zaman süresince idari işlerin aksamaması adına on beş kişilik bir encümen teşkil edilmesine, meydana getirilen bu encümenin konuya dair detaylı araştırması sonucunda bir kanun tasarısı hazırlamasını önerdiklerini ifade eder. Celaleddin Arif Bey bu kanun çıkıncaya kadar muvakkat bir icra heyetinin görevlendirilmesini kanun çıktıktan sonra da teşkilatın kanun gereğince yeniden örgütlendirilmesini önermiştir.⁹⁶

⁹⁴ TBMM ZC, İ:2, 24.4.1336, C:3

⁹⁵ TBMM ZC, İ:2, 24.4.1336, C:3

⁹⁶ TBMM ZC, İ:3, 25.4.1336, C:4

Bu tereddütlerin temelinde yatan düşünce aslında çok belirgindir. Mustafa Kemal’e yönelik Anadolu’da ciddi anlamda bir propaganda yürütülmekte, Hükümetin geçici olarak değil daimi olarak tasarlandığı Saltanat yanlıları tarafından öne sürülmektedir.⁹⁷ Meclis içerisinde de bu düşüncede olan milletvekilleri hoşnutsuzluklarını ifade etmektedir. İzmit vekili Sırrı Bey, bir gün önce Mustafa Kemal Paşa tarafından verilen takrire yönelik emrivaki ifadesini kullanmış, “İstanbul ve halifenin böyle mahsur ve esir kaldığı zamanda onların tahtı tesirinde olmayan aksamı vatanın ve milletin heyeti umumiyesinin ahzedeceği şekli tayin etmek için uzun uzadıya düşünmek lazımdır... Hükümeti muvakkate teşekkül ve teassüs etmeli ve millet kendi kudreti siyasiyesini ispat etmelidir. Ve demelidir ki, üç buçuk kişinin idaresi ile hareket edecek kadar çiğ değiliz, rüştu siyasimizi ispat etmişiz” diyerek herhangi bir şekilde hükümet oluşturma fikrine karşı Meclisi dirence davet etmiştir.⁹⁸

Bir hükümet teşkili ya da muvakkat hükümete başlangıç aşamasında itirazlar geleceği açıktı. İhtiyaç duyulan işleri yürütmek üzere bazı kişilere (encümenler olarak) sorumluluk vererek sorunu aşmak en makul yol olarak görünüyordu.⁹⁹ Keza, Mustafa Kemal de geçici bir muvakkat densin ya da heyeti idare densin her ne şekilde olursa olsun “bir an önce içinizden bazıları ayrılın ve memlekette cereyan eden olaylara cevap versin ve sorunları heyeti umumiyeye taşısın daha sonra Vekiller Heyeti, İcra Heyetinin ne surette olacağı uzunca düşünölsün tartışılsın” demiştir.¹⁰⁰

Neticede Celaleddin Arif Bey’in “Mebni Kuvvei İcraiye Teşkil ve İntihabı” hakkındaki önerisi oylanmış ve kabul edilmiştir. Hükümetin kurulması sürecini Mustafa Kemal Nutuk’ta şu şekilde anlatmaktadır:¹⁰¹

“Efendiler, Meclis’e teklif ettiğim önemli bir husus da hükümetin kurulması konusuydu. Bu meselenin ve bununla ilgili bir teklifte bulunmanın, o devir için ne kadar nazik olduğunu takdir buyurursunuz. Gerçek, Osmanlı saltanatının ve hilâfetin yıkılmış ve ortadan kalkmış olduğunu düşünerek yeni temellere dayanan, yeni bir devlet kurmaktan ibaretti. Fakat durumu olduğu gibi dile getirmek, amacın büsbütün kaybedilmesine yol açabilirdi. Çünkü halkın düşünce ve eğilimleri daha Padişah ve Halife’nin mazur durumda bulunduğu yolundaydı. Hatta Meclis’te, ilk anda, hilâfet ve saltanat makamıyla temas kurmak ve İstanbul Hükümeti’yle uzlaşma aramak

⁹⁷ TBMM ZC, İ:3, 25.4.1336, C:4

⁹⁸ TBMM ZC, İ:3, 25.4.1336, C:4

⁹⁹ TBMM ZC, İ:3, 25.4.1336, C:4

¹⁰⁰ TBMM ZC, İ:3, 25.4.1336, C:4

¹⁰¹ Mustafa Kemal Atatürk, Nutuk, Cilt II

akımı baş göstermişti. İstanbul'daki şartların, Halife ve Padişah ile ne açıkça ne de özel ve gizli olarak görüşmeye elverişli olmadığını açıklamaya çalıştım. Böyle bir temasla ne anlamak istediğimizi sordum. Eğer milletin, bağımsızlığını kazanmak ve vatanın bütünlüğünü sağlamak için çalışmakta olduğunu haber vermek için ise, buna gerek yoktur. Çünkü Padişah ve Halife olan zatın da bundan başka bir şey düşünmesine ve istemesine imkân var mıdır? Bunun aksini ağzından işitsem inanmam; mutlaka zorlama ve baskı altında söyletildiğini kabul ederim dedim. Aleyhimizde çıkarılmış olan fetvanın uydurma olduğunu, İstanbul Hükümeti'nin emir ve bildirilerinin dirilerinin yorumu muhtaç bulunduğunu söyleyerek, bazı zayıf kalpli ve kıt düşünceli kimselerin göstermek istedikleri ihtiyatı gerekli bulmadığımızı belirttim”

Bu çerçevede, Yürütme organının ilk kanuni dayanağı 5 sayılı “Kuvveyi İcraiye Teşkiline” dair TBMM kararıdır. Bu karardan sonra Muvakkat İcra Encümeni adı altında meclis başkanının doğal başkanlığında bir heyet seçilmesine karar verilmiştir. Bundan sonra yapılacak olan uzman encümenlerin seçilmesi işidir. Bursa Mebusu Muhiddin Baha Bey ve arkadaşları on encümen teşkiline dair bir takrir sunmuşlardır.¹⁰² Önerdikleri encümenler: Umur-u Şeriye-Evkaf, Dahiliye (Emniyeti Umumiye-Posta Telgraf), Hariciye, Maliye-Rüsumat, Ticaret, Ziraat, Orman, Maadin, Umuru İktisadiye, Adliye ve Mezahib, Maarif, Müdafai Milliye, Nafia, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye'dir. Neticede Muhiddin Baha Bey'in takriri kabul edilmiştir. Yukarıda sayılan encümenlerin her birinin beş ila on kişiden oluşacak şekilde kurulması kararlaştırılmış, Heyeti İcraiye'nin Sureti Teşekkülü hakkında kanun tasarısı kısa bir süre sonra 1 Mayıs 1920'de BMM'ye getirilmiştir. On encümen on idare alanını yürütecektir. İcra Vekillerinin Sureti İntihabına dair kanun layihası şu maddelerden oluşmaktadır.¹⁰³

Madde 1: Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat (ticaret, ziraat, orman ve maadin), Maarif, Adliye ve Mezahib, Maliye ve Rüsumat, Nafia, Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta Ve Telgraf) Müdafai Milliye¹⁰⁴, Hariciye, Erkanı Harbiyei Umumiye işlerini görmek üzere on bir zattan mürekkep bir İcra Vekilleri Heyeti vardır.

¹⁰² TBMM ZC, İ:4, 26.4.1336, C:1.

¹⁰³ Encümenlerin hemen hepsi üzerinde meclis üyelerinin fikir birliği olsa da bir nokta da ayrılmaktaydılar. Yozgad Mebusu Mehmed Hulûsi Efendi'nin de karşı takririnde Maarif hizmetinin de Şeriye'ye dahil olması önerilmekteydi. Sivas Mebusu Taki Efendi, din ile dünyayı Avrupa'da olduğu gibi birbirinden ayırmanın ülkeyi ancak geriye götüreceğini söylüyordu. TBMM ZC, İ:8, 01.5.1336, C:1.

¹⁰⁴ Celalettin Arif Bey müdafai milliye hakkında şöyle bir açıklamada bulunmaktadır. “Malumu âliniz bizdeki mevcut nezaretlerde bir harbiye bir de bahriye var idi. Bugün maalesef ayrıca bahriye için ayrıca bir vekalet tesis edebilmek imkanı olmadığından bunun için her ikisini de birleştirerek Müdafai Milliye dedik.”

Madde 2: İcra Vekilleri Büyük Millet Meclisinin ekseriyeti mutlakası ile intihab olunur.

Madde 3: Her vekil deruhde ettiği umurun ifasında mensub olduğu encümenin rey-i istişarisini alabilir.

Madde 4: İcra Vekilleri arasında çıkacak ihtilafı Büyük Millet Meclisi halleder.

Madde 5: Meclisin toplanmadığı zamanda vekiller meyanında istifa eden olursa bilahare Meclisin tasdikine iktiran etmek üzere mezkûr umuru Büyük Millet Meclisi Reisi Meclis azasından tensib edeceği zate kendi mesuliyeti altında muvakkaten tevdi eder.

Meclis yasama ve yürütme görevi üstleniyor, ancak yürütme görevini tamamen yüklenemeyeceğine için vekalet vererek vekiller aracılığıyla ifa etmesi tasarlanıyordu. Kanunun görüşülmesi sırasında hassasiyet gösterilen konular, birincisi yeni kurulan ama Osmanlıda olmayan vekaletlerin kurulmasının ne derece ihtiyaca bağlı olduğu, ikincisi ise isim değişikliği yaşayan vekaletlerin eski isimlerinin neden terk edildiği üzerindedir. Mebuslar için isim değişikliği önemli bir değişikliktir? Endişeleri vekaletlerin Osmanlı'daki nezaretlerin yerini almasıdır. Bu nedenle de kurtuluşun ardından Osmanlı hükümetinin kaldığı yerden devam edeceği vurgusu konuşmalarda ağırlıklı olarak yerini almaktadır. Refik Şevket Bey meşihat yerine şeriye tabirinin kullanılmasını “*eğer maksad, şer’i umuru rüyet etmek ise şeri umuru rüyet etmek salahiyeti meşihat namı altında bir makama verilmiştir. Nasıl ki dahiliye, adliye, maliye kullanılırsa, mevcud makamı şerrinin namını istiare etmekte ne bir manii şerii, ne bir manii kanuni yoktur*” diyerek eleştirmiştir.¹⁰⁵

Şeriye ve Evkaf yerine Meşihat ve Evkaf adının verilmesi, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiyenin içeriğinin belirsiz olduğu ve eski sistemde Sıhhiyenin bir nezaret olmadığını ve muaveneti içtimaiye adında bir şubenin de görülmediği bu nedenle eğer olacaksa Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiyenin Dahiliyenin bir şubesi olması; Ticaret ve Ziraat ve Sanayi, Orman ve Maadin Nezareti adı ile idari şubelerin mevcut olduğu, İktisat ile bunları bir araya toplayıp yeni bir şey ihdas etmeye lüzum olmadığı; Maliye ve Rüşumat Nezareti denilmiş ise de Rüşumat bir nezaret olmayıp müdüriyet şeklinde idare edildiğinden ve maliye nezaretine bağlı olması gereken bir defteri hakani emaneti

¹⁰⁵ TBMM ZC, İ:8, 01.5.1336, C:2

bulunduğundan ilgili maddenin Maliye (Rüsumat ve Defteri Hakani Emaneti, Reji, Düyunu Umumiye, Ziraat Bankası ve sair müessesat şeklinde tadili); Dahiliye (Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, Jandarma, Polis, Posta ve Telgraf Telefon Müdüriyetleri) şeklinde tadili; Müdafai Milliye Vekilinin gözetim ve sorumluluğunda bir Erkanı Harbiye-i Umumiye Riyasetinin devamı teklifler arasındadır.¹⁰⁶

Ancak tartışmanın odağı Genel Kurmay ile Savunma Bakanlığı arasındaki ilişkinin ne olacağı üzerine gelişmiştir. Konuya açıklık Mustafa Kemal tarafından getirilir. Mustafa Kemal Erkanı Harbiye-i Umumiye-i siyaseten tarafsız kılmaktadır.¹⁰⁷

Burada Müdafai Milliye doğrudan doğruya Harbiye Nezareti mukabili istimal edilmiş bir tabirdir. Malumu Aliniz Harbiye Nezaretinin iştigal ettiği vazai, ordunun iaşesi, ilbas ve teçhizi gibi hususattır. Vazaiindeemrû kumanda dahil değildir. Bizim memleketimizde öteden beri Harbiye Nazırları hareketi harbiyeyi ve kumandayı dahi uhdelerinde bulundurmaktan zevkâlırlardı. Onun için memleketimizde müstakil Erkanı Harbiye riyaseti yoktur. Doğrudan doğruya Harbiye Nazırının arzusu dahilinde hareket eder bir Erkanı Harbiye reisi vardır. Tabii Harbiye Nezaretine, Harbiye Nazırına merbut olan bir Erkanı Harbiye-i Umumiye reisinin mesuliyeti de Harbiye Nazırı olan zata münhasırdır. Bazen bu iki makam bir şahısta birleşmiştir, Enver Paşa'da olduğu gibi. Fakat kaideten hiçbir vakit harbiye umuru ile Erkanı Harbiye-i umumiye-i birleştirmek muvafık değildir ve garb memleketlerinde ve her yerde Erkanı Harbiye-i Umumiye riyaseti müstakil bırakılmıştır. Çünkü Erkanı Harbiye-i Umumiye riyasetinin vazifesi ordunun teşkilini, tensikini, fenni olarak düşünmek ve memleketin esbabı müdafasını nazarı dikkate almak ve bunlarla iştigal etmektir...Böyle bir Erkanı Harbiye-i Umumiye reisi doğrudan doğruya imparatora, padişaha merbut olur. Bizim ise bugün idarei memleket için vazettiğimiz ve cümleden kabul edilmiş esasatta böyle bir şey yoktur. Yalnız BMM vardır. Bu itibarla erkanı harbiye-i umumiye riyaseti müstakildir ve bütün efal ve hareketından BMM karşı mesuldür.

Sonuç itibarıyla İcra Vekilleri; “Şeriye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat (ticaret, sanayi, ziraat, orman ve maadin), Maarif, Adliye ve Mezahib, Maliye ve Rüsumat, Defteri Hakani, Nafia, Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta ve Telgraf) Müdafai Milliye, Hariciye, Erkanı Harbiye-i Umumiye İşlerini görmek üzere on bir zattan mürekkebi bir İcra Vekilleri Heyeti vardır” şeklinde düzenlenmiştir.¹⁰⁸

¹⁰⁶ TBMM ZC, İ:8, 01.5.1336, C:2

¹⁰⁷ TBMM ZC, İ:8, 01.5.1336, C:2

¹⁰⁸ İcra Vekillerinin seçimine ilişkin ikinci maddede üç farklı görüş ortaya çıkmıştır. Karahisar Mebusu İsmail Şükrü Efendi: İcra Vekilleri BMM'nin ekseriyeti mutlaka (içlerinden) kelimesi eklenerek meclis içerisinde seçilsin önerisinde bulunmuştur. Hamdullah Subhi bu öneriye itiraz eder. Zaten

3 Mayıs'ta İcra Vekillerinin İntihabı gerçekleştirilmiş, 9 Mayıs 1920'de Rıza Nur tarafından İcra Heyetinin Programı okunmuştur.¹⁰⁹ Programda iki alan ön plandadır. Bunlardan birincisi maarif diğeri adliyedir. Maarife ilişkin temenniler anlatılırken adliye için yeni bir teşkilatlanma ve ıslah önerilmektedir. Adaleti halkın ayağına götürecek yeni bir teşkilatlanmaya gidileceğinden bahsedilmektedir.¹¹⁰

2 Mayıs 1920'de kabul edilen İcra Vekilleri Heyetinin Sureti İntihabına dair Kanu'nun 2. maddesi, İcra Vekillerinin BMM tarafından ekseriyeti mutlaka ile seçileceğini hükme bağlamıştır. Ancak 4 Kasım 1920'de İcra Vekilleri Kanunu'nun ikinci maddesini muadil Kanun kabul edilerek, "İcra Vekilleri BMM Reisinin Meclis azalarından göstereceği namzetler meyanında ekseriyeti mutlaka ile intihap olunurlar"

ekseriyetle(çoğunlukla) seçilen bir Reis bulunmakta iken onunla çalışacak adamları da kendimiz seçemeyiz. O halde bu hakkı reise vermeliyiz görüşündedir. Muhiddin Baha Bey, Reisin kendi başına vekilleri seçmesinin mahzurlarını önlemek adına, encümenlerden vekaletlere üçer, beşer aday göstererek Reisin bunlar içerisinde birini seçmesi şeklinde bir öneri getirir. Üçüncü öneri Ferid Bey'den gelecektir. Ferid Bey önceki iki öneriyi bir araya getirerek Reis olan kişinin her vekalet için üçer aday göstermesini ve bu üç adaydan birini Heyeti Umumiye tarafından seçilmesi önerisinde bulunur. Hamdullah Subhi, Ferid Bey ve Muhiddin Baha Bey'in önerileri kabul edilmedi. İsmail Şükrü Bey'in " İcra Vekilleri, Büyük Millet Meclisinin ekseriyeti mutlakasile aralarından intihab olunur" önerisi kabul edildi. Üçüncü ve dördüncü madde aynen kabul edildi. Beşinci maddeye ilişkin mebuslar hararetle bir şekilde hiçbir kuvvetin onları bu kürsünün etrafından alıkoyamayacağını, bu maddenin tartışılmaya bile gerek duyulmamasını maddenin çıkarılmasını önermişlerdir. Hamdullah Subhi konuşmasında, "ihtilalcimiz değiliz, bizi asarlar mı gibi düşüncelere kapılamayacak bir zamanda olduklarını, bu hükümetin bir zorunluluk sonucu ortaya çıktığını çünkü İstanbul'da bir hükümetin İngiliz Örfi İdaresi altında varlık gösteremeyeceğinin açık olduğunu bu nedenle bu meclis çatısı altında mücadeleye devam edileceğini ifade etti. TBMM ZC, İ:8, 01.5.1336, C:2

İsim isim değil liste üzerinden oylama yapılmıştır. Buna göre; Umuru Şerriye Vekaletine Karaca B. Müftüsü Mustafa Fehmi Efendi, Dahiliye Umuruna: Cami Bey, Adliye Vekaletine: Celaleddin Arif Bey, Nafia vekaletine: İsmail Fazıl Paşa, Hariciye Vekaletine: Bekir Sami Bey, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekaletine: Dr. Adnan Bey, İktisad Vekaletine: Yusuf Kemal Bey, Müdafai Milliye Vekaletine: Fevzi Paşa, Erkan-ı Harbiye Umumiye: İsmet Bey. Maarif Vekaleti ve Maliye Vekaleti için adaylar yeterince oy alamadıkları için bu vekaletlere ancak üçüncü oylama ile seçim gerçekleştirilmiştir. Maliye Vekaleti için Hakkı Behiç Bey, Ferid Bey ile yarışırken, Maarif Vekaleti için Hamdullah Subhi ile Rıza Nur yarışmıştır. 4 Mayıs'a kalan oylama sonucunda Maliye Vekaletine Hakkı Behiç Bey seçilirken, Maarif Vekaletine bir önceki oylamada önde olan Hamdullah Subhi yerine Rıza Nur seçilmiştir. Rıza Nur, 6 Mayıs'ta, Meclisin ancak üçüncü turda kendisini seçmesini bir tereddüt olarak algılar ve istifa eder. Aldığı oy itibarı ile de ekseriyeti mutlakadan güçsüz – iktidarsız bir oy ile seçilmesini de kanıt göstererek istifasının geçerli bir davranış olduğunu ve yerine Hamdullah Subhi Bey'in bu makama riyaset etmesini ifade eder. Hamdullah Subhi Rıza Nur'un bu sözlerine karşılık Meclisi yeniden beyanı itimada çağırır. Hamdullah Subhi'nin önerisi Meclisçe kabul edilir ve Rıza Nur " bendenizce iş görmek için Meclisi Âli'nin büyük, mühim bir itimadı lazımdı. Başka türlü iş görmek mümkün değil idi. Mademki Meclisi Âli bu ekseriyeti gösteriyor, pekiyi kabul ediyorum" diyerek görevine başlar. TBMM ZC, İ: 12, 6.5.1336, C:1

¹¹⁰ TBMM ZC, İ: 13, 9.5.1336, C:1

şeklinde yeniden bir düzenleme getirilecektir.¹¹¹ Düzenlemede İcra Vekilleri Heyeti'nin kimlerden oluşacağına karar yetkisi Meclis başkanına bırakılmıştır.¹¹²

Müdafai Hukuk hareketinin Sivas'ta ulaştığı Ulusal Kongre iktidarının konvansiyona dönüşmüş hali Büyük Millet Meclisi'dir ve egemenlik yetkisinin toplandığı yeri işaret etmektedir. TBMM Yönetiminin bir konvansiyon olarak kurulduğu açık olmakla birlikte, Rıdvan Akın'ın ifadesiyle “ yasamanın bir salahiyet, yürütmenin bir kudret olarak ele alındığı dönemin anayasal terminolojisinde, yürütmenin bir vekaletle İcra Vekilleri Heyetine delege edilmesi, meclis üstünlüğüne rağmen fiili bir yasama-yürütme ayrılığı ortaya koymuştur”.¹¹³

b. İdari İşler İçin Vekalet Kadrolarının Tespiti

İcra Vekilleri Heyetinin seçimi ardından Meclisin ilk girişimi Hükümet Programında da belirtildiği üzere adliye hizmetinin ihtiyaç duyduğu memur ihtiyacının karşılanması olmuştur. Bu amaçla, Umuru Adliye Vekaletinin İntihabı Memurin Nizamnamesi çıkarılmıştır. Nizamnameye göre vekalet hiyerarşisi, müsteşarın yönetiminde olmak üzere dört, BMM Adliye Encümeninden alınacak iki kişi ile İstinaf Reisi ve Adliye Müfettişinden oluşan bir encümen tarafından seçilecektir. 18 Haziran 1920'de çıkarılan bu Nizamnameye Temmuz ayında ek yapılmıştır. Yapılan ek bakanlıkların bölgesel örgütlenmesinin örneklerini görmek bakımından önem taşımaktadır. Düzenleme ile Osmanlı toprakları içinde Adliye işleri -*Memaliki Osmaniye Adliye*- beş bölgeye ayrılmıştır.¹¹⁴ Bu bölgesel örgütlenme biçimi Osmanlı'dan aynen devralınmıştır. Henüz

¹¹¹ Teklif Çorum Mebusu Fuat Bey ve rüfekaşı tarafından verilmiştir. Düstur Üçüncü Tertip cilt 1, s.123

¹¹² Kanun teklifinin gerekçesinin özü Mustafa Vasfi Bey tarafından şu şekilde açıklanmaktadır: Efendim hem teşri ve hem de icra salahiyet ve kuvvetini haiz olmak suretiyle bir mahiyeti hususiyeyi haiz olan Heyeti aliyeniz milletin itimadına mazhar olmuş zevattan mürekkep ve müteşekkildir. Bu heyet içlerinden bir de icra kuvvetini haiz bir Heyeti Vekile çıkardılar. Bu Heyeti Vekilenin efalinin ahenkdar ve neticei mesaisinin de müsbet olabilmesi için, hepimiz itiraf ederiz ki, azası arasında bu hususda tesanütütam bulunması lazımdır. Aralarında tesanüt bulunmayan zevattan mürekkep bir heyet ne suretle çalışırsa çalışsın bu faaliyet ahenklerinin teminine kafi gelmez ve neticei mesaisi de arzu edildiği kadar müsbet olamaz. Burdur Mebusu İsmail Suphi de benzer bir açıklamada bulunur. Suphi'ye göre de bir arada çalışacak kişilerin arasında ahenk ve uyum bulunmak zorundadır. Hasan Basri öneriye karşı çıkar. “...ben mutlaka kendim gibi düşünür adamlarla teşriki mesai edeceğim demek, Meclisin ve halkın hakimiyetine darbe vurmaktır demektir. Gayede ittihadi tamımız vardır. Fakat yollarda ihtilafımız olabilir. Böyle liste usulüyle hakimiyeti miliyeyi tecezzi ve inkisama uğratmak ve en basit salahiyetlerimizi de kırmak doğru değildir” demektir. TBMM ZC, İ:94, 4.11.1336, C:2

¹¹³ Rıdvan Akın, TBMM Devleti (1920-1923) : Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare, İletişim Yayınları, İstanbul 2011, s.26-28.

¹¹⁴ Örgütlenmesi ise şu şekildedir: Her bölgenin istinaf reisleri üstünde ve mahkeme-i temyiz üyelerinin bir derece düşük rütbeye haiz bir müfettiş bulunmaktadır. Her müfettişin daire-i teftişiyesini Adliye

yeni kurulan devlet kendi yönetim usulünü yerleştirebilecek bir aşamada değildir. Adalet Vekaletinde bölge yönetiminin terk edilişi 1924 yılında 469 sayılı Mehakimi Şer’iyyenin İlgasına ve MehakimTeşkilatına Ait Ahkâmı Muadil adlı yasanın 9. maddesi ile kaldırılmıştır.¹¹⁵

Anlaşılan o ki yeni kurulan-kurulacak devletin örgütlenmesi Osmanlıyı yansıtmaktadır. Bu düzenlemeler dışında 1921 Anayasası kabul edilinceye kadar vekaletlere ilişkin iki düzenleme gerçekleştirilmiştir. Bunlardan birincisi, 4 Ocak 1921’de vekâletler kadrolarının tespiti hakkındadır.¹¹⁶ İkincisi, 5 Ocak 1922 tarihli İcra Vekilleri Heyeti Arasında Çıkacak İhtilafın Sureti Halli hakkında kararnamedir.¹¹⁷ 4 Ocak 1921’de Vekâletler Kadrolarının Tespiti hakkında Heyeti Umumiye Kararı alınarak, her vekâletin merkez ve mülhakat kadrolarının kanun tarzında tespit etmek üzere Meclisi Millice ikisi uzman beş üye ile Vekâletler Müsteşarlarından oluşan bir encümen kurulması kararlaştırılmıştır.¹¹⁸ Bu Karar, vekâletlerin bütçeye bağlı olarak örgütlenmesine ilişkin önemli bir girişimdir. Aynı zamanda bütçe kanununa tam bağımlı olmaması adına uzman bir encümen de sürece dahil edilmiştir. Ancak, Heyeti Umumiye Kararı planlandığı gibi on beş gün içinde hayata geçirilememiş, Kadro Encümenleri’nin çalışmaları tek bir elde birleştirilip bütçeye yansıtılamadığı için bütünlüklü bir kadro belirleme çalışması yapılamamıştır.¹¹⁹

c. İcra Vekillerinin Sureti İntihabı

20 Ocak 1921 tarihinde Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilmiş, 2. maddesinde yer alan “ İcra kudreti ve teşri salahiyeti milletin yegâne ve hakiki mümessili olan Büyük Millet Meclisinde tecelli ve temerküz eder” ifadesi ile kuvvetler birliği ilkesi benimsenmiştir. Bu sistemde İcra Vekilleri Heyeti, BMM’den doğan ve ona bağımlı, denetimi altında çalışan bir kuruldur. Bu özelliği Anayasa ile değil ondan önce BMM

Vekili tayin ve tespit edecektir. Her müfettiş emrinde istinaf müddei umumiliği rütbesinde gerektirdiği kadar müfettiş muavini olacaktır. Müfettişler ve muavinler Adliye vekilinin seçtiği ve BMM tarafından onaylanarak atanmaktadır. Müfettişlerin merkezi mesailerini adliye vekili ve muavinlerin daireyi teftişyelerini müfettişler tayin etmektedir. Her müfettişin emrinde bir başkatip, iki katip ve seyyar hademe bulunur. Muavinler emrinde birer katip vardır. Düstur Üçüncü Tertip cilt 1, s.21,33.

¹¹⁵ Esra Ergüzeloğlu Kilim, *Türkiye’de Adalet Yönetimi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, A.Ü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2009, s. 160.

¹¹⁶ Düstur, Üçüncü Tertip. cilt 1, s.177.

¹¹⁷ Düstur, Üçüncü Tertip. cilt 2, s.200.

¹¹⁸ Düstur, Üçüncü Tertip. cilt 1, s.177.

¹¹⁹ Fatma Eda Çelik, “1921: Savaş Yönetimi ve Yönetimin Merkezileşmesi”, Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919-1929, Ankara Ün. SBF KAYAUM Yayınları, Ankara 2012.

bir kararı ile yaratılmış ve Kuvvei İcraiye teşkiline karar verilmiştir. Tanör'ün ifadesiyle Heyet, “doğumunu bir anayasaya, geleneğe ya da monarkın buyruğuna değil, meclis iradesine borçludur”. 1921 Anayasası'na göre de bu heyet BMM tarafından özel kanununa göre seçilen üyelerden oluşacaktır. Bunlar içlerinden birini kendilerine başkan seçecek, Meclis Başkanı, İcra Vekilleri Heyeti'nin de doğal başkanı olacaktır. Bu heyet, BMM'den ayrı ve bağımsız bir organ olmayıp Meclis'in bir uzvu durumundadır.¹²⁰

1921 Anayasasında yer alan bu düzenlemeye uygun düşmek adına 8 Temmuz 1922'de 244 sayılı İcra Vekilleri'nin Sureti İntihabına Dair Kanun kabul edilmiştir. Kanuna göre;¹²¹

Madde 1- İcra Vekilleri Reisi ile İcra vekilleri BMM tarafından reyi hafi ve ekseriyeti mutlaka ile Azayı Meclis meyanından ayrı ayrı intihap olunurlar.¹²²

Madde 2- İcra Vekilleri Reisi İcra Vekilleri meyanından intihap olunduğu takdirde haiz olduğu vekaleti dahi Meclis kararı ile muhafaza etmesi caizdir.

Madde 3- İcra Vekillerinden birinin Vekâleti umurunu ifaya mani bir sebeple vazifesi başından infikaki icap ettiği takdirde avdetine kadar yerine Büyük Millet Meclisince bir vekili muvakkat intihap olunur. İşbu vekili muvakkat dahi vekilin vazife ve salahiyetini haiz ve vekil misillû mes'uldur. Emri intihap vekil intihabı usulüne tevfikân icra kılınır. Ancak vekilin vekaletine müteferri bir vazifeden dolayı ve herhangi bir mazaretle vazifesi başından

¹²⁰ Tanör, *a.k.*, s.259

¹²¹ Düstur Üçüncü Tertip cilt 3, s.99. Meclise sunulan mazbatanın esbabı mucizesinde, bu layihanın İsviçre Devleti Kanunu Esasisinin bazı maddelerine benzerlik gösterdiği ifade edilmektedir. “Elyevm düveli mütemedine nezdinde İcra Vekilleri teşkil ve intihabı üç esasa istinad etmektedir. İş bu esasattan birincisi Tefriki kuvva usulüdür ki bugün kısmen Şimali Amerika cemahiri müttifakasında tatbik edilmektedir. Bu usul mucibince İcra Vekilleri Reisicumhur tarafından intihap olunup Parlamento huzurunda hiçbir guna mesuliyet kabul etmezler. İkincisi Kabine sistemidir ki, esas itibariyle İngiliz tarihi meşrutiyetinin bir tekemmülü neticesi olup Fransa İnkılabı kebiriyile Avrupa Teşkilatı Esasiyesine nüfuz edilerek bugün Garb Devletlerinin kısmı mühimince kabul edilmiştir. Üçüncüsü, İcra Vekilleri Heyeti'nin doğrudan doğruya münferiden Millet Meclisi tarafından tayin ile mümkün mertebe muamelatı umumiyei devleti kablelicra millet meclislerinin tahtı teftişinde bulundurmaya sai usulü müstahseneye merbut şekli intihabdır ki: Edvarı tarihiyede serzedei zuhur olan icra heyetleri diktatörlüğüne mühimce mani teşkil etmesindeki ehemmiyetine ve muamelatı devleti de daimi surette tahtı emniyette bulundurma lüzumuna binaen BMM bidayeti teessüsünden beri tatbik ve kabul edilmiş ve iş bu kanun layihasında esas itibariyle kabul ve ipka olunmuştur: TBMM ZC, İ:69, 6.7.1338, C:1.

¹²²Kanun tasarısında birinci madde namzetlik usulüne göre düzenlenmişti. Birinci maddeye göre “BMM reisleri ve reis vekilleriyle teşkilatı Devlete tekabül eden Şer’iye ve Evkaf, Dahiliye, Hariciye, Adliye, Müdafai Milliye, Muvazenei Maliye, İktisat, Nafia, Maarif, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Encümenleri rüesasından ve İcra Vekilleri Reisinden mürekkep bir heyet her vekalet için badelmüzakere Meclis azasından lâakal üç zatı namzet olarak irade eder. Meclis bunlardan birini intihabeyler” şeklindeydi. Ancak Meclisin çoğunluğu maddeyi bu haliyle kabul etmedi. Madde” İcra Vekilleri Reisi ile İcra vekilleri BMM tarafından reyi hafi ve ekseriyeti mutlaka ile Azayı Meclis meyanından ayrı ayrı intihap olunurlar” şeklinde kabul edildi.

muvaakkaten infikaki takdirinde Meclisce yerine bir vekil vekili intihap olunmayıp İcra Vekillerinden biri İcra Vekilleri Heyetince tevkil olunur.

1921 yılından itibaren İcra Vekilleri Heyeti ayrı bir icra gücü olarak belirginleşmeye başlamıştır artık. Mustafa Kemal 24 Ocak 1921 tarihinde görevinden ayrılmıştır. I. Hükümetin istifa ettiği ve yenisinin göreve başladığı tarih olarak bu istifa temel alınmaktadır. İstifanın özelliği burada dikkat çekicidir. Normal koşullarda yeni bir vekiller heyetinin kurulabilmesi için tek tek her vekilin istifa etmesi gerekirken, burada istifa eden Mustafa Kemal ve Adliye Vekili Celaledin Arif Bey'dir. Teşkilatı Esasiye Kanunu Hükmünce Meclis Riyaseti ile İcra Vekilleri Heyeti Riyasetinin birbirinden ayrılması ve İcra Vekilleri Heyeti Reisinin yeni usule göre seçilecek görevi yeni bir kişinin yürütmesi bu tarihin bir Hükümet değişikliği tarihi olarak kabul edilmesine olanak sağlamaktadır.¹²³

Tunaya'nın ifade ettiği üzere Müdafai Hukuk hareketinin gerçekleştirici organı Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti'dir ve birinci dönemde kurulmuş olan bu hükümet sistemi ikinci dönemin başlangıcında Cumhuriyet rejimine dönüşecektir.¹²⁴

d. Eski Rejimin Tasfiyesi: Şer'îye ve Evkaf ile Erkan-ı Harbiye Vekâleti'nin Lağvedilmesi

1920 yılında Ankara'da kurulan BMM Osmanlı İmparatorluğunun kurumlarını devraldı. Bu devir teslim süreci eski düzenin yeni düzen ile uyum sağlayan kurumlarının benimsenmesi uyum sağlamayanların, rejimle doku uyumsuzluğu yaşayan kurumların tasfiye edilmesi, sistem dışına atılması şeklinde gerçekleşti.

İkili uygulamanın en göze çarpan unsuru hilafet kurumu idi. Kasım 1922'de Saltanat ilga edilmiş ancak Hilafet makamı korunmuştu.¹²⁵ Ahmet Mithat'ın da deyişiyle *herkes*

¹²³ Çelik (2012), *a.k.*

¹²⁴ Tarık Zafer Tunaya, *Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük*, Arba Yayınları, İstanbul 1994, s.208

¹²⁵ 30 Ekim 1922'de Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti teşekkül ettiğine, 1-2 Kasım 1922'de ise Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hukuku hakimiyet ve hükümrâninin mümessili hakikisi olduğuna dair Heyeti Umumiye kararı alınmıştı Karar şu şekildedir: Osmanlı İmparatorluğunun münkariz olduğuna ve BMM Hükümeti teşekkül ettiğine ve yeni Türkiye Hükümeti'nin Osmanlı İmparatorluğu yerine kaim olup onun hududu milli dahilinde yeni varisi olduğun ve Teşkilatı Esasiye kanunuile hukuku hükümrani Milletin nefsine verildiğinden İstanbul'daki Padişahlığın madum ve tarihe müntakıl bulunduğu ve İstanbul'da meşru bir Hükümet mevcut olmayıp İstanbul ve civarının Büyük Millet Meclisine ait ve binaenaleyh oraların umuru idaresinin de BMM

*Cumhuriyet rejimi altında bir Hilafet makamının muhafazasındaki tabisizliği seziyor ve bunun şu veya bu tarzda bir hal suretine varmasını bekliyordu. 3 Mart 1924 tarihinde hilafetin ilgası ile Osmanlıları Türkiye hududu dışına çıkarmağa karar vermekle, zararı olan bir tesviye suretini yapmıştı. Aynı tarihte Şer'iye ve Evkaf vekaletlerinin ilgası ve tedrisatın birleştirilmesi mülâhazasıyla medrese ve evkaf mekteplerini sîdeden bir kanun, Türk Devleti müessislerini layisize edilmesi noktai nazarından ehemmiyete şayandı.*¹²⁶ Göze çarpan ikinci konu askerin siyasetten arındırılması idi. Bunun için Cumhuriyetin ilanı beklendi, rejimin kendisini garantide hissettiği 1924 yılında ise tasfiyelere başlandı. 1924 yılında Şer'iye ve Evkaf Vekaleti ile Erkan-ı Harbiye-i Umumiye Vekaleti 492 sayılı Kanun ile kaldırıldı, bu vekaletler yerlerine Başvekalete bağlı, din ve vakıf işlerinin idaresinde merkezi kontrolü sağlayacak, Diyanet İşleri Reisliği ile Evkaf Umum Müdürlüğü, askeri işlerde ise Erkan-ı Harbiye Umumiye Riyaseti kuruldu. Savunma işleri için ise Müdafai Milli Vekaleti siyasi görev üstlendi. Siird Mebusu ve elli arkadaşı tarafından verilen Ser'iye ve Evkaf ve, Erkânı Harbiye Vekaletlerinin ilgasına dair kanun teklifinin gerekçesi şu şekildeydi.¹²⁷

Din ve ordunun siyaset cereyanları ile alâkadar olması birçok mahaziri dâidir. Bu hakikat bütün medeni milletler ve hükümetler tarafından bir düsturu esasi olarak kabul edilmiştir. Bu noktai nazardan yeni bir hayat varlığı temin etmek vazifesini deruhte eden Türkiye Cumhuriyeti Teşkilâtı Esasiesinde zaten muhaddes olan Şer'iye ve Evkaf Vekâleti ile Erkânı Harbiye Umumiye Vekâletinin mevcut olması muvafık olamaz. Şer'iye ve Evkaf Vekâleti'nin; ilgasına nazaran da bütün evkafın millete intikal etmesi ve ona göre de idare edilmesi tabî bir neticedir. Binaenaleyh berveçhi âti mevaddm derakap bugün ve müstacelen müzakere olunarak kanuniyet kesbetmesini teklif eyleriz

Kanunun dördüncü maddesine göre, Diyanet İşleri Reisliği Başvekalete bağlı olacaktır. Atanması ise başvekilin teklifi Cumhurbaşkanının onayı ile gerçekleşecektir. Yine aynı atama usulü ile ancak görevinde müstakil karakterini koruyacak şekilde Erkan-ı Harbiye Umumiye Reisi atanacaktır. ¹²⁸ Şer'iye ve Evkaf'ın kaldırıldığı gün Tevhid-i Tedrisat Kanunu da çıkarılarak vakıflar tarafından idare edilen tüm okullar

memurlarına tevdi edilmesine ve Türk Hükümeti'nin hakkı meşruu olan makamı hilafeti esir bulunduğu ecnebilerin elinden kurtaracağına karar verildi. Düstur Üçüncü Tertip cilt 3, s.149-152.

¹²⁶ Ahmet Mithat, *Türkiye Cumhuriyetinde Hukuku Esasiye Hareketi (1920-1929)*, Sanayi Nefise Matbaası, İstanbul, 1929, s.33-34.

¹²⁷ TBMM ZC, 3 Mart 1924, İ:2, C:1.

¹²⁸ Teklifin ilk halinde yer alan Umuru Diyanie Reisi tabiri Tunalı Hilmi'nin itirazı ile Diyanet İşleri Reisi şeklinde değiştirilmiştir.

Maarif Vekaletine devredilmiştir.¹²⁹ Bir yandan dini esaslara dayanan şer'îye mahkemeleri diğer yandan Cumhuriyetle tesis edilen adli mahkemelerin bir arada oluşu rejim açısından sıkıntılı bir durumdur. Burada bir noktaya dikkat çekmek gerekirse, hatırlanacağı üzere Osmanlı döneminde, bakanlık tarzı örgütlenmeye geçiş sırasında da maarif ve adliye en sıkıntılı iki alandır. Keza, Osmanlı eski kurumlarla yeni kurumları bir arada yürütmek durumunda kalmıştır. Ancak Ankara Hükümeti aynı hataya düşmeyecektir. Eski ile yeninin mücadelesinde yeni rejim egemen olacaktır. Ancak bu durumun bertaraf edilmesi için 1924 yılına kadar beklemek gerekecektir. 8 Nisan 1924 yılında 469 sayılı Kanunla şer'îye mahkemeleri kaldırıldı. Görevleri genel görevli mahkemelere devredilmiştir.¹³⁰

Şer'îye ve Evkaf ile Erkan-ı Harbiye kaldırılırken ekonomi yönetiminde de İktisat Vekaleti kaldırılarak, kendi bünyesinden çıkan iki vekalet: Ticaret ve Ziraat Vekaletleri kurulmuştur. Kaldırılan ve yeni kurulan vekaletlerle birlikte 6 Mart 1924 tarihinde kurulan yeni kabinede; Başvekil ile birlikte, Hariciye, Müdafai Milliye, Dahiliye, Maliye, Ticaret, Ziraat, Adliye, Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye, Maarif, Nafia, Mübadele İmar ve İskan Vekaletleri bulunmaktaydı.

e. Konjonktürel Olarak Kurulan/Kaldırılan Bakanlıklar: Mübadele İmar ve İskân ile Bahriye Vekâletleri

Savaş sonrası yıkılan yerlerin onarımı bir sorun olmakla birlikte bir diğer sorun başlığı mübadele ile ortaya çıkan nüfusun hareketliliğinin kontrolüdür. Mübadele sorunları ile başa çıkmanın merkezi bir örgüt ile aşılması gerektiğine ilişkin görüşler

¹²⁹ 3 Mart 1924 tarihinden 1931 Mali yılına kadar, Diyanet İşleri Başkanlığı tarafından idare edilen cami ve mescitlerin idaresi Haziran 1931 tarihinden itibaren Evkaf Umum Müdürlüğüne devredilmiştir. Diyanet İşleri Başkanlığının Teşkilat Kanunu ise 22 Haziran 1935'te gerçekleşmiştir. 2800 sayılı Diyanet İşleri Reisliği Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanununa göre, Diyanet İşleri Reisliği teşkilatı bir Reisin idaresi altında merkezde-Müşavere heyeti, zat işleri müdürlüğü, yazı işleri müdürlüğü ve Mushafları tetkik heyetinden; taşrada ise müftü, müsevvit ve dersiamlardan oluşmaktadır.

¹³⁰ Adli teşkilatta 1927 yılına kadar yapılan düzenlemeler şu şekildedir: 7 Haziran 1337- Sivas'ta hukuku şer'îye, ceza ve istida dairelerinden mürekkep muvakkat bir temyiz heyeti teşkiline dair Karar, 30 Nisan 1337- Kazalarda bidayet mahakimi vazife ve salahiyetini haiz olmak üzere tek hakimliklerle Vilayet ve Livalarda bir reis ve iki azadan mürekkep istinaf mahkemelerinin teşkiline dair Karar, 1 Teşrinisani 1339- 667 sayılı Salahiyeti Adliye Kanunu, 14 Teşrinisani 1339- 371 sayılı Heyeti temyiziye merkezinin Eskişehir'e nakline ve teşkilatın genişletilmesine dair Kanun, 8 Şubat 1340- 1424 sayılı Toplu hakimliğin iadesine dair Kanun, 3 Nisan 1340- 461 sayılı Hakimlik Kisvesi Kanunu, 8 Nisan 1340- 464 sayılı Mahakimi Şer'îyenin kaldırılmasına dair Kanun, 30 Kânunuevvel 1926- 952 sayılı Ağır ceza mahkemelerinin bir reis ve iki azadan terekkep edeceğine dair Kanun, 2 Mart 1927- 980 sayılı İcra Teşkilatına dair Kanun, Mart 1927- 981 sayılı Kazalarda tek hakimli ceza ve hukuk mahkemeleri tesis edileceğine dair Kanun, 1923-1933 On Yıllık Faaliyet, Hakimiyet-i Milliye Matbaası, Ankara 1933, s.27.

hali hazırda mevcuttu. Kurtuluş Savaşı yıllarında işgal edilen yörelerden iç bölgelere kaçanların iskânı işi ile Sıhhiye ve Muaveneti İçtimaiye Vekâleti'ne bağlı Muhacirin Müdüriyeti ilgilenmişti. Savaş bitiminde göçler ile ilgili karşılaşılan sorunların çözümünde konu üzerinde yetkilendirilmiş ayrı bir merkezin olmayışı çeşitli vekâletler arasında çözüm yolunu uzamasına neden olan uzun yazışmalar ile sonuçlanmıştır.¹³¹

Konu hakkında önemli bir talebin olduğu da kanun görüşmelerinde birleştirilen dört kanun tasarısından anlaşılabilir. *Mubadelei ahali ve emvali masarifatı umumiyesine ait tahsisat hakkında kanun lâyihası, Mübadele ve İmar Müdüriyeti Umumiyesi teşkilâtı hakkında kanun lâyihası, Zonguldak Mebusu Tunalı Hilmi Bey'in İmar ve İskân Vekâleti teşkili hakkında kanun teklifi, Aydın Mebusu Dr. Mazhar Bey'in İmar ve İskân Vekâleti teşkili hakkında kanun teklifi* isimli dört düzenleme toplu olarak görüşülecek ve 13 Ekim'de Vekaletin kurulmasıyla sonuçlanacaktır. Yasa görüşmeleri başlar başlamaz hizmetin bir genel müdürlük mü yoksa vekalet olarak mı örgütleneceği tartışılmıştır. 5 Eylül günlü içtimada sunulan İcra Vekilleri Heyeti programında "İcra Vekilleri Riyasetine merbut olmak üzere" mübadele, imar ve iskan işlerinin bir genel müdürlükçe örgütlenmesi önerilmiş, sonrasında bu yönde bir kanun layihası hazırlanmıştır.¹³² Görüşmelerde söz alan Saruhan mebusu Reşad Bey, hükümetin bir genel müdürlükle bu hizmeti örgütlemesini önermesine rağmen konunun önemi gereği önceden beri vekalet biçimini önerdiklerini bildirmektedir. 13 Ekim 1923 günlü içtimada kabul edilen ve vekaleti düzenleyen kanun üç maddeden oluşmaktadır. Vekaletin merkezi idaresi Mübadele ve İskan Genel Müdürlüğü ile İmar Genel Müdürlüğü olmak üzere iki genel müdürlükle örgütlenmektedir. Mübadele ve İskan Genel Müdürlüğü'nde Sevkiyat ve Nakliyat, Muhacirin, İaşe ve İskan olmak üzere dört "şube" bulunmaktadır. İmar Genel Müdürlüğü ise Kalemi Mahsus ve Muamelât, İnşaat ve Tamirat, İhsaiyat ve Memurin şubeleri ile Fen Heyeti'nden (Heyeti Fenniye) oluşmaktadır.

352 sayılı Mübadele, İmar ve İskan Vekaleti İhdasına dair Kanun kabul edildi.¹³³ Hemen ardından Mübadele, İmar ve İskan Vekaleti Müfettişlerinin Vazife ve Salahiyeti

¹³¹ Kemal Arı, *Büyük Mübadele Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923-1925)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, s.23.

¹³² Recep Aydın, 1923: "Savaşın Sonu ve Yeni Rejimin İlanı-Cumhuriyet", Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919-1929, Ankara Ün. SBF KAYAUM Yayınları, Ankara 2012.

¹³³ Düstur, Üçüncü Tertip, cilt 5, s.380.

Hakkındaki Talimatname ile çalışma usullerine ilişkin kararlar alındı. İmar ve İskan Müfettişleri doğrudan doğruya Mübadele, İmar ve İskan Vekaletine karşı sorumlular olacaklardı.¹³⁴ Ancak, Vekaletin ömrü uzun sürmedi. Aralık 1924'te 529 sayılı Kanun ile kaldırıldı. Tüm görevleri Dahiliye Vekaletine bağlı İskan Müdiriyeti Umumiyesine devroldu.¹³⁵

f. Bahriye Vekâleti

Bahriye Vekaleti 29 Aralık 1924'te 539 sayılı Bahriye Vekaleti Teşkiline Dair Kanun ile kurulmuştu. Ancak kuruluşunun üzerinde dört yıl geçtikten sonra bir yolsuzluk davası nedeniyle 16 Ocak 1928 tarihinde lağvedilmiştir.¹³⁶ Yolsuzluk davasının odağındaki isim Vekaletin başında bulunan Vekil İhsan Bey'dir. İhsan Bey, Yavuz Zırhlısının tamirine ilişkin sözleşmenin tadili sırasında, İcra Vekilleri Heyetinin kararına karşı ve bu kanuni yetkinin haricinde ve hazinenin yararına aykırı hareket ettiği gerekçesiyle itham edilmektedir. Vekâletin kaldırılışı, kuruluşu kadar tartışmalı geçmemiştir. Bahriye Vekâletinin lağvında, Yavuz olayının etkisi olmakla birlikte, asıl sorun bahri alanın bir vekâletle temsil edilmesi ve bu temsiliyetin Genelkurmay Başkanlığının merkezileşme isteğini baltalamasıdır. Bahriye Vekaleti ile ilgili, kuruluşundan bir yıl önce de benzer bir girişim olmuş, ancak o sırada içinde Fevzi Paşa'nın da bulunduğu Müdafai Milliye Encümeni riyasetinden itiraz gelmiş ve temel gerekçe olarak da Erkan-ı Harbiye Umumiye Reisi'nin kabineden çıkarılmış olması gösterilmiş ve aynı şekilde bahriyenin de siyasetten arınmış olması gerektiği ileri sürülmüştür. Söz konusu Encümen, tasarıyı değiştirmiş ve bahriyenin daire şeklinde Erkanı Harbiye Umumiye Riyasetine bağlanmasını önermiştir. Ancak, bu düzenleme yasalaşamamıştır. 22 Aralık'ta Meclise getirilen tasarıyla Bahriye Vekaleti yeniden gündeme gelmiş, bütçede önemli bir kalem teşkil edeceği, Genelkurmay kararları ile çatışma olabileceği, farklı emir ve kumanda merkezleri yaratılmak istendiği ileri sürülmüştür. Asker siyasete karışmaktan öte, siyasetten özerk olma isteğindedir. Sonuçta 539 sayılı Kanun ile Bahriye Vekâleti kurulmuştur. Vekâlet, deniz kuvvetlerinin politika üretme merkezi olmaktan çok, kendisine bağlanan Ticaret Bahriye Müdürlüğü ile bir anlamda alım, satım, ticaret gibi işlerle sorumlu tutulmuştur.

¹³⁴ Düstur, Üçüncü Tertip, cilt 5, s.561.

¹³⁵ Düstur, Üçüncü Tertip, cilt 6, s.37.

¹³⁶ Bahriye Vekaletinin İlgasına Dair 1198 sayılı Kanun.

Yavuz olayı vekâletin sonu olmuştur.¹³⁷ Vekaletin kaldırılışı ile birlikte, bahriye işleri, Müdafai Milliye Vekâleti'ne devrolunmuştur. Müdafai Milliye Vekaleti'nde Bazı Teşkilat İcrasına dair 1199 sayılı Kanun kabul edilerek, Müdafai Milliye ve Bahriye Vekaletleri müsteşarlıkları ilga edilmiş ve Müdafai Milliye Vekaletinde Kara, Deniz ve Hava müsteşarlıkları kurulmuştur.¹³⁸

g. 1924 Anayasası ile Devlet Yönetiminin Parçalarının Belirginleşmesi

1924 Anayasası'nın 7. maddesine göre, Meclis, yürütme yetkisini kendi seçtiği Cumhurbaşkanı ve onun tayin edeceği Bakanlar Kurulu eliyle kullanır. Cumhurbaşkanı Meclis üyeleri arasından bir Başvekil seçer ve Başvekil de yine Meclis üyeleri arasından vekilleri seçer ve Cumhurbaşkanı'nın onayına sunar. Bu onayla birlikte hükümet kurulmuş olur. Ancak hükümet bir hafta içinde programını Meclis'e sunmak ve güvenoyu almak zorundadır (md.44). Vekiller, başvekilin başkanlığı altında İcra Vekilleri Heyeti'ni oluştururlar (md.45). İcra Vekilleri Heyeti hükümetin genel siyasetinden ortaklaşa, vekiller de kendi yetkilerine giren işlerden bireysel olarak sorumludurlar (md.46). Bakanların görev ve sorumlulukları özel kanunla gösterilecektir (md.47). Bakanlıkların kuruluşu ise özel kanuna bağlıdır (md.48).

1924 Anayasası Bakanlıkların kuruluşunu özel kanuna bağlamıştır. Aynı zamanda merkezi yönetimin parçaları belirginleşmiştir. Klasik yapı: Cumhurbaşkanı; Başbakan ve Bakanlar Kurulu şeklindedir. 1924 Anayasası ile ortaya çıkan yapıda bakanlıklar hizmet bakanlıkları olarak ilgili alanının yönetim sorumluluğunu üstlenmişlerdir. Ortaya çıkan klasik yapı bakanlık makamının en üst yönetiminde siyasi müsteşarlık-bakan yardımcılığı kurumu ile bakanlık düzeyinde ise devlet bakanı ve başbakan yardımcısı kurma yolu ile bozulmuştur. Bu makamların ihdası büyük ölçüde siyasi merkezileşmenin ve bakanlık üst kademelerinde siyasi kadroların arttırılması ile sonuçlanmıştır. Siyasi kadrolar, başbakanlık makamındaki gücün yoğunlaşmasına paralel olarak artacak, belli dönemlerde Hükümet krizlerinin aşılmasında çare olarak görülecektir.

Bu aşamaya kadar yeni bir devletin kuruluş sürecinde üstyapı kurumlarının siyasi ve hukuki kuruluşunun ana hatları verilmeye çalışılmıştır. Bir sonraki aşama devletin

¹³⁷ Seydi Çelik, *Osmanlı'dan Günümüze Devlet ve Asker*, Salyangoz Yayınları, İstanbul 2008, s.131-132.

¹³⁸ Z.C.C.2 İ.32, 16 Ocak 1928.

ekonomik örgütlenmesinin başladığı 1930'dan itibaren bakanlık örgütlenmesinin gelişim özelliklerinin tespit edilmesidir.

II. BAKANLIK ÖRGÜTLENMESİNDE KORUMACI-MÜDAHALECİ

EVRE: 1929-1949

Tarihsel dönemlendirme itibariyle 1929–1949 arası dönem bir kriz bir de savaş dönemine denk gelmektedir. 1928 yılına kadar devlet örgütlenmesinin temel kurumlarını yaratan Cumhuriyet, 1929 yılında tüm dünyayı derinden etkileyen ekonomik krizle karşı karşıya kaldı. Batılı kapitalist ülkelerde görülen içe kapanma ve artan kamu harcamaları zorunlu bir devletçilik politikasının kaçınılmaz olduğuna işaret ediyordu. Keza, ekonominin yapısal olarak zayıflığı devam ederken serbest piyasaya ya da liberal düzenlemelere yönelme riski göze alınamazdı.¹³⁹ Korkut Boratav'ın sınıflandırması ile, 1923-1931 arası devletin özel teşebbüsü desteklediği, iktisadi hayata müdahalesinin asgari düzeye çekildiği *liberal devre* 1929-1939 yılları arasında yerini *müdahaleci- korumacı* döneme bırakacaktır.¹⁴⁰ Milli Korunma Kanunu ile başlayan 1939–1949 dönemi ise Kanuna dayanarak kurulan yeni örgütlenme modellerine tanıklık edecektir. Heyetler şeklindeki yönetim modeli savaş ekonomisinin yönetsel mekanizmasını oluşturmaktadır.

a. “Kriz” Gölgesinde Bakanlık Örgütlenmesi: 1929-1939

1930 yılının Ağustos ayında kurulan V. İnönü Hükümeti'nin kabinesinde Başvekille birlikte, Adliye, Milli Müdafaa, Dahiliye, Hariciye, Maliye, Maarif, Nafia, İktisat, Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletleri yer almaktaydı. 1931-1935 yıllarını kapsayan VI. İnönü Hükümeti'nde kabineye iki vekalet katıldı: Ziraat Vekaleti ve Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti.¹⁴¹

Ekonomik krizinden asgari düzeyde hasar ile kurtulmak ve hızla kalkınmak isteyen genç Cumhuriyet için ekonomik örgütlenme büyük önem taşımaktaydı. Güçlü ekonomik örgütler devletin ekonomiyi yönetme kabiliyetini de büyük ölçüde arttıracaktır. Dönem zorunlu bir devletçiliğe ve buna bağlı korumacı önlemlere

¹³⁹ Bilsay Kuruç, *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, İstanbul, 1987, s.18;35.

¹⁴⁰ Korkut Boratav, *Türkiye’de Devletçilik (1923-1950)*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982, s.1.

¹⁴¹ Ziraat Vekaleti I. Bayar döneminde tekrar İktisat Vekaleti ile birleştirilse de II. Bayar döneminde yeniden bağımsız bir vekalet haline getirilecektir.

sahnedir. Bu çetin koşullar içerisinde ekonominin yönetiminde merkezi bir iş bölümü ve uzmanlaşmanın yapılması kaçınılmazdır. *Gümrük ve İnhisarlar, İktisat ve Maliye Vekaletleri* dönemin ekonomi yönetiminin sac ayağıdır. Ancak tasarlanan bu iş bölümü eşit güce dayanan bir yapı sergilememektedir. Eşit güce dayanmadığı gibi güç merkezlerinin de görev azaltımı/artırımı gibi müdahalelerle değişikliğe uğradığı bir döneme tanıklık etmektedir. İktisat Vekaleti, bu dönemde ekonomi yönetiminin karar merkezidir. Dolayısıyla güç yoğunlaşması bu Vekaletin bünyesinde açığa çıkmaktadır. Dönem başında geniş icrai yetkilere sahip Mustafa Şeref Özkan yönetimindeki planlayıcı/uygulamaları gözetici İktisat Vekaleti, Bayar döneminden itibaren ekonomi yönetiminin koordine edici merkezi haline gelecektir. Koordinasyon işlevinin, bir örgütü icrai olmaktan soyutlayacağı fikri doğal olarak düşünülürse, İktisat Vekaletinin parça parça ekonominin kollarına dair politika üretmektense genel bir ekonomi politikası gözetmesi görevine uygun düşmektedir. İktisat Vekaleti dönemin hemen tüm kesimleri arasında çatışma/uzlaşma/ittifak/ temsiliyet ilişkilerini yansıtmaları bakımından incelenmeyi hak eden bir yapı arz etmektedir. Aynı zamanda hızla yükselen ancak aynı hızla da gerileyen bir merkezi gücün tarihsel örneğini de yansıtmaktadır. Fakat en önemlisi tezin genelinde aranan bir soruya cevap vermesi bakımından kritiktir: Sermaye ekonomi yönetiminde merkezi bir gücün ya da merkezi kontrolün varlığını ne ölçüde istemektedir?

i. Devletçi Politikanın Getirdiği Korumacılık: Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti

Kriz koşullarında, bir Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti kurulması, korumacı- himayeci bir gümrük politikasının hayata geçirilmesi açısından zorunludur. Lozan Anlaşması'nın gümrük tarifeleri ile ilgili hükümlerinin 1928 yılında yürürlükten kalkmış olması himayeci ve teşvik edici bir gümrük politikasını mümkün hale getirmişti. Hükümet Lozan Anlaşması'nın getirdiği sınırlamaların bitiminden sonra ılımlı bir himayeci politikayı yansıtan yeni gümrük tarifelerini 1 Ekim 1929'da uygulama kararı almıştı. Ancak krizin etkisi, hızla büyüyen dış ticaret açığı ve Türk Lirası'nın değer kaybı iktisaden koşulları daha da güçleştiriyordu.¹⁴² 1931 yılında himayeci gümrük

¹⁴² Sonay Bayramoğlu, "1929: Yönetimde Merkezîyetçiliğin İnşası", Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939, Ed: Birgül Ayman Güler, Ankara Ün. SBF KAYAUM Yayınları Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması, Ankara, 2007, s.23.

politikasının tesisi adına 1873 sayılı Kanun¹⁴³ ile kontenjantman usulü uygulamasına başlanarak ithalata sınırlamalar getirildi.¹⁴⁴

Gümrük işlerinin merkezileşmesi isteği birkaç ay sonra Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti'nin kurulması ile somutlaştı.¹⁴⁵ Gümrük ve İnhisarlar Vekaletinin tesis edilmesindeki ana düşünce Hükümet tarafında şu şekilde açıklanmıştı: *“Gümrük muamelatının aldığı hususî ehemmiyet, inhisar işlerinin kesbettiği vüs'at kaçakçılık için alınan ciddî tedbirler bütün bu işlerin Maliye vekâletinin aslî hizmetlerinden ayrı olarak tedvir ve takibinde Devlet için daha faideli olacağından mesaisini münhasıran bu veçhelere tahsis eden bir vekâletin teşkili muvafık görülmüş ve maruz muamelâtın lâyük olduğu iktisadî ve inzibatî noktalardan da bu teşekkülün Devlet için menfaatli olacağı teemmül edilmiştir. Vekâlet teşekkülü altında toplanan gümrük ve inhisar işlerinin tevhit ve merkeze nakli neticesinde bütçede tasarruf icrasına da imkân vereceği ve bu yüzden bütçeye ayrıca bir külfet tahmil edilmeyeceği aşikârdır. Bu maksat ve gayelerle Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti unvanı altında ihdası faideli görülen teşekküle ait tanzim kılınan kanun lâyihası leffen takdim kılınmıştır”*.¹⁴⁶

Gerekçede yeni kurulacak vekaletin bütçeye yük getirmeyeceği ifade edilse de Maliye Bakanlığı varken gümrük gelirlerinin idaresinden sorumlu ikinci bir vekaletin kurulmasına itirazlar gelecektir. Keza, Kanun Meclis'te görüşülürken bir başka vekaletin daha kurulması gündemdedir. Ziraat Vekaleti, İktisat Vekaletinden ayrılarak müstakil bir vekalet haline getirilmek istenmektedir.¹⁴⁷ Vekaletlerin kurulması

¹⁴³ Kanun'un tam adı: Ticaret Mukavelesi ve Modüs Vivendi Akdetmeyen Devletlerden Türkiye'ya Yapılacak İthalata Memnuiyetler veya Tahdit veyahut Takyitler Tatbikine Dair Kanun'dur. 22 Temmuz 1931'de kabul edilmiştir.

¹⁴⁴ Korkut Boratav (1982), a.k, s.7.

¹⁴⁵ Düstur III, Tertip 13.cilt, s.60

¹⁴⁶ TBMM Zabıt Ceridesi, İ:19, Devre:4, Cilt:5,İçtima:1, 29 Aralık 1931

¹⁴⁷ Yeni vekalet tesisine sıcak bakmayan Kocaali Mebusu Sırrı Bey *“Heyeti Vekileye daha iki mütehassıs arkadaşın alınmasında gösterilen noktai nazar çok yerine masruf ve şayanı şükrandır. Ancak şu noktada nazarı dikkate alınacak ufak bir cihet vardı. Heyeti vekileye daha iki zatin getirilmesi vücubu kabul edildikten sonra acaba bunu hususî şekillerle mi meydana getirmek lâzım, yoksa başka bir suretle aynı maksadı temin etmek kabil değil mi? ”* sorusunu sorduktan sonra Türkiye'de önce 1937 ama asıl 1946 yılında uygulamaya geçecek olan “devlet bakanı” uygulamasını önermiştir. *“Arkadaşlar, malûmdur ki; Hükümetler fevkalâde zamanlarda olduğu gibi bazan da, büro hayatına alışmamış, fakat fikrinden, malûmatından, Hükümetçiliğinden istifade imkânı olan kıymetli uzuvlarını (Minister san portföy) diyebileceğimiz zevatı, Hükümet işlerine almakla da maksatlarını temin edebilirler. Bu usul vardır. Hem masrafı da istilzam etmiyen bir tedbirdir. Aynı zamanda gözetilen hedefi temin etmek kabil olurdu. Onun için Heyeti vekileyi daha ziyade takviye lüzumu hissedildiği zaman, bu fikir nazarı dikkate alınmış olsaydı, zannederim, bütçeden de fazla fedakârlık yapmaya lüzum kalmaksızın maksat temin edilirdi”*. Getirilen bu öneriye karşı Dahiliye Vekili Şükrü Kaya, ziraat ve gümrük alanları için teşkilatlanmanın

konusunda Hükümet ısrarcı, gümrük işlerinin merkezileşmesi zorunludur. Çünkü kaçakçılığın önlenmesi Hükümetin ana hedeflerinden biridir ve kurulacak Vekaletten de beklenen merkezi düzeyde kontrolün sağlanmasıdır. Gümrük ve İnhisarlar Vekâleti'nin teşkilatlanması 9 Ekim 1935 tarihinde çıkan 2825 sayılı Gümrük ve İnhisarlar Vekilliği Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun ile tamamlanmıştır.¹⁴⁸ Ancak rejim kendini daha da sağlama alma yönünde hareket ederek, Devlet tekellerinin görev sahalarına ilişkin kaçakçılık yapanları önlemek adına 1932 yılında bir girişimde daha bulunmuştur. Merkezde Gümrük Muhafaza Umum Kumandanlığının kurulmasına ilişkin yasal düzenleme ile bu Kumandanlık emri altında Gümrük Muhafaza kuruluşları kurma yoluna gidilmiştir¹⁴⁹ Hükümet yönetimde yeni bir uygulamaya giderek sivil alan idaresini askeri yönetim ile paylaşmaktadır. Bu yönüme 1937 yılında Orman Koruma Teşkilatı ile yeniden başvurulacaktır.

ii. Bir Bakanlık Ekseninde Merkezileşme: İktisat Vekaleti

2 Mayıs 1920 yılında çıkarılan 3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekilleri'nin Sureti İntihabına Dair Kanun ile saptanan 10 İcra Vekili'nden birisi İktisat Vekâletidir ki ticaret, sanayi, ziraat, orman ve maadin hizmetlerini de içerisinde barındırmaktadır. İlk beş İcra Vekilleri Heyetinde bu şekilde yer alır. Kaldı ki, 1923 yılında kurulan I. İnönü Hükümeti'nde de İktisat Vekâleti vardır. Ancak, 3 Mart 1924'te 432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekâletleri Teşkili Hakkında Kanun ile Ziraat ve Ticaret Vekâletleri kurularak İktisat Vekaletinin varlığına 1928 yılına kadar son verilir. İktisat Vekâleti'ne bağlı Ziraat, Orman, Baytar Müdüriyeti Umumiyeleri ayrılarak bir Ziraat Vekâleti, o güne kadar İktisat Vekâleti'nde mevcut olan çeşitli hizmetleri yerine getirmek üzere de bir Ticaret Vekâleti kurulmuştur.¹⁵⁰ Bu değişiklik dört yıl sürmüş, 1928 yılında İktisat Vekâleti yeniden kurulmuştur. 16 Ocak 1928 tarih ve 1200 sayılı “Ticaret ve Ziraat” Vekâletlerinin Tevhidi ile İktisat Vekâleti Teşkili” hakkında Kanun ile Ziraat Vekâleti

zorunlu olduğu ve bu bakanlıkların Heyeti Vekileye takviye olması için kurulmadıklarını ayrıca belirtmiştir. TBMM zabıt Ceridesi, İ:19, Devre:4, Cilt:5,İçtima:1, 29 Aralık 1931.

¹⁴⁸Vekalet, merkezde 10, taşrada 4 birimden oluşmaktaydı. Taşra başmüdürlük, müdürlük, baş memurluk ve memurluk şeklinde örgütlenmiştir. Merkez; müsteşar, genel müdürlük, hukuk müşavirliği, teftiş heyeti ile klasik bakanlık örgütlenmesini yansıtmaktadır. Düstur III. Tertip 16.cilt s.1617.

¹⁴⁹ Tayfun Çınar, “1932: Devletçilik Yılı: Temmuz Kararları Çerçevesinde Devletçiliğe Geçiş”, Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939, Ed: Birgül Ayman Güler, Ankara Ün. SBF KAYAUM Yayınları Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması, Ankara 2007, s.311.

¹⁵⁰ Düstur III. Tertip cilt 5, s.670

kaldırılmış, kendisine bağlı Ziraat, Orman ve Veteriner Umum Müdürlükleri yeniden İktisat Vekâletinin birimleri haline getirilmiştir.¹⁵¹ Ziraat Vekâleti'nin geri dönüşü yukarıda zikredildiği üzere Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti ile birlikte 1931 yılındadır.¹⁵² Ticaret Vekâleti ise ileride aktarılacağı üzere 1939 yılında İktisat Vekâletinin görevlerini daraltıcı bir bünye ile geri dönecektir.

İktisat Vekaletinin bu sürekli bölünme/ayırılma/yeniden kurulma hali bir yana bırakılırsa 1928 yılı ile 1939 yılları arasında Vekaletin üstlendiği ekonomi yönetiminin karargahı olma işlevi, ileriki zamanlara taşınacak bir yönetim biçiminin şekillenmesine hizmet edecektir.

1928 yılında tekrar kurulan İktisat Vekaletinden beklenti yüksektir. 1927 yılında kabul edilen Teşvik-i Sanayi Kanununa dayanarak sanayi işletmelerine gerekli prim dağıtımının gerçekleşmesi Vekaletin önemli görevleri arasındadır. Ancak daha dikkat çekici olan özelliği aynı yıl kurulan Âli İktisat Meclisi ile iktisadi planlamanın merkezini oluşturma yönünde ilerlemesidir. Ancak İktisat Vekaletinin ekonominin merkezi haline gelmesi 1930'lu yıllarda gerçekleşecektir. İktisat Vekaleti Kuruç'un ifadesiyle, 1930-1931'den yani devletçilik döneminin ilk adımlarından başlayarak bir *süper bakanlık* haline gelmiştir. Vekaletin gücü kadro sayısından değil, ekonomik kararların artık ülke yönetiminde daha ağırlıklı olmasından kaynaklanmaktadır. 1920'lerin özel kesimi teşvik edici politikası dünya buhranı etkisini hissettirmeye başladığı andan itibaren yerini ekonomiyi kontrol ve özel kesimi koruma gereklerine bırakmıştır. Bu durum ekonomide merkezi bir karargahı zorunlu kılmaktadır.¹⁵³

1925'te kurulmuş fakat başarılı olamamış Sanayi ve Maadin Bankası modeline, 1932 yılında kurulan sınaî krediler için bir banka olan *Türkiye Sanayi Kredi Bankası* ve sanayi tesislerini kurmak ve işletilmesini gözetmek üzere kurulan *Devlet Sanayi Ofisi* kurularak son verilmişti. 1932 dönümü olarak adlandırılabilir bu hareketin iki anlamı bulunmaktaydı. Birincisi 1930'lu yılların kaynak darlığı koşullarında kaynak desteğinin sanayiye yönlendirilmesi; ikincisi, 1932'de sona erecek özel kesim muafiyet ve ayrıcalıklarının kesilerek sanayiye aktarılmasıydı. Bu modelin sahibi, V. İnönü

¹⁵¹ Meral Tecer, "Atatürk Döneminde (1923-1938) Ekonomik Örgütlenme", *AİD*, Cilt:39, Sayı:4, Aralık 2006, s.75-116

¹⁵² 1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun Düstur III. Tertip 13.cilt, s.61.

¹⁵³ Bilsay Kuruç, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 2. Cilt (1933-1935)*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No: 580, Ankara, 1993, s. LXXIX.

Hükümetinin İktisat Vekili Mustafa Şeref Özkan'dı. Sermaye çevresi Özkan yönetimindeki ekonominin gidişatından memnun değildir. Bu hoşnutsuzluğun bir çatışma ortamına sebep olacağı da açıktı. Nitekim Mustafa Şeref, 1932 Eylül ayına kadar görevini sürdürebilmiştir. Bu tarihten itibaren, sermayenin isteklerine kulak verecek bir isim İktisat Vekaleti koltuğunu getirilmiştir. 1932 yılında İktisat Vekaleti görevi Mahmut Celal Bayar'a geçer.¹⁵⁴ Celal Bayar için de İktisat Vekaleti iktisat politikalarının karargahıdır. Ancak politika değişmiştir. İktisat Vekaleti'nin planlama işlevi yerini koordinasyon görevine bırakır.

1934 İktisat Vekaleti teşkilat Kanunu, Vekaletin ekonomi üzerindeki düzenleyici rolünü arttırırken özel kesim buna karşı çıkmamış tam tersine bunu desteklemiştir. Kuruç, incelediği belgelerden düzenleyici rolün ekonomiyi Vekalet'in kararlarına bağlayacak nitelikte olduğunu ifade etmektedir. Bu durumun ortaya çıkardığı sonuç şudur: Özel kesim ekonomide merkeziyetçi bir karar düzenine karşı değildir. Sadece bir koşulla: Merkezi karar sisteminin başında özel kesim ile özdeşleşmiş kişilerin bulunması koşuluyla. Kuruç burada 30 Mart 1934 tarihli Milliyet Gazetesi yazarı Ahmet Şükrü tarafından kaleme alınan bir yazıdan alıntı yapmaktadır. Burada Kuruç'tan aktararak yazıdan alıntı yapılırsa şu çözümleme ile karşılaşılmaktadır.¹⁵⁵

Yakın zamanlara kadar İktisat Vekaletleri hükümet mekanizması içerisinde bir nevi lüks telakki ediliyordu. Cihan buhranı ve devlet bünyelerinde meydana gelen değişiklik, bu vekaletlerin ehemmiyetini tebarüz ettirdi. İktisat Vekaletleri memleket iktisadiyatının nazımı olduğu gibi, harici ticaret münasebetlerinin idaresi de bu Vekaletlere terk edildi. Bu kadar büyük ve ağır vazife ve mesuliyetler yüklenen bir vekaletin kuvvetli teşkilatı olması tabiidir. Mahmut Celal Bey İktisat Vekaletine geçtiği gün karşılaştığı meselelerden biri de bu idi.

Ahmet Şükrü'nün yukarıdaki alıntıda yer alan ifadeleri çok geçmeden Celal Bayar'ın beyanatlarına yansır. Celal Bayar için de İktisat Vekaletinden beklenen bir diğer önemli görev, dış ticaretin arttırılmasıdır. İktisat Vekaletinde dış ticarete yönelik uzman bir birimi olan *Ticaret-i Hariciye Dairesi* teşkili için daha önce 1928 yılında bir proje hazırlanmış, ancak sonuç alınamamıştı.¹⁵⁶ 1929'da "Türk ve dünya tüccarları arasında ticaret bağlarının geliştirilmesine imkan yaratılması amacıyla" Harici Ticaret

¹⁵⁴ A.k, s. LVII-LVIII.

¹⁵⁵ A.k

¹⁵⁶ Hakimiyeti Milliye, 23 Ocak 1928.

Dairesi Teşkiline dair Kanun Tasarısı TBMM'ne gelmiş ancak o da yasalaş(a)mamıştır.¹⁵⁷

Hükümet, 2450 sayılı İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun'u 27 Mayıs 1934'te Meclis gündemine getirir. Celal Bayar, "İktisat Vekaleti'nin mesaisi beynelmileldir, cihanşümuldur (evrenseldir) ve vatanşümuldür. Bütün cihanla münasebet ve irtibatımız vardır....Ticareti hariciyemizin ehemmiyeti aşıkardır" sözleri ile dış ticaretin önemine vurgu yaparken, İktisat Vekaleti'nin yeni yapısına dair ipuçlarını da kanunun kabulünden sonra fırsat bulduğu her ortamda açıklamaktadır.¹⁵⁸

İktisat Vekaleti ekonominin karar merkezi haline gelecektir. İcraçı olmaktan ziyade politika merkezi olarak tasarlanmıştır.¹⁵⁹ Yeni yükleneceği görevleri oranında da güç kazanmıştır. Kanunun kabul edilmesinin hemen ertesinde Celal Bayar İktisat Vekaleti üzerinde yapılan değişikliklerin sebeplerini açıklar: " cihan iktisadiyatının harp sonrası devrelerinde geçirdiği esaslı bünye değişiklikleri ve son senelerde mücadele etmek mecburiyetinde kaldığı dünya umumi buhranı, her memlekette iktisat vekaletinin vazifelerini ağırlaştırmış ve dolayısıyla mesuliyetlerini arttırmıştır". Krizin Vekaletin yeniden düzenlenmesinde etkisi olmakla birlikte Bayar'a göre bir başka motivasyon daha vardır. Celal Bayar sözlerine şöyle devam etmektedir: "modern devletler teşkilatında esas olan iş bölümü ve madde ihtisas, verim ve milli iktisat ihtiyaç ve icaplarına azami nispette uygunluk bu teşkilatın tespitinde nazara alınmış başlıca prensiplerdir". Teşkilat bünyesinde bu prensipler çerçevesinde yeni birimler oluşturulacaktır. Teşkilat, iş bölümü, uzmanlaşma ve verim kavramları ile yeniden düzenlenecektir. Bayar, İktisat Vekaletinin en önemli organı olarak gördükleri ve Türk mallarının yabancı ülkelerdeki sürümünü kolaylaştıracak yolları araştırmak ve üretici ve tüccarlara bir rehber olmak başlıca vazifesi olan "Türkiye Dış Ticaret İşleri Milli Ofisleri Dairesi"nin hemen faaliyete geçeceğini söylemektedir. Merkezi Ankara'da olacak olan ve kısaca Türkofis diye anılacak olan yeni teşkilatın İstanbul ve İzmir'de şubesi bulunacaktır. Teşkilat üç bölümden oluşacaktır. Birinci bölüm, dış ticareti

¹⁵⁷ BCA:30.18.1.2/1.12.17/7547/9529, Sonay Bayramoğlu "1929: Yönetimde Merkeziyetçiliğin İnşası", Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939, Ed: Birgül Ayman Güler, Ankara Ün. SBF KAYAUM Yayınları Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması, Ankara 2007, s.39.

¹⁵⁸ TBMM Zabıt Ceridesi, Cilt.22, İçtima 58, Celse 1, Devre:4, 27 Mayıs 1934.

¹⁵⁹ Düstur III. Tertip 15.cilt (1) s.577. 1934 değişikliği ile gelen bir başka değişiklik ise İş ve İşçiler Bürosu'nun kurulmasıdır. Çalışma alanının bir büro şeklinde örgütlenemeyeceği gerekçesi Çalışma Bakanlığının kuruluşuna getirecektir.

ilgilendiren konular ile meşgul olacak, ikinci bölüm, ihracat mallarının üretim, satış, sürüm bakımından ayrı ayrı incelemekle sorumlu uzman masalarından oluşacak ve üçüncü bölüm muamelat işleri ile uğraşacaktır. İkinci bölüme yüklenen asıl görev yönetim bilimleri açısından dikkat çekicidir. Çünkü Bayar'ın açıklamasından aynen alıntı ile “Teylerizasyon ve standardizasyonu da şamil teknik manasiyle rasyonelleştirilme” bu bölüm teşkilatı arasındadır.¹⁶⁰

Bayar bir açıklamasında, “rasyonelleşme önümüzdeki yıllarda emek vereceğimiz mevzuların en üstünüdür” demektedir. Bayar için kelimenin anlamı şudur:¹⁶¹ “her türlü fena görenekten, vakit, emek ve madde israfından bizi uzaklaştıracak teknik, ekonomik, ölçülü çalışma tarzı ve gerektirdiği teşkilat. Anlaşıyor ki, rasyonalizasyon kelimesiyle biz standardizasyon, teylorizasyonu, teşkilatlanmayı ileri teknik ve kaliteyi ve kelimesiyle ifade edilen; piyasa için mal hazırlama; sevk etme tekniğini kast ve istihdaf ediyoruz”. Dış ticarette rasyonalite: planlı dış ticaret, ihracat mallarının standardizasyonu en büyük hedeftir. Standardizasyondan beklenti en iyiyi en ucuza maletmek, iç ve dış finansmanda ucuzluk ve kolaylık sağlamak, çok çeşitli az miktarda mal yerine az çeşitli çok ve aynı vasıfta mal yetiştirmek sayılabilir. Ticaretin teşkilatlandırılması, marketing ve standardizasyon Bayar'ın gözünde bir zorunlulukturlar.

Özellikle tarımsal ürünlerin ihracatında standartlaşma dış ticarette ülkenin elini güçlendirecek bir hareket olarak görülmektedir. 2450 Sayılı Kanun ile dış ticaret alanındaki işler ilk defa bir çatı altında toplanması sağlanmıştır. İktisat Vekaleti bünyesinde ayrı şubeler halinde yer alan aşağıda yazılı birimler Dış Ticaret Reisliği (Türk Ofis) ismi altında örgütlenmiştir.¹⁶²

- * Ticaret Mümessilleri İşleri (Yurtdışı Teşkilat)
- * Harici ticaret ve hariçteki Türk Ticaret Odaları işleri,
- * Türk ihraç mallarına ve ihraç memleketlerine ait işler,
- * Ticaret mukavelelerine ve ticari münasebetlere dair işler,
- * Milli İktisadi Koruma İşleri,

¹⁶⁰ Celal Bayar'ın Anadolu Ajansı'na “Milli İktisat Vekaleti” Teşkilatı Hakkında Demeci, 28 Mayıs 1934 Hakimiyyet-i Milliye, içinde: *Celal Bayar'ın Söylev ve Demeçleri: Ekonomik Konulara Dair 1921–1938, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul, 1999, s.76.*

¹⁶¹ A.k, s.107-108

¹⁶² www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD//cumhuriyetoysay.doc Erişim Tarihi: 24 Mayıs 2011.

* Ecnebi devletlerin İktisadi tedbir ve mevzuatına dair işler,

* Neşriyat, propaganda ve turizm işleridir.

İktisat Vekaleti'ne yukarıda da ifade edildiği üzere yeni bir misyon yüklenmektedir. Celal Bayar'ın yüksek ülkü olarak adlandırdığı misyon “vekaletin iktisadi alanda ülkenin kudretli ve bilgili bir erkanı harbiyesi” görevini üzerine almasıdır. Uluslararası alanda iktisadi varlık kazanma mücadelesi içerisinde çıkarlarının korunmasını sağlama ve ülkedeki tüm üreticilere, işçilere, sanayicilere, tüccarlara madencilere, bankacılara vs. rehber olmaktır.¹⁶³ Bayar'ın sıraladığı bu ülküler belki de sermaye çevresinin bu kadar güçlenen bir merkezi yapıya ses çıkarmamasına sebepti.

2450 sayılı Kanun ile İktisat Vekaleti en geniş görev sınırlarına ulaştı. Vekaletin ekonomide oynayacağı rol keskinleşti. Kanunun çıkarıldığı ortam, 1932 yılında Mustafa Şeref öncülüğünde gelişen sanayileşme modelinden rahatsız olan sermaye çevresinin baskısı nedeniyle 1933'te modelden geri adım atıldığı bir döneme denk gelmektedir. Ancak 1934'te devletin yatırımcılığı bir düzene sokması gerektiği üzerine iki atılımla hareketlenmiştir. Sümerbank Yasası hem sermaye çevresinin endişelerini hafifletecek hem de devletin düzenleyici rolünü arttıracak bir çerçevede Meclis'ten geçer. İktisat Vekaleti yeniden teşkilatlandırılırken, Vekaletin koordine edici işlevi Sümerbank'ın icrai faaliyetleri ile birleşecek ve güçlü bir yapı ortaya çıkarılacaktır. Kanunun gerekçesinde; “Devletin bizzat tesisini üzerine aldığı iktisadî teşekkülleri Sümerbank, aracılığıyla idare ve kredi, sanayi ve ticaret teşebbüsleri sahiplerine ve binnetice memleket lehine azami randımanı temin suretile iktisadî sahada takiibi icap eden katî istikamet ve vecheyi tayin ve bunları teknik esasların icaplarına en uygun surette ihzar ve sevk ve idare siyasetini bulup tatbik etmekle mükellef bulunacak, bu gayeye erişmek için İktisat vekâleti icap eden bilcümle tedbirleri vaktinde almağa ve bunları tam bir şuur ve istikametle tatbik etmeğe muktedir” bulunacaktır.¹⁶⁴

Ancak Kuruç'un da belirttiği üzere “İktisat Vekaleti Teşkilat Kanunu, siyasal otoritenin özel kesimi kontrol altına alma niyetinden çok, özel kesimin kendi istek ve eğilimlerini merkezîyetçi bir karar sisteminde bulduğunu, kaynak tahsisinin özel kesim

¹⁶³ TBMM Tutanak Dergisi, Devre: IV, Cilt:22, İçtima:3, 27 Mayıs 1934, İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında I/978 Numaralı Kanunun Esbabı Mucibe Layihası, içinde: Celal Bayar'ın TBMM'de Yaptığı Kanun Tekliflerinin Esbabı Mucibeleri 1920-1938, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul 1999, s.53-54

¹⁶⁴ TBMM ZC, 27 Mayıs 1934, Cilt:22, D:IV, İ:III.

için güvenceye alınması ve doğru biçimde selektif olarak yapılmasının bu kesimce önemli görüldüğünü yansıtmaması bakımından” dikkate değerdir.¹⁶⁵

iii. Mali Teşkilatta Reform

1927 yılında çıkarılan 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, devlete ait bütün malların idare ve muhasebeleri düzenlenmiş ve bütçe sisteminde merkeziyetçi yapıyı benimsemişti.¹⁶⁶ Bu bütçe uygulaması mali yılla sınırlıdır. Bütçe düzeni idari yapıyı yansıtmaktadır. Bu Kanunun temel özelliği mevcut idari yapıyı esas alıp bu idari yapı üzerine mali yapıyı oluşturmamasıdır. Genel Bütçe (Muvazene-i Umumiye), Katma Bütçe ve Mahalli idareler bütçelerinden oluşmaktadır.

1927 düzenlemesinin merkeziyetçi yapısı 1930’lu yıllardan itibaren eleştiri konusu olmuştur. 1935 senesi Siyasi İlimler Mecmuası’nda bir makale çevirisi dikkati çekmektedir. Makale ünlü Fransız idare hukukçularından Gaston Jéze’ye aittir. Makale’nin başlığı “ Bir Demokraside Maliye Bakanının Rolü” dür.¹⁶⁷ Jéze her ülkede mali ıslahatın hükümetlerin en büyük çabası olduğunu ancak yalnızca isteğin yeterli olmadığını bu ıslahatın usul ve yönteminin öncelikle belirlenmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır. Maliye bakanının diğer bakanlar ve parlamento karşısındaki özel durumunu açıklarken, maliye bakanlığının harcamacı olan diğer bakanlıklar karşısındaki görece üstünlüğünün altını çizmektedir. Bu durumundan dolayı başbakanın maliye bakanı ile yakın çalışması ve desteğini esirgememesi gerektiğini ayrıca vurgulamaktadır. Ancak Jéze çok daha önemli bir konuyu öne çıkarmaktadır. Modern ülke maliye bakanlarının konumunu açıkladıktan sonra maliye bakanının her zaman maliyeci olmadıklarına dair örnekler sunmakta ve bu örneklerden yola çıkarak asıl hedeflediği yeni bir “teknikçi” büroyu açıklamaya çalışmaktadır. Jéze’ye göre, teknikçi olmayan bir maliye vekilinin yanında teknikçilerin bulunması gerekmektedir. Teknisyenler meslekte uzun yıllar mesai harcamış icra uzuvlarıdır. Maliye bakanı değişse dahi bu teknisyenler sayesinde işler aksamadan yürüyebilecektir. Amerika Jéze’nin örnek aldığı ülkedir. ABD’de 1922 düzenlemesi ile bütçe denkleşmesine dair mesul bir otorite yaratılmış olmasıdır.

¹⁶⁵ Bilsay Kuruç, cilt.2, a.k, s.LXXXIV,.

¹⁶⁶ Bu kanun 2003 yılında çıkarılan Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu çıkarılıncaya kadar kamu mali yönetimini düzenlemiştir. TBMM Z.C C.32 İ.72 Birinci Celse

¹⁶⁷ Gaston Jéze, “Bir Demokraside Maliye Bakanının Rolü”, Çev: Mustafa Emin, Siyasi İlimler Mecmuası, Sayı:49, Nisan 1935, s.36-44

Jéze'nin açıklamaya çalıştığı teknikçi bir büro ile güçlendirilecek bir Maliye Vekaleti Türkiye gündemine de Hervé Alphand tarafından kaleme alınan raporun tam ismi “Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığına Rapor” ile düşmüştür.¹⁶⁸ Raporun başlangıcında maliye teşkilatının yeniden düzenlenme işinin Hükümetin çözmesi gereken esaslı sorunlardan biri olduğu yazmaktadır. Maliye teşkilatında 1927 tarihli Muhasebei Umumiye Kanunu dışında esaslı bir düzenleme yapılmamıştır. Nafia, Adliye, Maarif ve İktisat gibi bazı bakanlıklar merkez ve taşra teşkilatını ayrıntıları ile tespit etmiş, Maliye Bakanlığı ise henüz teşkilatlanamamıştı.¹⁶⁹ Alphand'ın önerdiği Merkez teşkilatında kısa adı BÜMKO olan Bütçe ve Mali Kontroller Genel Müdürlüğünün kurulmuştur. Maliye Bakanlığına destek verecek teknikçi bir büronun kurulması yönetim-siyaset ayrışmasına verilecek iyi bir örnektir.

1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanununa yönelik reform isteği 1950'li yıllarda belirgin hale gelmiştir. Örneğin, Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor, James W. Martin ve Frank C.E. Cush tarafından 1952 yılında kaleme alınmıştır.¹⁷⁰ Raporun önsözünü yazan Martin, bu raporun Türkçeye çevirisinin *İktisadi İşbirliği İdaresi (ECA)* misyonunca gerçekleştiğini, raporun yazımında Russel Dorr ve Frederick Draper, Luella Eldridge, Robert Moody, Roland Pons, Frank Rosebery ve Henry Wiens'in katkılarının büyük olduğundan bahsetmektedir. Maliye Bakanlığının ve ona bağlı birimlerin kuruluş ve işleyişi hakkındaki bu inceleme yaklaşık bir sene önce mali ıslahat hakkında incelemede bulunan Roy Blough'un teşviki ile hazırlanmıştır. Ancak Bakanlık bu incelemeyi bir anlaşma içerisinde yürütmek istemektedir. Anlaşma ECA'nın onayını ve Marshall Planı yardımından istifadeyi şart koşmaktadır. İncelemenin konusu “daha sağlam bir milli iktisat bünyesi gayesine uygun olarak mali idareyi ıslah çarelerini araştırmak” şeklinde tanımlamaktadır.¹⁷¹ Muhasebei Umumiye Kanunu bakanların idare usullerini zorlaştırmıştır. Asıl daha önemlisi bu suretle merkeziyetçi usuller teamül haline gelmiştir.¹⁷² Rapora göre bu kanun acilen

¹⁶⁸ Hervé Alphand, Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığına Rapor, Ankara Başvekalet Matbaası, Ankara 1935

¹⁶⁹ Alphand, s.7

¹⁷⁰ James W. Martin, Frank C.E.Cush, Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor, Damga Matbaası 1952

¹⁷¹ A.k, s.3

¹⁷² A.k, s.9

kaldırılmalıdır. Kanun 2003 yılına kadar yürürlükte kalacaktır. Ancak bütçe reformuna ilişkin ilk girişim 1971 bütçe reformu ile gerçekleşecektir. İlerleyen bölümlerde bu konuda bilgi verilecektir.

iv. Bakanlık Üst Yönetiminde Siyasi Kadroların Arttırılması Girişimi: Siyasi Müsteşarlık

Müsteşarlar, bakanlara siyasi veya idari alanda yardımcı olan makamlardır. Yetkileri itibariyle uygulamada iki kısma ayrılarak incelenebilir. Birincisi *idari müsteşar* ikincisi *siyasi müsteşar*lardır. İdari müsteşarlar; meslekten yetişme, uzman idare memurlarıdır. Kabine değişmelerinin idare hayatı üzerine olumsuz etkisinin önlenbilmesi, idare işlerinin başında idari müsteşarların bulunması ile sağlanabilmiştir. Siyasi müsteşarlıkların ortaya çıkışı ise Batı’da bakanların, söz haklarının sınırlı olduğu kamara ya da mecliste siyasi nüfuzlarını arttırma ihtiyacından doğmuştur. Parlamenter hükümetlerde siyasi müsteşarların öne çıkan özelliği, bakanlar gibi seçilmişler arasından seçilmeleridir. Parlamento haricinde seçildikleri uygulamalara pek rastlanmamaktadır.¹⁷³ Fransa’da 9 Mayıs 1816 tarihli bir nizamname ile ilk müsteşarlar kurulduğunda görevleri idaridir. Temmuz Krallığı döneminde rolleri siyasi olsa da görevleri bakan adına idareyi yönetme değil bakanı parlamentoda temsil ile sınırlıdır. 1873’ten itibaren hükümet, müsteşarları tayin hakkını ziyadesiyle kullanarak müsteşar sayısı ihtiyacın ötesine geçmiştir. Bu sistem eleştirilmiş, hatta müsteşarlık çarkını bir süre kaldırmıştır.¹⁷⁴ Bu bakımdan müsteşar sayısı önemlidir. Bir bakanlıkta bir müsteşar olur kuralı zamanla yerleşen bir düşünce olacaktır.

Ahmet Mithat, 1929 yılında yayımladığı kitabında, “Türkiye’de siyasi müsteşarlar yoktur. Her vekalet, belli bir idari şubenin amiri olmak sıfatıyla o idarede kanun ve nizamın uygulaması ve denetimi ile sorumludur” der.¹⁷⁵ Ancak 1929 yılına gelinceye kadar zaman zaman siyasi müsteşar ya da vekil muavini adı altında yeni kadroların ihdası için girişimler mevcuttur. Keza Osmanlı’da da uygulama bulmuştur. Cumhuriyet dönemi, siyasi müsteşarlık üzerine ilk tartışma 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nun görüşmeleri sırasında gerçekleşmiştir. Kanuni Esasi Encümeni, vekilin

¹⁷³ Müslühiddin Adil, *Mukayeseli Hukuku İdare*, Güneş Matbaası, İstanbul, 1933, s.166-167

¹⁷⁴ Berthelemy, *Hukuk-u İdare*, Çev: M. Atıf, Hamit Matbaası, İstanbul 1931, s.243-244.

¹⁷⁵ Ahmet Mithat, *Türkiye Cumhuriyetinde Hukuku Esasiye Hareketi (1920-1929)*, Sanayi Nefise Matbaası, İstanbul, s.51.

görevlerini kolaylaştırma ve Meclis ile ilişkilerinde kendisine destek olması için *muavin* (*yardımcı*) unvanıyla 49. maddeye bir kayıt ilave etmiştir. 49. madde, vekâletlerin ve vekâlet muavinliklerin adedi kanunla tâyin olunur” şeklindedir. 23. madde ile de “mebusluk ile Hükümet memuriyeti bir zat uhdesinde” birleşemeyeceği kuralına istisna getirilerek “vekaletler ve muavinlikler bundan müstesnadır” denmiştir.¹⁷⁶ Vekil muavininden kasıt siyasi müsteşarlıktır. Celal Nuri Bey, Biga Mebusu Samih Rifat Bey’in muavin tabirinden siyasi müsteşar anlamının mı çıkması gerektiği sorusu üzerine “Evet tamamen böyledir. Müsteşar kelimesi üzerinde uzun uzadıya uğraştık, diğer müsteşarlardan ayırmak için muavin dedik. Siyasi müsteşar manasındadır” demiştir. Ancak vekil muavinlikleri uygulamasına sıcak bakmayan Meclisten itirazlar gelince muavin ibaresi maddeden çıkarılmıştır. Maddenin son hali “vekalet adedi kanunla tayin olunur” şeklinde kalarak vekil muavini uygulamasına gidilmemiştir.¹⁷⁷ Vekil muavini ya da bakan yardımcılığı mekanizması 2011 yılında hayata geçirilecektir.

1937 yılında hükümet siyasi müsteşarlık ve vekaletsiz vekil olarak adlandırılan devlet vekili uygulamasını hayata geçirmek için harekete geçmiştir. Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’nda bir tadil yapılarak siyasi müsteşarlık ilgili maddelerde yerini almış; ancak Anayasa’ya devlet vekilliğine ilişkin bir hüküm konmamıştır. Devlet vekili tabiri bir tek anayasa değişikliğini takip eden 3117 sayılı Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir. Devlet vekili/bakanı hiçbir anayasa metninde açık bir şekilde yazılmamıştır.

Malatya mebusu İsmet İnönü ve 153 arkadaşının, Teşkilâtı Esasiye kanununun 2, 44, 47, 48, 49, 50, 61, 74 ve 75 nci maddelerinin değiştirilmesine dair kanun teklifi ile siyasi müsteşarlık makamı Teşkilat-ı Esasiye Encümeni mazbatasında şu şekilde gerekçelendirilmiştir:¹⁷⁸

¹⁷⁶ TBMM ZC C.1, İ.7, Mart 1924.

¹⁷⁷ TBMM ZC, C.1, İ.19, 23 Mart 1340.

¹⁷⁸ Madde değişiklikleri şu şekildedir; Teşkilâtı Esasiye kanununun 44 ncü maddesi: Başvekil, Reiscumhur canibinden ve Meclis azası meyanından tayin olunur. Sair vekiller Başvekil tarafından Meclis azası arasından intihab olunarak heyeti umumiyesi Reiscumhur’un tasdikile Meclise arz olunur. Meclis, müçtemi değilse arz keyfiyeti Meclisin içtimaina talik olunur. Hükümet hattı hareket ve siyasî noktai nazarını azamî bir hafta zarfında Meclise bildirir ve itimad taleb eder. Siyasî müsteşarları Başvekil, Meclis azası arasından seçerek Reiscumhurun tasdikına arzeder. Teşkilâtı Esasiye Kanunu’nun 47. maddenin ilk halinde “Vekillerin vazife ve mesuliyetleri kanunu mahsus ile tayin olunur” ifadesi yer almaktaydı. Maddeye siyasi müsteşarlıklar ifadesi yerleştirilerek “Vekillerin ve siyasi müsteşarların vazife ve mesuliyetleri mahsus kanunla tayin olunur” şeklinde yeniden düzenlendi. Teşkilat-ı Esasiye’nin 48. maddesi “Vekâletlerin ve siyasî müsteşarların adedleri kanunla tayin olunur” şeklinde değiştirildi.

Devlet işlerinin gerekli genişlemesi karşısında her vekâlet muamelâtının sürat ve suhuletle yürüyebilmesi için idare mekanizması ne derece tevsi edilse hazırlık devresini geçiren her işte son sözü söylemek, umumî ve nihâî kararları vermek Büyük Millet Meclisine karşı siyasî mesuliyeti deruhde etmiş olan vekile aid bulunması itibarile İcra Vekilleri Heyetini teşkil eden her vekilin gerek vekâletinde ve gerek Heyeti Vekile’de ve bilhassa Büyük Millet Meclisindeki muhtelif ve mütenevvi vezaifî karşılamak ve kendilerine bu veçhile tahmil edilen yükü bir dereceye kadar hafifletmek için vekil ile müşterek siyaset takib etmek, ve yalnız tevdi edilen vazifeden mesul olmak ve muhakemeleri Divanı Âliye aid bulunmak ve haklarındaki cezaî takibat sukutlarını mucib olmak üzere Başvekil’in inhası ve Reiscümhurun tasdikile kendilerine Büyük Millet Meclisi azasından yardımcı verilmek suretile siyasî müsteşarlık teşkilâtı vücade getirilmesi ve vekillerin vazife ve mazeret ve mezuniyet sebepleriyle muvakkat bir müddet için vekâlet başından ayrılması halinde ona vekâletin meşguliyeti derkâr olan İcra Vekilleri Heyeti azasından birine hasrı, her iki vekâlet işinde aksaklık teylid etmesinden ihtirazen mezun veyahud mazur vekile, vekilin haiz olduğu nüfuz ve mesuliyetle siyasî müsteşarlardan birinin de niyabet edebilmesi ve buna dair olan kararnamenin Büyük Millet Meclisine arzı hususları pek yerinde bulunmuştur.

5 Şubat tarihinde 1315 sayılı kanun ile Anayasa’da yapılan değişiklikleri 8 Şubat tarihinde Hasan Saka’nın teklifi ile 3117 sayılı Kanun takip etti. 3117 sayılı Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarlıkların Vazifeleri Hakkında Kanun adını taşıyan Kanun siyasi müsteşarlıkların görevlerini anayasa değişikliğine uygun olarak düzenlerken Anayasa’da ifadesi bulunmayan “vekaletsiz vekilleri” de yani devlet bakanı uygulamasına da hukuki çerçeve oluşturulmuştur.

Hasan Saka’nın ifadesiyle teklif, devlet dairelerinin iş ve faaliyetlerinin artması, idari teşkilat kadrolarında yapılacak bir genişletme ile karşılanamayacağı, siyasi teşkilatlanmada da bir genişleme yaşanması gerektiği fikrinden yola çıkarak hazırlanmıştır. Teklif, ihtiyacın karşılanmasına yönelik olarak iki kısımdan oluşmaktadır. Birincisi, doğrudan doğruya İcra Vekilleri Heyetini teşkil eden vekaletlerde bir genişlik, bir çoğalma imkanını karşılanması, ikincisi ise kabinenin yeni

Maddenin ilk halinde ise vekaletlerin adedinin kanunla tayin olacağı şeklindedir. Aslında 1924 Anayasası görüşülürken 48. madde “Vekaletlerin ve vekalet muavinlerin adedi kanunla tayin olunur” şeklindedir. Ancak Meclis vekalet muavinliği diye bir kurumun olamayacağını öne sürerek maddeden vekalet muavinliği ibaresi çıkarttırılır. 49. madde “Mezun ve her hangi bir sebeble mazur olan bir vekile İcra Vekilleri Heyeti azasından bir diğeri veya siyasî müsteşarlardan biri muvakkaten niyabet eder. Ancak bir vekil veya bir siyasî müsteşar bir vekâletten fazlasına niyabet edemez” şeklinde değiştirilir. Maddenin ilk hali, “ Mezun veyahut herhangi bir sebeple mazur olan bir Vekile, İcra Vekilleri Heyeti azasından bir diğeri muvakkaten niyabet eder. Ancak bir Vekil bir Vekaletten fazlasına niyabet edemez şeklindeydi. 50. maddeye de siyasi müsteşarlık ibaresi yerleştirilerek madde “İcra Vekillerinden veya siyasi müsteşarlardan birinin Divanı Âliye sevkine dair Türkiye Büyük Millet Meclisince verilen karar vekalet veya müsteşarlıktan sukutu dahi mutazammındır” şeklinde değiştirilmiştir. Son olarak 61. maddeye de siyasi müsteşarlıklar ibaresi eklenerek “Vazifelerinden münbais hususatta İcra Vekillerine siyasi müsteşarları ve Şurayı Devlet ve Temyiz Mahkemesi ruesası ve azasını ve Cumhuriyet baş müddeiumumisini muhakeme etmek üzere bir Divanı Ali teşkil edilir” şeklinde değiştirilmiştir.

idare ve ihtiyaçlarının giderilmesinde tıkanıklığı aşmaya yardımcı ikinci derecede siyasi bir yapının oluşturmaadır. İkinisinden kasıt “parlamentaire müsteşarlıklar”dır.¹⁷⁹

11 maddeden oluşan Kanun’un birinci kısmı vekaletler ile ilgili olan ilk iki maddedir. Birinci maddeye göre, devlet daireleri, biri Başvekalet olmak ve adedleri on ikiden az ve on altıdan fazla olmamak üzere vekaletlere ayrılır. Devlet Vekili denilen vekaletsiz vekiller de bu sayıya dahildir. Siyasi müsteşar sayısı ve hangi vekalet işlerinde vazife göreceklerini Başvekil tayin eder ve kararnamesi ona göre tanzim ve tasdik olunur. Lüzumuna göre bir vekalet için birden çok siyasi müsteşar seçilebilir.¹⁸⁰ İkinci madde İcra Vekilleri Heyetinin kaç vekaletten oluşacağını her kabine teşkilinde Başvekil tarafından gösterilen ve Cumhurbaşkanının onayına sunulan kabine üyesine göre belirlenecektir.¹⁸¹

Kanunu’nun diğere maddelerinden yola çıkarak siyasi müsteşarların özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- 1- Siyasî müsteşarların İcra Vekilleri Heyetinin toplantılarına katılmaları Başvekilin daveti ile olmaktadır. Vekiller heyetinde oyları istişari niteliktedir (md.4).
- 2- Siyasî müsteşarlar, kendilerine verilen belli işlerden dolayı şahsi sorumluluk yüklenmektedirler, ancak bu işlerden dolayı vekillerin Büyük Millet Meclisi’ne karşı siyasi sorumlulukları bakidir (md.5).
- 3- İcra Vekilleri Heyetinin toptan istifa veya düşürölmesi halinde siyasî müsteşarların görevleri de son bulur. Ancak bir vekilin tek başına istifa veya düşürölmesi o vekaletteki siyasi müsteşarın da çekilmesini münferid istifa veya ıskatı o vekâletteki siyasî müstesarm da çekilmesi sonucunu doğurmaz (md.6).
- 4- Siyasi müsteşarların görevleri genel şekli ve sorumlu vekilin direktifleri ile; vekilin bizzat yapacağı bütün işlerde vekile yardım etmek, idaresi kendilerine

¹⁷⁹ TBMM ZC, Cilt:16, İ:2, 8 Şubat 1937

¹⁸⁰ Düstur, III. Tertip, 18.cilt s.340.

¹⁸¹ İlk siyasi müsteşar atamaları şu şekildedir: Adliye; Kocaeli Mebusu Salahaddin Yargı, Milli Müdafaaya; Denizli Mebusu Necib Ali Küçüka, Dâhiliye; Malatya Mebusu Abdülmuttalib Öker, Maarife; Erzurum Mebusu Nafi Atuf Kansu, Ziraate Mardin Mebusu Rıza Ertun, İktisada; Konya Mebusu Ali Rıza Türel, Nafiaya; Trabzon Mebusu Sırrı Day, Sıhhat ve İçtimai Muavenete; Aydın Mebusu Dr. Hulusi Alataş atanmıştır.Ulus Gazetesi 25 Mart 1937 tarihli “Siyasi Müsteşarlıklara Kimler Tayin Edildi” başlıklı yazı

verilen belirli vekalet hizmetleri hakkında gereken kararları vermek, vekaletin Büyük Millet Meclisi'ndeki işlerini vekiller adına takip etmek, sonuçlandırmak, vekillerin muhatap oldukları sorulara vekil adına cevap vermekten ibarettir (md.7).

- 5- Siyasi müsteşarların görev esaslarının sınır, derece ve çeşitleri İcra Vekilleri Heyeti tarafından ayrıca bir kararname ile belirlenecektir (md.8), mebusluk ödeneğine ek olarak da ayda iki yüz lira ödenek ayrılacaktır (md.9).

Siyasi müsteşarlıkların teşkili meselesi yaklaşık dokuz ay daha gündemi işgal ettikten sonra kuruluşu gibi önce bir anayasa değişikliği ardından da 3117 sayılı kanunda değişiklik yapılarak varlığına son verilir. Kasım ayı sonlarına doğru Reisicumhur'un riyasetinde vekiller heyeti toplanmış ve siyasi müsteşarlığın gereksizliği üzerinde ortak karara varılmıştır. Kararın ardından siyasi müsteşarlar istifa etmiştir.¹⁸²

Siyasi Müsteşarlıkların kaldırılması Celal Bayar ve 152 arkadaşının Siyasi Müsteşarlıkların İlgası ve Devlet Dairelerinin Vekaletlere Ayrılması hakkında Kanun teklifinde şu şekilde açıklanmaktadır:

Vekillerin yüksek mesuliyetlerinde kendilerine yardımcı olacağı ve bu suretle vekillerin yükünü ve mesuliyetlerini tahfif etmek yolundaki mülahaaz siyasi müsteşarlıkların ihdasının kuvvetli bir sebebi olarak düşünülmüş ise de salahiyet sahibi olan vekillerin kuvvet ve kudretlerinin kendi şahıslarına münhasır olması lazım gelip diğer zevatın bu kudret ve salahiyete iştiraki vekillerin otoritelerini tenkis edecek mahiyet arzedeceği gibi bir vekalette vekil ile siyasi müsteşar arasında her zaman noktai nazar farkının doğurabileceği bir ihtilaf hali de hükümeti zâfa duçar edebilir. Müsteşarlık mütehassıs bir memuriyet olduğundan Büyük Millet Meclisi azası arasından seçilecek siyasi müsteşarların da ihtisas ve kabiliyetlerinden istifade edebilmek için idari ve icrai vazifelerde önce müsteşar olarak bulundurulmalarının faydalı olacağı hakkındaki mülahaaza da bunların çalışacakları vekilin emri altında bulunacaklarından bu hal ve enerjileri üzerine müessir olarak âti için hizmet edebileceklerden umulan faydanın fevtol olması ihtimalini kuvvetli olarak meydana çıkarmıştır. Kanun tatbikinden sonra bu vazifeye alınan bilgi ve kudretleri ile güzide vasıflara haiz arkadaşların sekiz ay içinde gördükleri tecrübe ile bilfiil edindikleri kanaat sonucunda siyasi müsteşarlıkların ihdasında derpiş edilen faydanın husul bulmadığı neticesine varmışlar ve kaffesi vazifelerinden aflatlarını dileyerek bu kanaatlerini izhar etmişlerdir. Bu teşkilatın tatbik edildiği memleketlerde dahi teşkilat aleyhinde ileri sürülen nazarı ehemmiyete almaya değer mahzurlar derpiş edilen faydaların istihsal edilemediğini göstermektedir. Şu hale

¹⁸² Ulus Gazetesi, 22 Kasım 1937.

göre, devlet teşkilatında zâf husule getiren bu teşkilatın lüzumsuzluğu bir prensip olarak tahakkuk etmiş ve bu sebeple müsteşarlık teşkilatının ilgası yerinde olacağı mütalaa edilmekte bulunmuştur. Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 48. maddesinde (vekaletlerin adedi kanunla tayin olunur) denmektedir. Halbuki devlet işlerinin inkişafına ve işlerin lüzumsuz yere parçalanmayacak surette vekaletlere ayrılması zaruri bulunduğu göre lüzum ve ihtiyaç göz önünde tutularak vekiller adedinin artması veya mevcuddan birinin ilgası her vakit yapılabilecek bir iş olduğundan aded kaydının ana kanunda yer tutmasının muvafık olmayacağı aşıkâr bulunmakla 48. madde teklif layihasında yazılı olduğu gibi vekaletlerin teşkili suretinin mahsus kanuna tabi bulunması şeklinde değiştirilmiştir. Siyasi müsteşarlardan bahis bulunan Teşkilatı Esasiye Kanunu'nun 44, 47, 49, 50 ve 61. maddelerinde yazılı fıkraların kaldırılması ve 48. maddenin de izah edilen sebeplere göre değiştirilmesine dair tanzim edilen bu kanun teklifi” sunulmuştur.

29 Kasım 1937'de Celal Bayar ve 152 arkadaşının Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun 44, 47, 48, 49, 50 ve 61. maddelerinin değiştirilmesi hakkında Kanun Teklifi ve yine Celal Bayar ve 18 arkadaşının Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarlıkların Vazifeleri Hakkındaki Kanunun Tadiline Dair Kanun Teklifi Meclise getirilmiştir.¹⁸³

3117 numaralı Kanun'nun birinci maddesi “İcra Vekilleri Heyeti'nin kaç vekilden tereküp edeceği, Başvekilin teklifi üzerine Cumhur Reisinin tasdikile taayyün eder. Devlet daireleri, biri Başvekalet olmak üzere, Devlet işlerinin inkişafına göre ve Devlet işlerini lüzumsuz yere parçalamayacak surette Başvekilin teklifi ve Cumhur Reisinin tasdiki ile vekaletlere taksim olunur” şeklinde değiştirilmiş, sayı sınırı da kaldırılmıştır. 3117 numaralı Kanunun 2, 3, 4,5, 6, 7, 8 ve 9 ncu maddeleri ise ilga edilmiştir.¹⁸⁴

¹⁸³ Yapılan Değişiklikler şöyledir:

44. madde: Başvekil Reiscumhur canibinden ve Meclis azası meyanından tayin olunur. Sair vekiller Başvekil tarafından Meclis azası arasından intihab olunarak heyeti umumiyesi Reiscumhurun tasdikile Meclis'e arz olunur. Meclis müçtemi değilse arz keyfiyeti Meclisin içtimasına talik olunur. Hükümet hattı hareket ve siyasi noktai nazarını azami bir hafta zarfında Meclise bildirir ve itimat talep eder.

47. madde: Vekillerin vazife ve mesuliyetleri mahsus kanunla tayin olunur.

48. madde: Vekaletlerin teşkili tarzı mahsus kanuna tabidir.

49. madde: Mezun ve herhangi bir sebeple mazur olan bir vekile İcra Vekilleri Heyeti azasından bir diğeri muvakkaten niyabet eder. Ancak bir vekil bir vekaletten fazlasına niyabet edemez.

50. madde: İcra Vekillerinden birinin Divanı Aliye sevkine dair Türkiye Büyük Millet Meclisince verilen karar vekaletten sukutu dahi mutazammındır.

61. madde: Vazifelerinden munbais hususatta İcra Vekilleri ile Şurayı devlet ve Temyiz mahkemesi rüesa ve azasını Cumhuriyet Başmüddei Umumisini muhakeme etmek üzere bir Divanı Ali teşkil olunur.

¹⁸⁴ Anayasa Encümeni'nin layihada yaptığı tadilden önce Celal Bayar ve arkadaşlarının teklifi “ Devlet daireleri; biri Başvekalet olmak üzere Devlet işlerinin inkişafına göre ve Devlet işlerini lüzumsuz yere parçalamayacak surette Başvekilin teklifi ve Cumhur Reisinin tasdikile vekaletlere ayrılır. İcra Vekilleri Heyetinin kaç vekaletten tereküp edeceği, Başvekilin teklifi ve Cumhur Reisinin tasdikine iktiran eden kabine azasına göre taayyün eder” şeklindeydi.

Devlet bakanlıklarına ise değinilmemiştir. Devlet bakanlıkları yönetim sistemimize 1946 yılında girecektir.

b. “Savaş” Gölgesinde Bakanlık Örgütlenmesi: 1939–1949

1939 yılına kadar krizin ekonomi üzerindeki tahribatını asgari düzeyde tutmaya çalışan hükümetleri, savaş ekonomisi beklemektedir. Savaş yıllarında Türkiye’yi yöneten iki hükümet mevcuttur; Refik Saydam ve Şükrü Saraçoğlu hükümetleri ki her iki hükümet savaş ekonomisi sorunlarına karşı iki farklı yaklaşımı temsil etmektedir. Sorun ortaktır; üretim azlığı, ithalat koşullarında oluşan darlık ve önlenemeyen enflasyonist baskı. Saydam Hükümeti bu sorunu katı fiyat denetimi ve tarım ürünlerine düşük fiyatla el koyma yöntemleriyle çözmeyi denerken, Saraçoğlu piyasa üzerindeki sıkı denetim mekanizmalarını kaldırma ya da gevşetme yoluna gitti.¹⁸⁵

i. İktisat Vekaletinde 1939 Değişikliği: Ticaret Vekaleti’nin Kuruluşu

26 Mayıs 1939’da kabul edilen 3612 sayılı kanun ile İktisat Vekaletinin görevleri yeniden düzenlenerek, sanayi, maadin ve iş hayatı ile bunlarla alakalı hususların, idaresi ve denetimi ile sorumlu kılınmıştır.¹⁸⁶ Hemen aynı gün Ticaret Vekâleti kurularak ezelden beri mevcut olan İktisat Vekâletinin Ticaret Vekâleti üzerindeki iktidarı sona erdirilmiştir. Ticari hayat İktisat Vekâleti’nin ilgisinden çıkarılmıştır. 3614 sayılı Ticaret Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun ile iç ve dış ticaret işleri ile bunlarla ilgili işlerin düzenlenmesi, idaresi ve denetimi ile bu yeni bakanlık sorumlu tutulmuştur.¹⁸⁷ İktisat Vekaletinin iş hayatının düzenlenmesindeki yetkisi ise, 1946 yılında kurulacak olan Çalışma Bakanlığı’nın kurulması sona erecektir. Ticaret Vekaleti savaş döneminin en önemli karar organı statüsündedir. Milli Korunma Hükümlerinin işler hale gelmesi bu bakanlık bünyesinde kurulan ofisler aracılığıyla sağlanacaktır.

¹⁸⁵ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Kitabevi, Ankara 2004, s.83-84

¹⁸⁶ İktisat Vekâleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2450 sayılı Kanunda bazı Değişiklikleri yapan Kanun Düstur III. Tertip, 20.cilt, s.683, 26 Mayıs 1939.

¹⁸⁷ 27 Mayıs 1939 Düstur III. Tertip 20.cilt s.695.

ii. Ekonomi Yönetiminde Heyetlerle Yönetim: Milli Korunma Koordinasyon Heyeti- İaşe Müdürlükleri

1940 yılında İsmet İnönü Cumhurbaşkanı, Refik Saydam Başbakan'dır. İkinci Dünya Savaşı'na girmeyen Türkiye, savaş ekonomisinin tüm ağırlığını yaşamaktadır. Daralan ithalat savaş döneminde iki kat daha azalmış, üretim düşmüş ve 1930'lu yılların planlama çalışmaları, sınai yatırım programları tümüyle ertelenmiştir.¹⁸⁸

Saydam Hükümeti'nin sıkı denetim ve el koyma politikalarının aracı Milli Korunma Kanunu ve Kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulan yönetsel örgütlenmedir. 18 Ocak 1940 tarihinde kabul edilen Milli Korunma Kanunu olağanüstü hallerde Devlet bünyesini iktisadi ve milli savunma bakımından destekleyecek ve kuvvetlendirecek şekilde İcra Vekilleri Heyeti'ni karar alma ve uygulama bakımından yetkilendirmiştir. İcra Vekilleri Heyeti'nin alacağı kararlara ilişkin hazırlık ve ilgili vekaletler arasında işbirliğini kurmak üzere de bir *Koordinasyon Heyeti* teşkil olunacaktır. Bu heyet, Başvekilin teklifi üzerine ilgili vekillerden oluşmak üzere İcra Vekilleri arasından ayrılmaktadır. Heyet Başvekil'in başkanlığında Milli Müdafaa, Maliye, İktisat, Ziraat, Münakalat ve Ticaret vekillerinden oluşacağı karara bağlanmıştır.¹⁸⁹ Bu yapı koruma tedbirlerinin sadece Milli Korunma Kanunu hükümlerinden değil, bu kanuna dayanarak İcra Vekilleri Heyetince kabul edilen Koordinasyon Heyeti kararlarından örülmüş bulunduğu işaret etmektedir.¹⁹⁰

Koordinasyon Heyeti yıl içerisinde üretimin arttırılması için ücretli iş mükellefiyeti, günlük iş saatinin üç saate kadar arttırılması gibi kararlar almış ve kararların uygulanması konusunda vekâletlere olağanüstü yetkiler vererek süreci yönetmiştir. Örneğin Nafia Vekâleti'nin yol, köprü, meydan ve iskele inşaatlarında yeterli işçi, teknisyen temini için ücretli iş mükellefiyeti, dış ticarete devlet kontrolünün arttırmak üzere Ticaret ve İktisat Vekâletlerini yetkilendiren Sınai Ürünlerin Maliyet ve Toptan Satış Fiyatlarının Kontrol ve Tespiti Hakkında Nizamnamenin yayınlanması, milli müdafaa ihtiyaçları için gerekli olan gerçek ve hükmi şahısların ellerinde bulunan gayrimenkullerin istimlak edilebilmesi için Milli Müdafaa Vekaleti'ne yetki verilmesi

¹⁸⁸ Korkut Boratav (2004), *a.k.*, s.81

¹⁸⁹ Nuray Ertürk Keskin, "1940: Savaşa Karşı Ulusal Korunma", Ed: Birgül Ayman Güler, *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1940-1949*, A.Ü SBF KAYAUM Yayınlar:3, Ankara 2009, s.21.

¹⁹⁰ Hasan Refik Ertuğ, "Bir Tamim ve Bir Karar", *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı:138, Yıl: XII, Eylül 1942, s189.

örnek gösterilebilir. 4 Aralık 1940 tarihinde Milli Korunma Kanunu’nun 29. maddesine göre Maliye, Ziraat ve Ticaret Vekillerinden oluşan bir kurula gerek gördüğü ithal ve ihraç maddeleri için fiyat belirleme ve bu şekilde belirlenen fiyattan fazlaya ithal veya noksanına ihraç yapılmasını önleme yetkisi verilmiştir. İaşe ve fiyat kontrol işlerinin düzenlenmesi için gerekli örgütün kurulması için incelemeler yapılmış ve bu işin Ticaret Vekaletince yürütülmesi kararlaştırılmıştır. Vekaletin ismi Ticaret ve İaşe Vekaleti olarak düşünülmüş, Toprak Mahsulleri Ofisinin kaldırılarak vekalette kurulacak yeni bir teşkilata görevleri aktarılmıştır. Bu teşkilat, İaşe Umum Müdürlüğü’dür.¹⁹¹

Milli Korunma Kanunu’nun 6. maddesine dayanarak kurulacak olan üç yeni örgüt; Ticaret Ofisi, İaşe Teşkilatı ve Petrol Ofisi ekonomi yönetiminin denetimini sağlayacak örgütlenmeler olarak tasarlanmıştır.¹⁹² 14 Şubat 1941 tarihinde Koordinasyon Heyeti üç karar ile tasarladığını gerçekleştirir. Ticaret Vekaleti’ne Bağlı Bir İaşe Teşkilatı Kurulmasına Mütedair 102 numaralı Koordinasyon kararı ile iaşe işlerinin düzenlenmesi, idaresi ve denetimi ile meşgul olmak üzere Ticaret Vekaletine bağlı İaşe Teşkilatı kurulmuştur. Teşkilat merkezde ve vilayetlerde örgütlenmiştir. Ticaret Vekaleti’ne bağlı olarak kurulacak Toprak Mahsulleri Ofisi ve Ticaret Ofisinin Vekaletteki işleri İaşe Müsteşarlığında görülecektir.¹⁹³

Ticaret Vekaleti’ne Bağlı Bir Petrol Ofisi Kurulmasına Dair 103 numaralı Koordinasyon kararı ile tüzel kişiliğe haiz olmak ve hususi hükümlerine tevfikan idare edilmek üzere bir de Petrol Ofisi kurulmuştur. Merkezi İstanbul’dadır. Ofisin idare organı genel müdürlüktür.¹⁹⁴ 104 numaralı Koordinasyon kararı ile de halk ve milli müdafaa ihtiyaçları için gereken iaşe maddeleri ve malzemesinin alım satım işlerini temin etmek için Ticaret Vekaleti’ne bağlı hükmi şahsiyeti haiz olmak üzere bir Ticaret Ofisi kurulmasına karar verilmiştir.¹⁹⁵ Ankara, İstanbul İzmir’de İaşe Müdürlükleri

¹⁹¹Nuray Keskin, *a.k*, s.23-25.

¹⁹² Bülent Duru, “ 1941: Kıtık Yılında Milli Korunma Kanunu Uygulamaları”, Ed: Birgül Ayman Güler, *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1940-1949*, A.Ü SBF KAYAUM Yayınlar:3, Ankara 2009, s.162.

¹⁹³Düstur III. Tertip 22.cilt s.266.

¹⁹⁴14 Şubat 1941 Düstur III. Tertip 22.cilt s.271.

¹⁹⁵ 14 Şubat 1941 Düstur III. Tertip 22.cilt s.271

diğer vilayetlerde İaşe Heyetleri kurulacaktır.¹⁹⁶ Teftiş Heyeti Nizamnamesi ile de denetimi sağlayacak müfettişlerin koşulları düzenlenmiştir.¹⁹⁷

Ticaret Vekaleti'ne bağlı olarak bir de Dağıtma Ofisi kurulur. Bu ofis de tüzel kişiliğe sahip, özel hukuk hükümlerine göre idare edilmek ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı olmak üzere kurulmuştur. Ofisin idare organı genel müdürlüktür. Genel müdür Ticaret Vekaletinin teklifi üzerine İcra Vekilleri heyetince atanacaktır.¹⁹⁸

Ofislerin ortak özelliği, tüzel kişiliğe sahip olmaları, idari mali özerkliğinin bulunmaları, özel hukuk hükümlerine tabi olmaları ve merkezde müdürlük şeklinde örgütlenirken, taşrada heyet şeklinde örgütlenmeleridir. Arttırma, Eksiltme ve İhale Kanunları ile Muhasebei Umumiye Kanunu'nun hükümlerine de tâbi değildirlir.

3 Şubat 1942 tarihinde yürürlüğe giren 4180 sayılı Kanun ile merkezi idarenin yetkileri artarken buna paralel taşra örgütlenmesine adli yetkiler tanınarak güçlendirilmiştir. Kanun ile öncesinde adliye içerisinde bulunan bazı görevler gereksinimlerin daha süratle çözülmesi adına vali ve kaymakamlara verilmiştir. Hükümetin yetkileri arttıkça halkın zorunlulukları da birlikte artmıştır. Refik Saydam Hükümeti'nden sonra gelen Saraçoğlu Hükümeti'nin yönetimi devralması ile iaşe örgütlenmesinde önemli değişiklikler görülmüştür. Fiyat kontrollerinin esnekleştiği bu dönemde kontrolün elden kaçmaması amacıyla Ticaret Vekaleti bünyesinde bir büro kurulmuştur. Belediyelerde ise bir fiyat murakabe ve ihtikarla mücadele bürosunun kurulması zorunlu görülmüştür.¹⁹⁹

Hükümet 1942 yılında bazı özel girişim kuruluşlarının elinde bulunan fabrika ve bu fabrikalarda yer alan çeşitli üretim araçlarına, bazı ürünlere değeri ödenmek koşulu ile el koymakta, fazla mesai ve iş yükü getirmektedir. Ofislerin ömrü 1942 Ağustosunda son bulmuştur. Ticaret Vekaleti İaşe Müsteşarlığı merkez ve taşra teşkilatı ilga edilmiştir. Dağıtma ofisi de aynı tarihte kaldırılmıştır.²⁰⁰ Çünkü Başvekalet koltuğunda

¹⁹⁶ Düstur, III. Tertip, 22.cilt s.1292.

¹⁹⁷ Düstur, III. Tertip, 23.cilt s.67.

¹⁹⁸ Düstur, III. Tertip, 23.cilt s.393.

¹⁹⁹ 4180 sayılı Milli Korunma Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanunu'nun 6, 18, 19, 21, 25, 29, 30, 31, 32, 34, 36, 38, 42, 43, 44, 47, 50, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 63, 66, 67, 68'inci maddeleri değiştirilmiştir. Tayfun Çınar, "1942: 'A'dan Z'ye Bozuk Devletin Yeniden Yapılanması Girişimlerinin Yükselişi ve Düşüşü", Ed: Birgül Ayman Güler, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940-1949*, A.Ü SBF KAYAUM Yayınlar:3, Ankara 2009, s.233.

²⁰⁰ Düstur III. Tertip 23.cilt, 11 Ağustos 1942.

Saraçoğlu oturmaktadır. Saraçoğlu'nun piyasa üzerinde sıkı denetimin kaldırılması adına ilk hareketi İaşe Müsteşarlığının kaldırılması oldu. Denetimin kaldırılması ardından yaşanan yüksek fiyat düzeyleri ve enflasyonist baskının aşılması Saraçoğlu Hükümetini iki olağanüstü vergiye yöneltti: Varlık Vergisi ve Toprak Mahsulleri Vergisi. 1942 Kasım ayında konulan ve 1944 yılına kadar yürürlükte kalan Varlık Vergisi, büyük ölçüde azınlıkları kapsamakta ve esas olarak ticaret burjuvazisini tali olarak da çiftçi, esnaf ve ücretlileri kapsayan olağanüstü bir vergiyi oluşturmaktaydı. 1944 yılında Varlık Vergisi yerini Toprak Mahsulleri Vergisine bırakmış ve tarıma yönelik dolaysız bir vergi olarak Aşarı aratmayacak ölçüde köylü üzerinde baskı yaratmıştır.²⁰¹ Tüm bu baskılar toplumu CHP iktidarından uzaklaştırırken aynı zamanda yeni arayışlara sevk edecektir. 1945 sonrası bu isteğe cevap Demokrat Parti tarafından gelecektir.

iii. Bakanlık Sisteminde Klasik Yapıyı Bozan İki Yapı: Devlet Bakanı-Başbakan Yardımcılığı

Devlet bakanı uygulaması 1946 yılında 4951 sayılı “Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun” ile birlikte, çok partili siyasetin ilk milletvekili genel seçiminin ardından kurulan Recep Peker Hükümeti'nde yer almıştır. Devlet kuruluşlarının Başbakanın önerisi, Cumhurbaşkanının onamasıyla bakanlıklara ayrılacağını belirleyip, bunlara atanacak bakanlardan başka devlet bakanları ataması, bunların içinden de birine “başbakan yardımcısı” görevi verilecektir.²⁰²

Kanun tasarısının Hükümetçe hazırlanan gerekçesinde; Hükümet'in genel politikasında görüş ve düşüncesinden istifade edeceği bazı Devlet adamlarına Bakanlar kurulunda ihtiyaç hissedilmesi ve Başbakanlığa bağlı Devlet dairelerinin çokluğu ve işlerinin çeşitliliği karşısında Başbakanın Devlet işlerinde daha serbest çalışabilmesi için bir bakanın yardımına ihtiyacı bulunması nedeniyle Devlet Bakanlarına ihtiyaç duyulduğu belirtilmekte ve Bakanlar Kurulunda Devlet Bakanlarının varlığına olanak tanıyan 3117 sayılı kanunun 3271 sayılı kanunla değiştirilmesi sırasında devlet

²⁰¹ Korkut Boratav (2004), *a.k.*, s.85-86.

²⁰² Tacettin Karaer, “Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu”, *Amme İdaresi Dergisi*, 23/2, 1990, s55.

bakanlığından bahsedilmesinden doğan tereddüt karşısında bu yeni tasarının hazırlandığı ifade edilmektedir.²⁰³

Komisyon üyelerinden tasarının reddine taraftar olanlar: Bakanların görev ve sorumluları hakkındaki özel kanun çıkmadan bu kanunun çıkmasının bakanların müşterek sorumluluklarını bertaraf edeceğini, bu teşkilâtın, tasarruf icap ettiği zamanda yeni masrafa yol açtığı görüşünde birleşmişlerdir.

Bakanların görev ve sorumlulukları hakkındaki özel bir kanun çıkmadan da bakanların hukuki ve mali sorumluluklarının Divanı Muhasebat ve Muhasebei Umumiye gibi kanunlarda tespit edildiği gibi siyasi sorumluluklarının da Anayasanın 46 ncı maddesinde gösterildiği ifade edilmiştir. Yeni kurulacak Devlet Bakanlarının Başbakan tarafından görevlendirilmelerinin ve bakanlıklar arasında sadece uygulama ve teknik bakımından koordinasyon sağlamasının bakanların müşterek-ortak sorumluluklarını bertaraf etmeyeceği öne sürülmüştür.

Başbakan yardımcılığı makamının kuruluş amacı, Meclis görüşmeleri incelendiğinde genel koordinasyon şeklinde ifade edilmektedir. Ancak koordinasyonun esas odağı nedir? Sorunun cevabını, Kasım Gülek Kanun'un müzakeresinde yaptığı konuşmasında açıklamaktadır: Ana hedef iktisadi koordinasyondur.²⁰⁴

Sayın arkadaşlarım, Başkan Yardımcılığı bilhassa iktisadi koordinasyon bakımından memleketimiz için çok lazımdır. Başbakan yardımcısı, muhtelif daireler arasında daha sıkı teması temin edecek, ahenk sağlayacak, bilhassa iktisadi bakımdan memleketin işlerini koordine edecek bir makam olmalıdır. Arkadaşlar, burada ben, iktisadi koordinasyon derken, bunu geniş manada almanızı rica ederim. Milli korunma, kanununun şümulüne giren dar manada bir iktisadi koordinasyon kastetmiyorum Devletin üzerine aldığı iktisadi işleri bir birleriyle ayarlayan, bu mühim iktisat konularını bir tek amaca doğru götürerek memleketi daha verimli bir hale getiren bir iktisadi koordinasyonu kastediyorum. Bu iktisadi koordinasyon bizde harb esnasında bir ihtiyaç, olarak hissedilmiş ve bunun için bazı tedbirler alınmıştır. ..Tecrübe göstermiştir ki, iktisadi koordinasyon ancak muhtelif Bakanlıklar üstünde, bunlara yol gösterecek bunların ayrı ayrı çalışmalarını ahenkleştirecek bir makam tarafından sağlanabilir. Bu makam da, bugün huzurunuzda sunulan kanunla Hükümetin çok isabetli olarak getirdiği Başbakanlık yardımcılığı makamıdır. .Başbakan yardımcılığı emrinde yerli ve yabancı iktisadi işlerden anlar uzmanlar bulundurulmalı, bir iktisadi plan dairesi bulunmalı memleketin ilmî ve pratik iktisat sahasından

²⁰³ TBMM ZC Anayasa Komisyonu Raporu, Esas-No: 1/7, Karar No: 2, 26 Ağustos 1946.

²⁰⁴ TBMM ZC, B:12, O:1, 9 Eylül 1946.

birçok vatandaşların fikrinden istifade etmek üzere bir istişare heyeti bulundurulmalıdır. Böylece, memleketin çok hakikî bir ihtiyacı karşılanmış olacaktır.

Başbakan yardımcılığı sisteme giriş yaparken Başbakanlık Teşkilat Kanununda da değişikliğe gidilerek kadro cetveline “Genel Teftiş” makamı eklenmiştir. Makamın eklenme gerekçesi; *Devlet işlerinin en iyi şekilde görülmesi, birinci derecede ciddi bir teftişe ve teftiş neticelerinin sürat ve hassasiyetle takip ve tatbikine bağlıdır. Bakanların kendi dairelerine ait teftiş işleriyle yakından ilgilenmeleri bunun ilk ve en önemli şartı olmakla beraber Devlet teftiş cihazının her kolda iyi işleyip işlemediğinin Başbakanlığa bağlı Yüksek bir büro tarafından ayrıca bir teftişe ve bu işten arası bir takibe tâbi tutulması birçok hallerde büyük faydalar verecektir*” şeklindedir.

İkinci maddenin Anayasa ve bütçe komisyonlarında görüşülmesi sırasında iktisadi işlerin koordinasyonunun bir bakana verilmesi şeklinde maddenin tadil edilmesi öne sürülse de bu fikir, bakanların ortak sorumluluğu bakımından doğru görülmeyerek reddedilmiştir. Yine ikinci maddede yer alan “başbakan tarafından verilen işleri görmek üzere” kaydı maddeden Bütçe Komisyonun görüşü ile çıkarılmıştır.

Anayasa Komisyonu adına konuşan Cemil Sait Barlas devlet bakanlıkları kurmanın gereğinin ileriki aşamalarda ortaya çıkacak koalisyon hükümetlerinde kabineye dahil olmanın bir aracı olacağı noktasında görmektedir. Ancak asıl dikkat çekilmesi gereken nokta devlet bakanlıklarından çok başbakan yardımcılığı meselesidir. Kasım Gülek devlet bakanlarından birinin başbakan yardımcısı olarak atanması fikrinin arkasında yatan temel sebebin iktisadi olarak hükümetin koordinasyon ihtiyacından kaynaklandığını söylemektedir.

Gülek’e göre, başbakan yardımcılığı başbakanlığa bağlı ve neredeyse ayrı bir bakanlık olarak da kurulması mümkün olan kurumların alınarak başbakanlığın yükünü hafifletmek amacı ile ihdas edilmemektedir. Gülek’in ifadesi ile “Biz, Başbakanlık yardımcılığını, bunların meşgul olacak bir makam olarak görmüyoruz Başbakan yardımcısı, muhtelif daireler arasında daha sıkı teması temin edecek, ahenk sağlayacak, bilhassa iktisadi bakından memleketin işlerini koordine edecek bir makam olmalıdır”. İktisadi koordinasyon geniş anlamda kullanılmaktadır. İktisadi koordinasyonun belli bakanlıklar üzerinden yürütüleceği açıktır. Başbakan yardımcılığı emrinde yerli ve yabancı iktisadi işlerden anlar uzmanlar ve bir iktisadi plan dairesi bulundurulmalıdır.

Gülek'in bu sözleri Demokrat Parti iktidarı ile başlayan süreçte başbakanlığın iktisadi koordinasyon adı altında elinin güçlendiği ve gücün merkezileştiği bir süreci adeta davet etmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BÜROKRATİK BİR EKİP MERKEZİNDE GÜÇ YOĞUNLAŞMASI

(1950-1980)

Truman 4 Mayıs 1948’de Amerikan İşçi Federasyonu’nda yaptığı konuşmada, "dünyanın geleceğinin 1948 yılı içinde belli olacağını, demokratik hürriyete bağlı milletlerin dünya yüzünden silinmemesi için Amerika'nın elinden geleni yapma azminde olduğunu" söylemişti.²⁰⁵ Gerçekten de önce askeri alanda teknik ve altyapı hizmetleri ile öne çıkan Truman Doktrini, ardından Savaş’ın Avrupa üzerinde yarattığı hasarı karşılama amacı ile dünya gündemine düşen Marshall Planı, uluslararası güç dengesinin Amerika lehine değiştiği yeni bir dönemin başlangıcını oluşturmaktadır. Marshall Planı, geliştirdiği borçlanma araçları ile plana dahil olan devletlerin kalkınma politikalarını kontrol altına alma amacı ile kurulmuş mali bir yapılanmadır. 1948 yılında yoğun çabalar sonucu Amerikan yardımı kapsamına alınan Türkiye’nin gündeminde ABD yardımlarının sürekliliği için alınan tedbirler vardır. Ulaşım politikasında demiryolundan karayolu yapımına geçiş, devlet dairelerinde idari yapıyı dönüştürecek rasyonalizasyon çalışmaları, hükümetin özel sektörün önünü açacak beyanatlari, tarım ve ticarete serbestleşme girişimleri Türkiye için gelecekte önemli sonuçlar doğuran tedbirler arasındadır.

1940’lı yılların sonu itibariyle Cumhuriyet Halk Partisi yorgun bir iktidar partisidir. 1945 yılının Haziran ayında kabul edilen ve büyük toprak sahiplerinde huzursuzluk yaratan Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu, CHP içerisindeki muhalefeti ve kopuşu hızlandırmıştır. Kanuna karşı Celal Bayar, Adnan Menderes, Refik Koraltan ve Fuat Köprülü tarafından hazırlanan ve Dörtlü Takrir olarak bilinen önerge demokratik ilkelerin geniş uygulamasını yurttaş haklarının anayasal güvence altına alınmasını talep etmekteydi. Reddedilen bu önerge, parti içi ihracı öne çekmiş, Menderes ve Köprülü’nün parti disiplinini bozma nedeniyle partiden ihracına karar verilmiştir. Celal Bayar’ın Aralık ayında istifası ise kopuşun ilanıdır.²⁰⁶ 7 Ocak 1946’da kurulan

²⁰⁵ Ulus Gazetesi, 5 Mayıs 1948.

²⁰⁶ Tekin Avaner, 1945: “Dönüm Noktasında Türkiye”, Ed: Birgül Ayman Güler, *Açıklamalı Yönetim Zamanizini 1940-1949*, A.Ü SBF KAYAUM Yayınlar:3, Ankara 2009.s.596

Demokrat Parti (DP), 1946 yerel seçimlerinde usulsüzlük nedeniyle geri çekilmiş, 1950 genel seçimlerinde ise iktidarı ele geçirmiştir.

I. DEMOKRAT PARTİ İKTİDARI ALTINDA BAKANLIK ÖRGÜTLENMESİ: 1950-1960

Türkiye 1950 yılında temel iktisat politikası hür teşebbüsçülük olan bir iktidar ile yönetilmektedir. Celal Bayar Cumhurbaşkanı, Adnan Menderes Başbakan'dır. DP, yabancı sermaye dahil özel teşebbüsün teşviki, dış yardımlar, kredi ve para arzı artışı gibi unsurlara dayanan yeni bir kalkınma hamlesi ile göreve başlamıştır. Keza özellikle iktidarının ilk yıllarında yüksek bir kalkınma hızı sağladığı da genel olarak kabul edilmektedir. Dış yardımlar sayesinde tarımın makineleşmesi ve böylece ekilebilir toprakların genişletilmesi, iklimin iyi gitmesi ve bu ikisinin etkisiyle tarım kesiminin üretiminin süratle artması ve bu artışın diğer ekonomik kesimlerin faaliyetlerini de yükseltmesi kalkınma hızını arttırdığı iddiası büyük ölçüde doğruluk taşımaktadır.²⁰⁷ Ancak bu refah artışında koşulların da değişmesiyle birlikte gerileme yaşanmış ve 1954 yılından itibaren DP iktidarı sıkıntılı bir döneme geçmiştir. Bu bakımdan, DP'nin seçimlerde büyük bir çoğunluğu elde etmesi ile başlayan ve 27 Mayıs Darbesi ile sona eren iktidarı bu düşüş ve yükselişler görüş alanı içerisine katılarak *refah* ve *kriz* dönemi olarak iki cepheli incelemeye tabi tutulabilir.

1950-1960 döneminde Adnan Menderes, beş hükümet kurmuştur. I. Menderes Hükümeti'nde kabine; Başbakan, Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, Adalet, Milli Savunma, İçişleri, Dışişleri, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Ekonomi ve Ticaret, Sağlık ve Sosyal Yardım, Gümrük ve Tekel, Tarım, Ulaştırma, Çalışma ve İşletmeler Bakanlıkları'ndan ibarettir. II. Menderes dönemi de aynı kadroyla ülkeyi yönetmeye devam etmiştir. Ancak devlet bakanı sayısı biri başbakan yardımcısı olmak üzere üçe, III. Menderes döneminde ise devlet bakanı sayısı dörde (biri başbakan yardımcısı olmak üzere) çıkarılır. IV. Menderes Hükümeti döneminde devlet bakanı sayısı dört'tür. Ancak bu sefer başbakan yardımcısı yoktur. V. Menderes Döneminde Devlet Vekili ve Başbakan Yardımcısı sayısı ikiye çıkarken devlet bakanı sayısı üçe yükselir. Kabineye eklenen yeni bakanlıklar ülkenin ekonomik olarak darboğaza girdiği, IV.

²⁰⁷ Mükerrerem Hiç, *Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye*, Samet Matbaası, İstanbul, 1970, s.88.

Menderes Hükümeti ve sonrası döneme denk gelir. IV. Menderes Döneminde Münakalat, Sanayi, V.Menderes Hükümeti döneminde Basın Yayın Turizm, İmar ve İskan ve Koordinasyon Bakanlıklarının kabineye eklendiği görülür. Daha önce bir arada olan Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı sadece Ticaret Bakanlığı olarak V. Menderes Hükümeti içerisinde kabinededir.

a. Devlet ve Özel Girişimciliğin Birbirinden Ayrılması: İşletmeler Bakanlığından Sanayi Enerji ve Maden Bakanlığına

Refah dönemi olarak adlandırabileceğimiz DP iktidarının ilk beş yılında Marshall yardımlarının da etkisi ile iktisadi açıdan bir kalkınma döneminin yaşandığı söylenebilir. Dönem özel sektörün önünü açan her türlü girişimi desteklemekle birlikte, var olan teşebbüslerin özel sektöre nasıl aktarılabilceğinin yollarını aramaktadır. Bir yıl önce Günaltay Hükümeti döneminde kurulan İşletmeler Bakanlığı bu amaca hizmet edecektir.

İşletmeler Bakanlığı Cumhuriyet tarihinde iki kez kurulmuştur. İlk kuruluşu 1949 yılında Günaltay Hükümeti tarafından gerçekleştirilmiştir. İlk İşletmeler Bakanı Mustafa Münir Birsal'dir. İşletmeler Bakanlığı ilk kuruluşu itibariyle 1957 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. Bakanlığın yeniden kuruluşu 1978 yılında Ecevit Hükümeti'ne denk gelmektedir. Ancak bu ikinci kuruluşunda da ömrü çok uzun olmamış 1979 yılında Demirel Hükümeti tarafından kaldırılmıştır.²⁰⁸

İlk kuruluşuna dair incelediğimiz kaynaklar İşletmeler Bakanlığının kamu iktisadi kuruluşlarını elden çıkarma amacı ile kurulduğunu kanıtlar niteliktedir. Bunlardan birisi, Birinci Menderes Hükümeti kurulduktan hemen sonra, İşletmeler Bakanlığının Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dekanlığı'na 9 Haziran 1950 tarihinde gönderdiği bir yazısından anlaşılmaktadır. Yeni Hükümette İşletmeler Bakanı Muhlis Ete'dir. Yazıda "yeni hükümetin programına istinaden halen Devlet elinde bulunan işletmelerden bir kısmının elverişli şartlar altında hususî teşebbüslere devretmek imkânlarını tetkike başladığını, Fakülte'ye mensup öğretim üyelerinin de bu önemli memleket meselesi hakkındaki görüşlerini beyan etmelerinin Hükümet için çok faydalı olacağı

²⁰⁸ Ecevit Hükümeti döneminde yeniden kuruluşu ise KİT'leri verimlilik ekseninde yeniden örgütlenme ve öz yönetimi modellerinin alanda uygulanması girişimi şeklinde gerçekleşecektir. İkinci kuruluş evresine tezin ilgili kısmında yeniden dönülecektir.

düşüncesiyle görüşlerinin istenmiş olduğu” yazmaktadır. Bu konudaki çalışmayı kolaylaştırmak için de Hükümet programının bir örneği Bakanlık işlerine dair gazetelere yapılan açıklamalardan bazı Devlet işletmelerinin özel sermayeye devri konusuna ilişkin kısımlar yazıya eklenmiştir. Hükümetin bu isteği, Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi E. Hırş’ın gözetiminde bir rapor hazırlanarak giderilmiştir. Hırş, Hükümetin isteğini ve hazırladıkları raporun özünü bir makalede bir araya getirmiştir. Genel olarak Hükümetin isteği ve Hırş’ın bu isteğe yanıtı şu şekildedir:²⁰⁹

29 Mayıs 1950 tarihli I. Menderes Hükümeti’nin programında “iktisâdi ve mali görüşlerimizin esası bir taraftan devlet müdahalelerini asgariye indirmek diğer taraftan iktisâdi sahada devlet sektörünü mümkün olduğu kadar daraltmak ve buna emniyet vermek suretiyle hususi teşebbüs sahasını mümkün olduğu kadar genişletmek diye ifade olunabilir. Bu esasların takibinden doğacak ilk neticelerden biri devlet tesis ve işletmeciliğini tabiatı ve mahiyeti icabı olarak yalnız ve yalnız hususi teşebbüs ve sermayenin hiçbir suretle ele alamayacağı işlere ve bir de aynı zamanda amme hizmeti mahiyetinde olan iktisâdi işlere hasretmek olacaktır. Çünkü bize göre hususi mülkiyet ve şahsi hürriyete dayanan bir iktisat rejiminde, iktisâdi sahanın asıl olarak ferde veya şirket halinde hususi teşebbüse ait olması lazımdır. Devletin doğrudan doğruya iktisâdi teşebbüslere girişmesi nazım veya murakabeci olarak iktisâdi sahada üzerine vazifeler alması ancak bir istisna teşkil etmeli ve ancak kati zaruret haline inhisar etmelidir. Bundan böyle amme karakterini haiz olmayan sahalarda işletmeciliğe geçmeyeceğimiz gibi muhtelif sebepler altında kurulmuş olan işletmeleri, amme hizmeti gören ve ana sanayiye taalluk edenler hariç, muayyen bir plan dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüse devretmeye çalışacağız. Devlet iktisâdi teşekkül ve teşebbüslerinin iktisâdi bünye üzerinde teşkil etmekte oldukları ağırlığı hafifletebilmek için idare ve murakabelerini de daha sağlam esaslara bağlamak ve fuzuli görülen teşkilâtı lağvetmek kararındayız

Hırş’ın Devlet işletmelerinin ve bu arada Sümerbank işletmelerinin hususî teşebbüse devir şekillerinden “millî iktisat ve siyaset” bakımından amaca en uygun olanı seçme görevinin kendilerine düşmediğini sadece hukuki bakımdan meseleyi inceleyebileceklerini söylemektedir. İncelemeye tabi tuttukları kanun 3460 sayılı Kanun’dur.²¹⁰ 3460 sayılı Kanun 17 Haziran 1938 tarihli. Kanun’un ilgili hükümleri

²⁰⁹ E. Hırş, “Devlet İşletmelerinin Özel Sermayeye Devri Meselesine Dair Bazı Mütalaalar”, *A.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 7 Sayı 3-4, 1950, s.282-311.

²¹⁰ Satın alma kavramı Hırş’ın dikkatinden kaçmamıştır. Zira satma kavramının devletin iktisadi varlığının kolayca elden çıkarılacağı hissiyatını vermesinden rahatsızdır. Hırş’ın sıraladığı yöntemler şu şekildedir: (1) Devlet işletmelerini talip olan hususî sermayeye satmak, (2) Hususî sermaye ile işbirliği yapmak ve iştirak halinde çalışmak, (3) Hususî sermaye ve ecnebi sermaye ile birlikte çalışmak, (4) Hususî sermaye, ecnebi sermaye ve Devlet sermayesi ile birlikte çalışmak, (5) Bazı işletmeleri yerli veya ecnebi müteşebbislere kiralamak, Hırş, *a.k.*, s.285

ve o dönem İktisat vekili olan Celal Bayar'ın muvakkat encümen mazbatasındaki ifadesi ile birleşince: *“TC. Hükümetinin memleketin yüksek menfaatlerinin zarurî ihtiyaçlarını karşılamak ve ferdi sermaye ve kudretlerin yetmediği işleri başarmak için giriştiği”* büyük teşebbüslerin" yani 3460 sayılı kanunun 39 uncu maddesinde yer alan *Devlet sermayesi ile işletilen bir teşebbüsün bu yolda faaliyete devam etmesine lüzum görülmeyerek ferdî ve hususî sermayelere terk edilebilmesine meydan vermektedir,* Hükümetin 1950 yılındaki bu isteğinin aslında 1938 yılından bu yana güdülen bir siyasetin uzantısı olduğunu öne sürmektedir. 1938 yılında devlet işletmelerinin elden çıkarmaya müsait bir ekonomik yapı söz konusu olmadığından bu gün bu isteğin palazlanan yerli sermaye ve yabancı sermayeye artan talepten kaynaklandığını eklemektedir.²¹¹

Ancak, 1930'lu yıllarda gerçekleştirilmeyen devlet teşebbüslerinin özel teşebbüse devri, DP döneminde de gerçekleşmez. İşletmeler Vekaletinden beklentiler dönemin ortalarına doğru düşmeye başlar.²¹² DP, devlet sanayisi ve özel sanayi arasında bir ayrıma gitmeyi planlamaktadır. Keza Adnan Menderes, 1953 yılı bütçe görüşmeleri sırasında, *sanayide hususi sektörü birbirinden ayırmak lazımdır deniliyor. Bunlar aktüel olmaktan çıkmıştır. Biz, devlet olarak yeni sanayi kurmak değil, mevcut sanayi kurumlarını hususi sermayeye, hususi teşebbüse, vatandaşa devretmek hazırlığındayız. Bunlardan elde edeceğimiz imkânlarla, geriye kalanları da ıslah ve takviye etmek imkanlarını elde etmiş olacağız. Binaenaleyh şimdi biz yeniden sanayi sahaları işgal edip hususi teşebbüsü rahatsız ediyoruz veya herhangi bir endişeye kaptırıyoruz gibi bir vaziyetin mevcut olmadığı aşıkardır* demiştir.²¹³ Sanayiciler de İşletmeler Vekaleti yerine bir Sanayi Vekaletinin kurulmasını talep etmektedirler. Gerekçe ise Vekaletin hususi teşebbüsle yeteri kadar alakalı olmadığıdır. Hükümet hem hususi hem de devlet sanayi işletmelerini bir elden yönetecek bir bakanlık kurmaya yönelir. 1955 yılı Ağustos ayında gazete manşetleri yeni bir bakanlığın kurulacağından bahsetmektedir. Bir Enerji Bakanlığı kurulacağı, Nafia'ya bağlı Elektrik İşleri, Etüt İdaresi ve Etibank'ı da bünyesine alacak şekilde örgütleneceği bildirilmektedir. Gazetelerde yazan gerekçe ise

²¹¹ Hirş, a.k, s. 287

²¹² Milliyet Gazetesi, 12 Haziran 1954.

²¹³ Adnan Menderes'in Konuşmaları, Demeçleri, Makaleleri, Demokratlar Kulübü Yayınları:3, Cilt:III, Ankara 1991, s.414.

ülkenin temel sorunlarından biri olan enerji işlerini yönetmek ve yeni kurulan santralleri işletmek şeklindedir.²¹⁴

Enerji Bakanlığı kurulmamış, gündeme bu sefer yeni bir Sanayi Bakanlığının kurulması getirilmiştir. Sanayi Bakanlığı kurulacağına dair ön bilgi IV. Menderes Hükümeti programında verilmiştir. Menderes özel sektörün günden güne ilerlemekte olduğu dikkate alınırsa bu ilerlemenin daha hızlı ve güvenli bir şekilde yürütülmesi amacıyla İşletmeler Bakanlığı yerine Sanayi ve Maden Bakanlığının kurulmasının gerekli olduğunu vurgulamaktadır. Şubat 1956'da bu konuda bir tasarı hazırlanmıştır. Tasarıya göre, "halen İşletmeler Vekaleti'ne bağlı olan Teşekkül ve Daireler ile Ticaret Vekaleti'ne bağlı olan Sanayi, Maden ve Küçük Sanatlar Umum Müdürlükleri ile Nafia Vekaletine bağlı olan Elektrik Etüd İşleri İdaresi, bu Vekaletin uhdesine" verilecektir.²¹⁵ Ancak Meclis, Sanayi Vekaleti'nin kuruluşuna Hükümet kadar sıcak bakmamaktadır. Mecliste yaşanan tartışmaların odağında, yeni Vekaletin kurulmasının özel sektörün ihmeline sebep olacağı eleştirisi vardır. Hür Parti'den Muhlis Ete (Daha önce İşletmeler Vekili olduğu belirtilmişti) ve Muammer Alakant ile bağımsız milletvekili Hüseyin Balık, devlet ve özel sektörün aynı vekaletin idaresi altında toplanmasının özel sektörün ihmal edilmesine yol açacağını, Vekaletin yedek parça, ham maddede ve kredi tahsislerinde devlet sektörünü tercih edebileceğini ileri sürmüştür.²¹⁶ Tüm eleştirilere karşın İşletmeler Vekaleti kaldırıldı ve yerine Sanayi Vekaleti kuruldu. Yeni kurulan Vekâlete gelecek isim değişmedi. Daha önce İşletmeler Vekili olan Samet Ağaoğulları göreve tayin edildi.²¹⁷ Göreve geldikten sonra açıklama yapan Ağaoğulları, "Sanayi Vekaleti teşkiline ait Kanun yürürlüğe girmiş ve bu suretle şimdiye kadar ayrı bir Vekalet tarafından idare edilen Devlet sektörüne ait Sanayi Müesseseleri ile Ticaret Vekaleti'ne bağlı bir genel müdürlük tarafından kontrol ve denetlenen hususi sektör müesseselerine ait işlerin bir tek vekalet tarafından görülmesi cihetine gidilmiştir" açıklamasında bulunmuştur.²¹⁸ 22 Mayıs 1957 tarihli 6973 sayılı Sanayi Vekâleti

²¹⁴ Milliyet Gazetesi, 29 Ağustos 1955.

²¹⁵ Tasarının gerekçesinde ise "1950 senesinden bu yana Maden ve Sanayi sahasındaki inkişaf yanında, çimento, şeker, petrol, kimya ve mensucat sanayinde olduğu gibi daha birçok sahalarda devlet sektörü ile hususi sektör arasında sermaye iştirakine varıncaya kadar her bakımdan sıkı ve anlayışlı bir kaynaşmanın vuku bulduğu bu suretle sanayi ve madenciliğimizin kül halinde idaresinin bir zaruret halini aldığı" belirtilmektedir. Milliyet Gazetesi, 9 Şubat 1956.

²¹⁶ Milliyet Gazetesi, 18 Mayıs 1957.

²¹⁷ Milliyet Gazetesi, 29 Haziran 1957.

²¹⁸ Milliyet Gazetesi 5 Temmuz 1957.

kuruluş ve Vazifeleri hakkında Kanunda: Memleketin sanayi, maden ve enerji işlerini umumi menfaat ve ihtiyaçlara uygun şekilde tanzim ve idare etmek, kanun gereğince kendisine bağlı devlet işletme ve tesisleriyle iktisadi devlet teşekküllerinin faaliyetlerini tanzim etmek, hususi teşebbüsün sanayi, maden ve enerji sahalarındaki faaliyetlerini kolaylaştırmaya ve teşvike matuf etütleri yapmak Vekaletin başlıca görevleri arasında sayılmıştır.²¹⁹

Sanayi Vekaleti'nin kurulması ile birlikte I. Bayar döneminde Ticaret Vekaleti ile birleştirilen İktisat Vekaletinin elinde kalan sanayi işlerini gözetim fonksiyonu da nihayete ermiştir. İktisat Vekaleti'nin yeniden kuruluşu 2011 yılına kadar çok defa gündeme gelse de gerçekleşmeyecektir.

b. Toprak ve İskan İşleri: Toprak Dağıtımı-Göçmenlerin Yerleştirilmesi

1950'li yıllar hızlı iç göçün yaşandığı yıllardı. 1955'te kent nüfusu toplam nüfus içerisinde %36 oranına ulaşmıştı. Gecekondu kavramının artık gündelik yaşamda bir karşılığı, “imar durumu”, “imar planı”, “ada”, “parsel”, “kat yüksekliği” gibi kavramlarla birlikte mevcuttu. Toplumsal yaşamı etkileyen bu gelişmenin merkezi düzeyde yarattığı baskının ilk ürünü 1958 yılında kurulan İmar ve İskan Vekaleti oldu.²²⁰ 9 Mayıs 1958'de 7166 sayılı Kanun ile kurulan İmar ve İskan Vekaleti *yurdun imar ve iskan işlerini* düzenlemek üzere kurulmuştur. Nafia Vekaletine bağlı görevler bu Vekaletle devredilmiştir.²²¹ İmar Vekaleti üç umum müdürlükten teşekkül edilecektir. Bunlar İskan İşleri, İmar İşleri, Yapı Malzemesi Umum Müdürlüğü birimlerini taşıyacaklardır.²²²

Toprak dağıtımı ve göçmenlerin yerleştirilmesi meselesi DP iktidarı için çözüm bekleyen önemli sorun başlıklarındandı. Bu soruna yönelik Hükümetin ilk icraatı Tapu

²¹⁹ Düstur III. Tertip 37.cilt s.1281

²²⁰ Bu bakanlık kentleşme olayına merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilen ilk ciddi müdahaledir. Karaesmen tarafından birinci kuşak müdahale olarak nitelendirilen bu hareket hızla kentleşen (ancak çarpık) bir yapı içerisinde beklentiye cevap verememiştir. 1970'lere gelindiğinde kent nüfusundaki artış sürerken bir yandan da “belediyeçilik hareket”leri figürler üzerinde hareketlenecek kente yönelik ikinci bir kamu müdahalesinin gerekliliği söylemleri yeniden gündeme gelecektir. Yine Karaesmen tarafından ikinci kuşak müdahale olarak adlandırılan Yerel Yönetimler Bakanlığı 1970'li yılların sonlarına doğru merkezi idarede yerini alacaktır. Erhan Karaesmen, “Yerel Yönetim Bakanlığının İşlevleri ve Kapanmasının Yarattığı Sorunlar Üzerine Görüşler”, *XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979- Ocak 1980) Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları: 466, Ankara, 1981, s.79-81.

²²¹ Düstur III. Tertip 39.cilt s.926

²²² Milliyet Gazetesi, 4 Şubat 1958

ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğünü Başbakanlığa bağlamak oldu. Hükümet bu bağlama işinin gerekçesi olarak, iç iskan ve muhacir işlerinin daha kolay, daha verimli ve daha çabuk netice verir bir şekilde görülmesini temin noktasındandır” şeklinde açıklamıştı.²²³ 10 Ağustos 1951 tarihinde 5840 sayılı Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğü’nün Başbakanlı’ğa bağlanmasına dair Kanun kabul edilerek, 3707 sayılı kanunla Adalet Bakanlığına devredilen ve diğer kanunlarla bu Bakanlığa tanınan görev ve yetkilerle 5613 sayılı kanunla Ziraat Vekaleti’ne tanınmış görev ve yetkiler Başbakanlığa devrolunmuştur.²²⁴ Bu iki kurum Başbakanlığa bağlandıktan sonra, iki devlet bakanından birisi özellikle bu işleri takip etmesi düşünülmüştü. Tapu ve Kadastro Adalet Bakanlığı’ndan, Toprak ve İskan İşleri Ziraat Vekaleti’nden koparılmıştır.²²⁵

c. Kontrolsüz Büyümenin Sonucu: Kriz ve Milli Korunma Hükümlerinin Yeniden Tesisi

Tarımsal bir ihracat ekonomisinin ilk evresi 1953’ten sonra sona erince hükümet, döviz gelirleri için yeni kaynaklar aramaya başladı. Beklenen düzeyde yabancı sermaye çekilemedi; sonuç olarak iktisadi büyüme için gerekli ithalatın finansmanına devam etmek üzere kullanılabilecek kaynaklar olarak geriye bir tek yardım ve dış borçlanma kaldı. Önceleri Marshall Yardımı ile öteki bağışlar, ithalatın arttırılmasını finanse etmeye yardımcı oldu; ama 1955’ten sonra yardım daha zor bulunur olunca, hükümet cari işlemler açığını gitgide kısa dönemli borçlarla kapatmaya yöneldi. Bu

²²³ TBMM ZC, B:113, O:1 10 Ağustos, 1951.

²²⁴ Düstur, III. Tertip 32.cilt s.1938.

²²⁵ Bugün Tarım ve Köy işleri Bakanlığı içerisinde yer alan Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Başkanlığının kuruluş tarihçesinde bu Heyetin kuruluşu başlangıç olarak gösterilmektedir. Toprak ve İskan İşleri Ziraat Vekaletinden ayrılırken bakanlık içerisinde yeni bir yapı oluşturma yoluna gidildi. 1954 yılında 6287 sayılı Kanun ile Ziraat Vekaleti Tetkik ve İstişare Heyeti kurularak, dış ülkelerle ilişkilerini yönetme görevi ile donatıldı. Ziraat Vekaletinin diğer vekaletlerle olan ilişkilerinde de zaman zaman Bakanlar Kurulu Kararları ile düzenlemelere gidildi. Hükümet biri Ocak diğeri Temmuz ayında olmak üzere 1956 yılında iki Bakanlar Kurulu Kararı aldı. Bu kararların temel özelliği Ziraat ile İktisat ve Ticaret Vekaleti arasında yeni bir görev dağılımı yapmasıydı. Önce 10 Ocak tarihinde K/982 sayılı karar ile İktisat ve Ticaret Vekaleti’ne Verilen Salahiyetlerden Bir Kısımının Ziraat ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletlerince kullanılması hakkındaki K/1004 sayılı kararı yürürlüğe koyan İcra Vekilleri Heyeti Kararı alındı. Buna göre tarım ürünleri ile ilgili kısımlarda Ziraat, sağlık gereçleri alımlarında da Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletleri bu yetkileri kullanacaktır. İkinci Karar 26 Temmuz tarihli Ziraat Vekaletinin İstihlal Mevzuu İçine Giren Maddelerin Kar Hadleriyle Satış Usul ve Şekillerinin Tespitinde İktisat ve Ticaret Vekaletinin veya Onun Tayin Edeceği Mercilerin Salahiyetli Kılınması Hakkında İcra Vekilleri Heyeti Kararıdır. Düstur III. Tertip 35.cilt s.489 Düstur III. Tertip 37.cilt s.208 Düstur, III. Tertip 37.cilt s.2082 Düstur , III. Tertip 37.cilt s.208.

borçların çok geçmeden yarattığı geri ödeme sorunu, bunalımla sonuçlandı ve 1958'deki yüksek oranlı devalüasyon ile doruğa çıktı. 1958'den sonra Hükümet, Türkiye'nin alacaklılarından oluşan bir Avrupa Ekonomik İş Birliği Örgütü (*Organization for European Economic Cooperation- OEEC*) kartelinin dayattığı istikrar önlemlerini uygulamaya zorlandı.²²⁶

Aslında DP iktidarı, 4 Ağustos 1958 tarihinde gerçekleştirilen devalüasyon kararına kadar devalüasyon, deflasyonist önlemler ve dış ticarete liberalizasyona dayalı IMF reçeteleri yerine Milli Korunma Kanunu'nu yeniden yürürlüğe sokarak krizi aşmaya çalıştı.²²⁷ 18 Eylül 1957'de Adliye Vekaletince kurulacak tek Hakimli Milli Korunma Mahkemeleri'nin Teşkilat Kadroları ve Mezkur Vekalet Emrine Verilecek Tahsisat hakkında kararı alındı. Dokuz adet tek hakimli milli korunma mahkemesi teşkil edildi.²²⁸ Şubat ayında ise Başvekalet Koordinasyon Bürosunun Yeniden Tesisi ve Bu Büroya Ait Kadro ve Tahsisat hakkında İcra Vekilleri Heyeti Kararı alınarak 1940'lı yılların darlık ekonomisini aşma yöntemlerine geri dönüldü. Mart ayında ise devamlı surette artmakta olan “nüfus, istihsal ve yatırımların bazı mallar için tevliid ettiği ihtiyaçların temini ve kaynakların en müessir ve adilane bir şekilde kullanılması” maksadıyla Başvekalet'e bağlı bir Tevzi ve Tahsis teşkilatı kuruldu.²²⁹

DP, liberal bir dış ticaret rejimi içerisinde dış dengenin sağlanamayacağını anlamıştı. Dış ticaret rejimine çeki düzen verme adına bir Koordinasyon Vekaleti'nin kurulması kararlaştırıldı.²³⁰ 2 Şubat 1959'da Tahsis ve Tevzi Teşkilatı Koordinasyon Vekaleti'ne bağlandı.²³¹ Bir de Koordinasyon Heyeti kuruldu. Heyet bir iç kabine gibi örgütlendi. İktisadi politikanın düzenlenmesi amacıyla kurulan Heyet; Koordinasyon Vekilinin başkanlığında Hariciye, Maliye, Ticaret ve Sanayi Vekilleri bulunmaktadır. Heyetin görevleri;²³² 1- Yatırımların finansman imkanlarına göre tanzimi, 2- Amme

²²⁶ Çağlar Keyder, “Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politikası” Der: İrvin Cemil Schick, Ahmet Tonak : Geçiş Sürecinde Türkiye, , Belge Yayınları Bilim Dizisi, İstanbul, 1992, s.58

²²⁷ Korkut Boratav (2004), *a.k*, s.110.

²²⁸ Düstur III. Tertip 37.cilt s.1819.

²²⁹ Teşkilat devamlı surette artmakta olan nüfus, istihsal ve yatırımların bazı mallar için tespit ettiği ihtiyaçların temini ve kaynakların en müessir ve adilane bir şekilde kullanılması maksadıyla kurulmuştur. Düstur, III. Tertip, 38.cilt s.1039.

²³⁰ Milliyet Gazetesi, 9 Temmuz 1958.

²³¹ Düstur, III. Tertip, 40.cilt s.139.

²³² Milliyet Gazetesi, 14 Eylül 1958. Koordinasyon Heyeti dışında iki komite kurulmuştur. Koordinasyon, Hariciye, Maliye, Ticaret, Sanayi, Nafia, Ziraat, Münakalat, Basın Yayın ve İmar Vekaletleriyle Odalar Birliği temsilcilerinin katılımıyla bir Yatırım Komitesi ile Koordinasyon, Maliye, Ticaret, Ziraat ve

müesseselerinin iç ve dış finansmanlarını tespit, 3- İthalat programı ayarlamak, 4- Döviz imkanlarını yatırımlara ve ihtiyaç maddelerine göre tatbik etmektir. Ancak dış ticaret açıkları kontrol altına alınamadı. Alınan önlemler, uzun vadeli ve planlı bir iktisat politikasına bağlı olarak oluşturulmamıştı. Keza 1950’li yılların sonuna kadar da planlı bir ekonomi zihinlerde canlanmamaktaydı. Hatta 1950-1958 yıllarında muhalefetçe ileri sürülen yatırımların plana bağlanması isteği iktidar tarafından reddedilmiş ve plan, komünist ülkelere özgü bir metod olarak gösterilmiştir. Bu davranış ABD’nin plan konusundaki tutumuna az çok uygun düşmektedir. Nitekim Barker Raporunda kapsayıcı bir planlamadan kaçınılması tavsiye edilmekteydi. 1957’den başlayarak bu tutum değişmiş, yatırımların iç ve dış denge ile uygun düşecek biçimde koordinasyonu görüşü Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı (OEEC) raporlarında yer almaya başlamıştır. 1958 Paris müzakerelerinde, Türkiye’nin bir kalkınma programı çerçevesi içerisinde yatırımlarının koordinasyonunu sağlaması önerilmekteydi. Gerekli yetkilere sahip bir Koordinasyon Bakanlığının kurulması bu dış baskı üzerine doğmuştu.²³³

1950’li yıllar iktisat politikası teorisi ve iktisat felsefesinde gerek görüşte, gerekse uygulamada çok büyük bir değişikliğin başlangıcıdır. Kendi kendine işleyen liberal ekonominin en iyi ekonomi olduğuna ve iktisadi faaliyetleri mümkün olduğu kadar az kontrol altında tutmanın ve müdahale etmemenin iktisadi gelişmeye büyük hız vereceğine inanılmıştı. Bu belli ölçülerde fakat yine systemsiz ve modelsiz olarak uygulanmıştı. 1960’ları izleyen yıllar planlı dönemdi. Türkiye’de planlı ekonomiye geçiş, aşırı derecede plansız, kendi başına bırakılmış bir ekonominin meydana getirdiği dengesizliklere karşı bir bakıma tepki olarak da görülmektedir.²³⁴ Ölçüsüzce yürütülen bir kapitalist gelişmenin yarattığı büyük hoşnutsuzluklar, artan siyasi baskı ve otoriterleşen iktidar, 27 Mayıs 1960 darbesinin temel dayanağını oluşturdu. Asker yönetime el koydu.²³⁵

Sanayi Vekaletleriyle Tahsis ve Tevzi Dairesi ve Odalar Birliği temsilcilerinin katılımıyla bir de Cari İhtiyaçlar Komitesi kurulmuştur.

²³³ Doğan Avcıoğlu, *Türkiye’nin Düzeni*, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1971, s. 498-499.

²³⁴ Ahmet Kılıçbay, “Türk Ekonomisinin Elli Yıllık Gelişimi Toplantısı”, Salih Şanver, Vural Savaş, Tevfik Çavdar, Ali Gevgili ile birlikte, Milliyet Gazetesi, 18 Şubat 1973.

²³⁵ Doğan Avcıoğlu, *a.k.*, s.492.

II. 27 MAYIS'TAN 12 MART'A: ASKERİ REJİM ALTINDA PLANLI KALKINMA: 1960-1971

27 Mayıs 1960 tarihinde Meclis feshedildi. Bakanlar Kurulu o güne kadar siyasi bir partiye üye olmayan kişilerden oluşturuldu. Askeri müdahale ve rejim bir yandan kendini meşrulaştırırken diğer yandan geçiş rejiminin hukukileştirici işlemlerini yaptı. 1 ve 157 sayılı Kanunlar bu işlemlerin iki aşamasını oluşturmaktaydı. 1924 Anayasası'nın bazı hükümlerini kaldıran ve değiştiren 1 sayılı Kanun 12 Haziran 1960 tarihli olmakla birlikte 27 Mayıs'tan itibaren geçerli sayılmıştı. Yasanın ilk biçiminde varolan geçici sıfatı daha sonra 12 Ağustos 1960 tarih ve 55 sayılı kararla kaldırılacak, ancak geçiş anayasası niteliğindeki metin geçiş döneminin hukuki yapısını oluşturacaktır. Geçiş döneminin 1 sayılı Kanun ile oluşan anakuruluşunda merkezi organ Milli Birlik Komitesi'dir. 1924 Anayasası'na göre TBMM'ye ait olan bütün hak ve yetkiler MBK'ye verilmiştir. MBK yasama yetkisini doğrudan doğruya, yürütme yetkisini de Devlet Başkanınca atanan ve Komitece onaylanan Bakanlar Kurulu eliyle kullanacaktır. Komite, bakanları her zaman denetleyebilecek ve görevden alabilecektir. Bakanlar partisizlerden seçilecektir. MBK Başkanı aynı zamanda hem Devletin hem de Bakanlar Kurulu'nun başkanı olduğu gibi (başbakanlık yoktur) ayrıca Başkumandandır. 1 sayılı Kanun ile başlayan ilk aşamada MBK iktidarını başka bir güçle paylaşmıyor, tek başına kullanıyordu. 157 sayılı Kanunla başlayan ikinci aşamada bu iktidar, sivil ve siyasal bir kurul olan Temsilciler Meclisi'yle paylaşılacaktır.²³⁶

İstanbul Üniversitesi Anayasa Komisyonu'nun çalışmalarının gecikmesi, Ankara Üniversitesi'nden ve kamuoyundan “kurucu meclis” düşüncelerinin yükselmesi üzerine 1 sayılı Kanuna ek Kurucu Meclis Teşkili Hakkında Kanun çıkarıldı. Kanun: “Türk Milletinin zulme karşı direnme hakkını” kullanıp “meşruiyetini kaybetmiş” bir iktidarı devirdiğini belirttikten sonra iki kanatlı bir Kurucu Meclis oluşturuldu. Bunlardan biri MBK diğeri Temsilciler Meclisiydi. Amaç, Kurucu Meclis eliyle anayasayı ve seçim kanununu en kısa zamanda tamamlayarak iktidarı en geç 29 Ekim 1961 tarihinde yeni TBMM'ye devretmektir.²³⁷

²³⁶ Bülent Tanör, *a.k.*, s.367368.

²³⁷ *a.k.*, s.369.

27 Mayıs Darbesi ile TBMM'nin görevine yeniden başladığı tarih arasında kurulan I. ve II. Gürsel Hükümeti döneminde kabine Koordinasyon Vekaleti hariç, en son kurulan V. Menderes Hükümeti ile aynıdır. Bakanlıkların örgütlenmesine ilişkin ise iki düzenleme mevcuttur. Birincisi Ulaştırma Bakanlığı içerisinde bir Yüksek İstişare Kurulu teşkil edilmesi ikincisi de topyekûn Savunma ve Milli Seferberlik hizmetlerini planlamak ve yürütmek üzere genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli idareler ve Devlet Ekonomi Kurumları ve bunlara bağlı kurumlarda savunma sekreterliklerinin kurulmasıdır.²³⁸

1961 Anayasası'nın hazırlanması ve yürürlüğe girmesi ile birlikte seçim kanunlarında da gerekli düzenlemeler yapılmış ve Meclis normal yaşamına geri dönmüştür. Ancak 1965 seçimlerine kadar kurulan koalisyon hükümetlerinde istikrar sağlanamamıştır. VIII. İnönü Hükümeti (20.11.1961-25.06.1962) yaklaşık yedi ay hükümette kalmış ve Af Kanunu tartışmalarının çalışmaları engellediği/ geçersiz kıldığı gerekçesiyle istifa etmişti. Bu bir koalisyon hükümetiydi. İktidarın diğer ortağı ise Adalet Partisi (AP). Kabine, Başbakan, biri Başbakan Yardımcısı olmak üzere beş Devlet Bakanı, Adalet Bakanı, Milli Savunma Bakanı, İçişleri Bakanı, Dışişleri Bakanı, Maliye Bakanı, Milli Eğitim Bakanı, Bayındırlık Bakanı, Ticaret Bakanı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanı, Gümrük ve Tekel Bakanı, Tarım Bakanı, Ulaştırma Bakanı, Çalışma Bakanı, Sanayi Bakanı , Basın - Yayın ve Turizm Bakanı, İmar ve İskan Bakanlıkları'ndan oluşmaktaydı. İstifanın ardından kurulan IX. İnönü Hükümeti'nin (25.06.1962-25.12.1963) koalisyon ortakları CHP, CKMP ve YTP'dir. Koalisyon dönemlerinde iktidarın paylaşımında yaşanan en büyük sıkıntı bakanlık koltuğuna kimlerin oturacağı sorunudur. Bu iktidar döneminde de aynı sorun yaşandı. Sorunu aşmak adına, 26 Mayıs 1962'de, 1946 tarihli ve 4951 sayılı Bakanlıklar Kurulu hakkında Kanunun birinci maddesinin üçüncü fıkrası, "Devlet Bakanlıklarından bir veya birkaçına Başbakan Yardımcısı görevi verilebilir" şeklinde değiştirildi.²³⁹ Değişikliği yaratan yasanın gerekçesinde de koalisyon sorununa vurgu yapılmaktadır.²⁴⁰

Yeni kabul etmiş olduğumuz nispi temsil sistemine dayanan parlamenter rejimin, bazı hallerde Millet Meclisi'nde mevcut muhtelif siyasi parti gruplarından müteşekkil karma hükümetleri

²³⁸ Düstur IV. Tertip 1.cilt s.376-393.

²³⁹ Düstur V. Tertip 1.cilt s.970, 26 Mayıs 1962.

²⁴⁰ Tacettin Karaer, "Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu," *Amme İdaresi Dergisi*, 23/2, 1990, s.58.

gerektirdiği bir vakıadır. Muhtelif siyasi parti gruplarının aynı karma hükümetin içinde yer almaları da parlamenter rejimli diğer birçok memleketlerde olduğu gibi başbakanın devlet bakanı ve başbakan yardımcısı olarak birkaç siyasi şahsiyetle işbirliği yapmasını gerektirebilmektedir. Halbuki, Bakanlık kuruluşu hakkında 4951 sayılı Kanunun 1. maddesinin 3. fıkrası, devlet bakanlarından sadece bir tanesine başbakan yardımcılığı görevinin verilmesini mümkün kılmaktadır. İş bu kanun teklifi ile başbakan yardımcılığı ünvanı taşıyacak Devlet Bakanlarının sayısı Başbakan tarafından serbestçe seçilecektir.

Değişikliğin yürürlüğe girmesinden sonra kurulan IX. İnönü Hükümetinde devlet bakanı sayısı 7 olarak belirlenmiş, bunlardan dördüne devlet bakanı başbakan yardımcısı görevi verilmiştir. Yine ilk kez bu hükümet zamanında bakanlar kurulundaki bakan sayısı 23'e yükselmiştir. 1983 yılı sonlarına dek bu alana ilişkin düzenlemeyi belirleyen 4951 sayılı Kanunun yürürlükte kaldığı süre içinde gerek hizmet gerek devlet bakanlarının sayısı zaman zaman azalıp çoğalmış, ancak genel eğilim artış yönünde olmuştur. Örneğin 5.1.1978-17.10.1979 döneminde görev yapan Bülent Ecevit'in başbakan bulunduğu Cumhuriyet Halk Partisi, Cumhuriyetçi Güven Partisi, Demokratik Parti ile Bağımsızlar ortak hükümetinde toplam 10 devlet bakanı yer almış, bunlardan 3'ü devlet bakanı başbakan yardımcılığı görevini üstlenmiştir.²⁴¹

Kabinede yer alma sorunu, IX. İnönü Hükümeti döneminde çok net bir şekilde görülmektedir. Bakanlıklar üzerinde değişiklik yapılması bazı bakanlıkların bölünmesi yeni bakanlıkların kurulması yoluyla çözüm aranmıştır. Bir de 2011 yılında tesis edilen bakan yardımcılıklarının ihdası da Hükümetin görüş alanı içerisindedir. Tasarlanan yeni dağılıma göre; Tarım Bakanlığının ikiye bölünmesi ile Tarım ve Orman Bakanlıkları ortaya çıkacak, Sanayi Bakanlığı parçalanarak Enerji Bakanlığı olacaktır. Eğitim Bakanlığının yanında bir de Kültür Bakanlığı kurulacak kültür işleri ile ilgili genel müdürlükler bu Bakanlı'ğa verilecektir. Basın Yayın Bakanlığı parçalanarak Turizm Tanıtma Bakanlığına ve Enformasyon Bakanlığına ayrılacaktır. Enformasyon Bakanlığı plan çalışmalarını geniş ölçüde kamuoyuna duyurma amacı ile kurulacaktır. Gümrük Genel Müdürlüğü Tekel Bakanlığı'ndan ayrılarak, Maliye Bakanlığına bağlanacaktır. CHP Grup yönetim Kurulunda bakan yardımcılığı konusu üzerine ısrarla gidilse de CHP'li kabine üyeleri yardımcı bakanlık yerine müsteşarlara yetki verilmesi görüşünü savunmuşlardır.²⁴² Sonuç itibarıyla Hükümet isteğini birkaç bakanlık üzerinde

²⁴¹ A.k, s.59.

²⁴² Milliyet Gazetesi, 24 Haziran 1963.

uygulamıştır. IX. İnönü Hükümeti'nde yer alan Gümrük ve Tekel Bakanlığı, X. İnönü Hükümeti (25.12.1963-20.02.1965) döneminde Tekel Bakanlığı olarak kalmış, Basın Yayın ve Turizm Bakanlığı Turizm ve Tanıtma Bakanlığına dönüştürülmüştür. İki yeni bakanlık Köyişleri ve Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı adı ile kurulmuştur.²⁴³

a. Karar Alma Mekanizmasında Plan-Bütçe İlişkisinin Kuruluşu

DP iktidarının özel sektörü teşvik edici ve önündeki engelleri kaldırmaya yönelik önlemleri 1950'li yılların son dönemlerinde yerini krizin dayattığı devlet yatırımcılığına bağlı politikalara bırakmak zorunda kalmıştır. Tekrar devlet ağırlıklı ekonomiye geçişte yokluğu hissedilen ve uluslar arası kuruluş ve yabancı uzmanları tarafından da kurulması/kurumlaştırılması gereken ilke *planlama* olmuştur. Sorumluluğu hemen hemen tek elde toplayan büyük yatırım hacmini koordine edecek makro büyüklükler halinde öncelik sırasına koyacak kapsayıcı bir planlama anlayışı yeni bir dönemi başlatacaktı.²⁴⁴

27 Mayıs Darbesinin hemen öncesinde Başbakanlığ'a bağlı bir İktisadi Müşavirlik Kurulu kurulmuş ve Türkiye için kalkınma planı hazırlamak üzere Prof. Tinbergen ile anlaşmaya varılmıştır. Nisan 1959'da yardımcısı Kopman ile Türkiye'ye gelen Tinbergen, ilk plan hazırlıklarına başlamıştır. 27 Mayıs 1960'ta DP iktidarı devrilirken Kopman Türk uzmanlarla birlikte kalkınma planı üzerine çalışmaktaydı. Avcıoğlu'nun ifadesiyle, "ne var ki, planı komünist metodu ilan eden DP iktidarı, alacaklı devletlerin baskısıyla giriştiği bir cins planlama hazırlığını kamuoyundan tamamen saklamıştır. Plan hazırlanıyor, fakat plan aleyhtarı tutum resmen savunuluyordu". 27 Mayıs'tan sonra bu çalışmalarda büyük bir ciddiyetle ele alınmış, Başbakanlık Müsteşarı Türkeş ve Şinasi Orel'in çabalarıyla birkaç ay içerisinde Tinbergenin danışmanlığında DPT

²⁴³ Bu bakanlıklar içerisinde Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'nın ayrıca bir önemi bulunmaktadır. Türkiye'de idarenin teşkilatlanması ve görev yüklenmesi, genellikle, yasama organı tarafından düzenlenmektedir. Bu düzenleme de çoğu zaman "kuruluş ve görev kanunları" ile olmaktadır. Kuruluş ve görev kanunu olmadığı halde belli görevler verilmiş bakanlıkların kurulduğuna uygulamada rastlanmaktadır. Koordinasyon Bakanlığı ile Basın, Yayın ve Turizm Bakanlığı bu uygulamaya örnek teşkil eder. Koordinasyon Bakanlığı 27 Mayıs sonrasında kaldırılırken, Basın Yayın ve Turizm Bakanlığı görevine devam etmiştir. Teşkilat Kanunu, 265 sayılı Kanun ile ancak 2 Temmuz 1963 tarihinde çıkarılabilmektedir. Bakanlığın adı yeni düzenlemede Turizm ve Tanıtma Bakanlığı'dır

²⁴⁴ Sabri Ülgener, "Türkiye'de Planlama ve Planlı Döneme Geçiş", *Türkiye'nin İktisadi Gelişme Meseleleri*, Cilt:1, İ.Ü Yayınları No: 1682, İstanbul, 1971, s.4.

kurulmuştur. Teşkilat ilk beş yıllık kalkınma planını (1963-1967) hazırlamış ve planlı ekonomi dönemi başlamıştır.²⁴⁵

Dönemin kaynakları tarandığında planlamaya olan yaklaşımın demokrasi kavramı ile birlikte yürüdüğü görülür. Planlama teşkilatı ile siyasi otorite arasındaki ilişki planlama ve demokrasinin kaderine bağlanmaktadır. Planlama, kuvvetler ayrılığını simgeleyen üç kuvvete ek olarak dördüncü bir kuvvet değildir. DPT'nin 1961 yılında "Planlama Nedir, Niçin Planlama Yapıyoruz" başlıklı resmi yayınında öne sürdüğü görüş şudur: "*Şüphesiz demokratik bir düzende planlama devlet bünyesi içinde dördüncü bir kuvvet olarak yer alamaz. Planları hazırlayacak olan teşkilat; teşri, kaza ve icra organları yanında bir dördüncü unsur değildir. Demokratik memleketlerde iktisadi ve sosyal politikanın ve hedeflerin tayini hükümete ve Parlamente'ye aittir. Planlama Teşkilatı bu konuda sadece teknik çalışmalar yapmakla görevlidir.*"²⁴⁶ Teşkilat siyasi iktidarın emrindeki teknik danışma kurulu niteliğindedir. Ekonominin hangi hedeflere ulaştırılacağı teknik deyim ile iktisadi hedeflerin tespiti, siyasi iktidara ait bir fonksiyondur. Planlama teşkilatına düşen görev siyasi iktidar tarafından tespit edilen hedeflere ulaşmayı mümkün kılacak alternatif çözüm tarzlarını belirlemektir.²⁴⁷

91 sayılı DPT Kanunu'nun görüşmeleri sırasında Atilla Karaosmanoğlu tarafından yapılan konuşma içerisinde teşkilatın kuruluşuna dair ilke ve gerekçeler seçilebilmektedir. Atilla Karaosmanoğlu, *bakanlar üstü karar vermeyi* gerektirdiği için planlamanın bir bakanlık olarak örgütlenmesini uygun bulmadığını belirtmiştir. Planlamanın bakanlıkların hizmet alanlarını kesen karakteri yanında, planlamanın *koordinasyon* işlevinin bir gereği olarak da ayrı bir bakanlık olmaması ve Başbakanlığa bağlanmasında karar kılınmıştır. Planlama, Başbakanlığa bağlanmalıdır; çünkü "muhtelif bakanlıkların iktisadi politikayı ilgilendiren faaliyetlerinde koordinasyonu temin etmek için tavsiyelerde bulunmak ve bu hususlarda müşavirlik yapmak" (91 sayılı Kanun md.2/b) görevi Merkez Teşkilatı'na verilmektedir.²⁴⁸

²⁴⁵ Doğan Avcıoğlu, *a.k.*, s. 498-499.

²⁴⁶ Vural Savaş, "Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı", *1965-1966 Dönemi Seri Konferansları*, İktisadi Araştırmalar Tesisi: X, İstanbul, 1966, s.4.

²⁴⁷ Vural Savaş, *a.k.*, s.4.

²⁴⁸ 1960 yılında DPT kurulmuştur ama müzakereler uluslararası alanda devam etmektedir. Bağdat Paketi'nin himayesinde Birleşmiş Milletler tarafından organize ve finanse edilen 28 Mayıs 1962'de Tahran, İran'da toplanan "Kalkınma Planlaması" Konferansı'nda da planlama örgütünün idari yapılanmadaki yerine dair ortak kararlar alınmıştır. Konferans'ta Türkiye, İran, Pakistan, Amerika ve

Nihayetinde Onar'ın deyimiyle, 1961 Anayasası güdümlü bir ekonomi esasını kabul etmekte, bu güdümlü ekonomi hukuki varlığını ve şeklini kalkınma planında bulmakta; devletçilik, karma ekonomi bu planın uygulama araçlarını teşkil etmektedir. Türkiye, planlama ile pek çok iktisadi ve toplumsal sorunlara çare bulunacağı ve en azından makro dengelerin korunabileceği ümidi içerisindeydi. Keza, Birinci Beş yıllık Plan süresince fiyat istikrarını ve dış ödemeler dengesini korunması umut vericidir. Ancak üzücü bir şekilde, 1960'lı yılların sonuna doğru ekonominin dengesi 1950'lileri aratmayacak şekilde bozuldu. İkinci Plandan itibaren sıkıntılar baş gösterdi. Planların ne derecede başarıya ulaştığı ayrı bir konu olmakla birlikte bu tez kapsamında dikkati üzerine çeken konu, DPT'nin bakanlıklar üstü karar alabilme gücünün, yönetimin siyasetten ayrışmasından çok siyasi gücün karargahı haline gelmesidir. Bu siyasi müdahale teknikçi bürokratlarca püskürtülmeye çalışılsa da bu Teşkilatın varlığı bugün Kalkınma Bakanlığı bünyesi içerisinde eritilinceye kadar sürdürülecektir.

DPT daha ilk kalkınma planının hazırlık süreciyle birlikte siyasi kadrolarla çatışma içerisine girmiştir. Örneğin KİT reformu, vergi reformu gibi konulara siyasiler popülist söylemlerinden dolayı direnç göstermişlerdir. Birinci Plan'ın hazırlık evresinde bir müsteşar ve üç daire başkanının istifasını benzer şekilde İkinci Plan döneminde de bir grup planlamacının istifası takip etmiştir. DPT'nin bakanlıkları kesen yapısı siyasi baskından uzak kalamayacaktır. Sadece siyasi çevreler değil onların destek aldığı sermaye çevrelerince de kuşatılacaktır. 1967 yılında Başbakanlık'a bağlı olarak kurulan Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu, DPT içerisine çekilerek yatırım

İngiltere temsil edilmektedir. Bölge ülkeleri arasında benzer sorunlara işaret etmek ve çözüm üretmek ve bilgi paylaşımında bulunmak üzere toplanan Konferans'ta, planlama örgütünün idari yapılanmadaki yeri, karma ekonomilerde hükümetlerin kamu ve özel sektörün büyüklüğünü belirlemesi, planlamada kaynakların dağılımı süreci ve sermayenin dağılımında yatırım kriteri vb. başlıklarda deneyimler paylaşılmıştır. Planlama örgütünün idari yapı içerisindeki yerine dair Dr. Barnett tarafından dört özellik dile getirilmiş, bu özellikler Konferans tarafından kabul edilmiştir. Buna göre, "yapısı ne olursa olsun, *Teşkilatın Hükümetin başındaki kişiye bağlı olması*, planlamanın bütçeleme sürecinin ayrılmaz bir parçası olması, Teşkilatın projeler başladıktan sonra yürütme sürecine dahil olmaması, ama değerlendirme sürecinde bulunacak bir yerde olması ve planın işleyişi için önemli kararlarda sistematik olarak bilgilendirilmesinin, gerektiği konusunda ortak karara varılmaktadır. Bölge ülkeleri, planlamanın yasama ile ilişkisinde asıl sorumluluğun da Hükümet başkanında (Başbakan ya da her kimse) olması gerektiği ve yasama önünde planlamanın sponsoru ve sorumlusu olarak Başbakan'ın durması gerektiğini kabul edilmiştir. Bunların yanında, bütçe – plan ilişkisine dair ayrı bir kalkınma planı bütçesi oluşturulması ya da bütçenin planlama örgütüne bırakılması gibi öneriler de dile getirilmiştir. Buna karşın, çoğunluk bütçenin Ekonomi Bakanlığının sorumluluğunda olması ama bütçe hazırlanmasında planlama örgütü ile Bakanlık arasında yakın bir ilişki kurulmasının zorunlu ve istenen bir şey olduğunu kabul etmiştir. Aslı Yılmaz, Esra Dik, "Türkiye'de Planlama Yönetiminde Değişim: Devlet Planlama Teşkilatı'ndan Kalkınma Bakanlığı'na", Gazi Üniversitesi tarafından düzenlenen IX. Kamu Yönetimi Forumu'nda Sunulan Yayınlanmamış Tebliğ, Ankara, 2011.

kararlarını bu çevreler lehine alan bir yapı haline getirilecektir. Demirel'in Başbakanlık yaptığı ve DPT Müsteşarı'nın Turgut Özal olduğu dönemde DPT, kamu ekonomik faaliyetlerin planlanmasından çok hükümetin yatırımların niceliği, niteliği ve yeri konusunda karar verme sürecinde özel sektör yönelimli kendi isteklerini dikte ettirme aracı haline gelmiştir.²⁴⁹ 1980'li yıllarda Özal'ın kendi modelinin oluşturması adına ekonomiyi tek elden yönetme adına referans verdiği dönem bu dönemdir. DPT'nin bu yapısı bir yana bir diğer mekanizma daha üretilmiştir ki bu Parlamenter Rejimin doğasına açıkça yapılmış ilk müdahaledir. Bunlar aşağıda açıklayacağımız bakanlıklararası kurul ve komitelerdir. Bu kurulların özelliği, DPT'yi belli konularda by-pass etmesidir.

b. Plan-Bütçe İlişkisinin Kurulması: Bakanlıklarda Fonksiyonel Esaslı Örgütlenme

1960'lı yıllarda bütçe sistemindeki gelişmeler ABD'de Planlama-Programlama-Bütçeleme sistemi olarak adlandırılmış ilk uygulamasını da Ford İşletmesinin Başkanlığından Kennedy yönetiminin Savunma Bakanlığına getirilen McNamara tarafından bu bakanlıkta uygulamaya geçirilmiştir. Bakanlıkta başarılı sonuçlar alınması ile birlikte diğer bakanlıklarda Plan program bütçe sistemi başlatılmıştır.²⁵⁰ ABD'de bu sistemin yaygınlaştırılması adına karar alındığında, bu hareket Avrupa'nın da ilgisi içerisine girerek, 20-23 Temmuz 1965 yılında Paris'te düzenlenen XIII. Milletlerarası İdari İlimler Kongresi'ne "Bütçe Hazırlama ve İdaresinin Yeni Teknikleri" başlığını taşıyan bir raporla taşınmıştır. Raporun Türkçeye, 1966 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından çevrilmiştir. Rapor birçok ülkenin katkısı ile Hollanda'yı temsilen H.J Hofstra tarafından hazırlanmıştır.²⁵¹ Rapor bütçenin iktisat politikasının tayininde önemli bir araç olduğu noktasındadır. Rapor'a göre, kamu harcamaları ve vergileme varolan yapının sürdürülebilmesi için birer araç olarak kullanılabileceği gibi, iktisadi çerçeve ya da toplumsal ilişkileri de bilinçli bir şekilde değiştirebilmek adına da kullanılabilecektir. O halde, hükümetlerin tercihleri nasıl

²⁴⁹ Alkan Soyak, *İktisadi Planlama ve Türkiye Denetimi*, Der Yayınları, İstanbul 2006, s.136-137.

²⁵⁰ Coşkun, *a.g.e.*, s.56

²⁵¹ Bütçe Hazırlama ve İdaresinin Yeni Teknikleri, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gen. Müd. Yayınları No:4, Ankara 1966 Bu metin, Almanya, Avusturya, ABD, Belçika, Birleşik Arap Cumhuriyeti, Filipinler, Finlandiya, Fransa, Habeşistan, Hindistan, Hollanda, İsveç, İsviçre, İtalya, Macaristan, Madagaskar, Nijerya, Norveç, Polonya, Portekiz, Siyam, Tunus, Türkiye ve Yugoslavya'dan alınan raporlara dayanarak hazırlanmıştır.

belirlenecektir? Bunun cevabı öncelikle neyin gerçek anlamda önemli olduğu neyin olmadığı konusunda açığa çıkmaktadır. Doğru karar alınabilmesi için ise üç soru sormak gerekmektedir:²⁵²

- (1) Ne yapabiliriz? Ne gibi maddi kaynaklar mevcuttur ve muhtemel hareket tarzları ekonomik durumu nasıl etkileyecektir.
- (2) Ne yapmalıyız? Bu, karar verme problemini ve önceliklerin tespitini içermektedir.
- (3) Kararlarımızı nasıl uygulamalıyız ki arzu edilen etkiler sağlanabilsin?

Uygulamada bu soruların ele alınacağı en uygun an takip eden bütçenin hazırlanmakta olduğu zamandır. Bu zamanda devlet faaliyetleri bütçede ifade olunacaktır. Dolayısıyla bütçe önemli bir yönetim aracı olacaktır. Dolayısıyla Rapor'un temeli uzun vadeli planlama ve bütçenin makroekonomik fonksiyonundan oluşmaktadır. Uzun vadeli plan ve bütçenin ekonomik fonksiyonu arasındaki ilişki bütçenin optimum makroekonomik gelişmeyi sağlama ödevinin iktisadi şartlar temelinde uzun vadede incelenmesi noktasındadır. Bu türden bir ilişki kurulduğu takdirde sorun ortadan kalkmamakta bütçe usullerinde de değişim zorunlu görülmektedir. Klasik bütçe sisteminin artık yetersiz kaldığı yeni bütçe tekniklerinin incelenmesi ve uygulamaya geçirilmesi öneriler arasındadır. Kongre'de Türkiye'yi Ankara Üniversitesi Öğretim Üyesi Ahmet Türk temsil etmiştir. Türk Kongre'den bir yıl önce "Türkiye'de Bütçe Reformuna Niçin İhtiyaç Vardır? Türkiye'de Bütçe Reformu Nasıl Olmalıdır?" başlıklı bir yazısında bütçe reformunun ana hatlarını çizmektedir.²⁵³

Türkiye'nin her şeyden önce iktisadi kalkınmasını hızlandıracak bir bütçeye ihtiyacı vardır. Çünkü Türkiye iktisaden az gelişmiş memleketler tasnifinde, yeter derecede kalkınma hızına kavuşamamış memleketler arasında yer almaktadır. Onun için kalkınma hızının artırılması gerekir. Bir ekonominin kalkınması için, geniş ölçüde yapacağı yatırımlara ayrılan meblağların gittikçe artması, bütçenin yatırım bütçesi haline gelmesi lazımdır. Yatırım hacmini arttırmak tek başına bir mana ifade etmeyebilir. Yatırımları daha önce hazırlanmış programlara göre yapmak, programdaki hizmet biriminin maliyetini düşürmek gerekir. Demek ki, Türkiye aynı zamanda program bütçeler istikametinde hamleler yapmak zorundadır.

²⁵² A.k, s.10-11.

²⁵³ Ahmet Türk, "Türkiye'de Bütçe Reformuna Niçin İhtiyaç Vardır? Türkiye'de Bütçe Reformu Nasıl Olmalıdır?" *Maliye Enstitüsü Konferansları*, Sekizinci Cilt'ten Ayrı Baskı, Sevinç Matbaası, İstanbul 1964.

Türk'e göre “plan ve bütçe aynı hedefte birleşmektedirler. Her ikisinin de amacı iktisadi kaynakları rasyonel şekilde kullanmak, birbirine rakip ihtiyaçların tatmininde optimum fayda sağlayacak denge kurmaktır. Maliye Bakanlığı masrafçı dairelerin masraf taleplerini rasyonel ve ahenkli bir şekilde karşılayabilmek için, Planlama Dairesini kendisine müşavir bir daire olarak kullanacak, bu dairenin tavsiyelerine uyacaktır. Bütçenin gelir tahminleri de kalkınma planının öngördüğü kamu sektörü harcamalarını karşılayacak şekilde yapılacaktır”.²⁵⁴

Program ve Performans Bütçe terimi, Türkçeye icraat bütçesi, iş bütçesi, icrai tatbiki bütçe, performans bütçe, yürütme bütçesi gibi adlar ile girmiştir. Performans bütçe, kamu yönetimi tarafından mali yıl için kendilerine ayrılmış ödeneklerle amaçlarına ulaşma yani başarılarını belirten bir sınıflandırmanın yapılmasıdır. Program bütçe ise, kamu yönetimi tarafından yapılması gereken görevlerin fonksiyonel sınıflandırmasıdır. Bu fonksiyonların sınıflandırılmasında o mali yıl ve gerçekleştirilmesi gereken amaçlar esastır. Program bütçe devlet yükümlülüklerinin yapılan hizmet açısından değerlendirilerek sınıflandırıldığı ve kaynakların ayrımında, faaliyetlerin yürütülmesinde hizmet esas alan bir bütçe biçimi olup, devlet fonksiyonlarının gerektirdiği hizmetlerin sınıflandırılmasının yapılması, ilk kademesidir.²⁵⁵

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın merkezi idarede yeniden düzenleme çalışmalarının ilkeler başlığı altında “*Merkezi idarenin yeniden düzenlenmesi* idare birimlerinin aşırı büyümesine engel olmak için bir yandan bakanlıkların merkez kuruluşlarının fonksiyonel esasa göre teşkilatlanmasına çalışılırken öte yandan görev ve yetkilerin kademeler arasında en uygun şekilde ayarlanmasını sağlayıcı kanunlar çıkarılacaktır” ifadesi yer almaktadır.²⁵⁶ Fonksiyonel örgütlenme esasları 1960'lı yılların başından itibaren gündemdedir aslında. 1964 yılında Bakanlıklararası Prodüktivite Merkezi tarafından basılan “Organizasyon El-Kitabı” başlıklı bir kılavuz dönemin başındaki tartışmaları anlamamıza olanak tanımaktadır. Kılavuz, Türkiye’de İktisadi Devlet Teşekküllerinin reorganizasyonunda çalışan Mead Carney International

²⁵⁴ A.k, s.22.

²⁵⁵ Coşkun, a.k, s.58-59.

²⁵⁶ II.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan2.pdf> ind tarihi: 14 Kasım 2011.

firması tarafından hazırlanmıştır.²⁵⁷ Firma çalışmaları, ABD'nin A.I.D Programınca desteklenmektedir. İncelemeye tabi tuttuğumuz Organizasyon El Kitabı, sadece işletmeler için değil döneme hakim olan tüm örgütlenmeler için fonksiyonel esaslı örgütlenmenin ana hatlarını bize sunmaktadır. Kitaba göre, sağlam bir organizasyonda esas olan prensipler başlıca şu şekilde sıralanmaktadır.²⁵⁸

- 1- Kabul edilen politika dahilinde, teşekkülün gayelerini başarabilmek için gerekli bütün faaliyetler, teşkilat yapısını tespit ederken, nazari itibare alınmalıdır.
- 2- Benzer faaliyetler bir grup altında toplanmalıdır.
- 3- Sorumluluklar tespit edilirken bir kimsenin o işin ehli olup olmadığı hususu da göz önünde bulundurulmalıdır.
- 4- Amiri, işgal ettiği yerin gayelerini başarmada tam olarak sorumlu tutabilmek için, mevkiin gerektirdiği bütün faaliyetler, o mevkide toplanmalıdır
- 5- Yetki ve sorumluluklar mümkün olan en alt kademeye kadar indirilmeli ve kademe sayısı asgaride tutulmalıdır.
- 6- Tayin edilen işin sorumluluk ve yetkisi kesin olarak belirtilmelidir.
- 7- Son sorumluluk, herhangi bir faaliyet için yetki ve sorumluluğu veren makama ait olmalıdır.
- 8- İlgili faaliyetler, personelden azami faydayı sağlayacak şekilde en alt kademede koordine edilmelidir.
- 9- Bir mevki, bir kişinin müessir olarak yönetip kontrol edebileceği sayıdan fazla alt kademelere bölünmemelidir.
- 10- Bir mevki sadece bir üst kademeden emir almalıdır.
- 11- Organizasyon basit olmalı ve değişen şartlara uyabilmelidir.

²⁵⁷ Organizasyon El-Kitabı, Bakanlıklararası Prodüktivite Merkezi, Ankara 1964, Mead Carney firması 1964 yılı "440 sayılı Kanunun geçici 1'nci maddesine müsteniden kurulan iktisadi Devlet Teşekküllerini yeniden Düzenleme Komisyonunun görev süresinin iki yıl uzatılması hakkındaki kanun tasarısı" gerekçesi açıklanırken Mead Carney firmasının 1962 yılından itibaren özellikle Kit'ler üzerinde araştırma yaptığı ifade edilmektedir. Bkz: Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem 2, Cilt:5, 70. Birleşim, 22.3.1966. Bedri Işıl'ın Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare adlı eseri (Eserin önsözü Mead Carney Müşavir Firmasının Başkan Yardımcısı Robert Wheaton tarafından yazılmıştır) incelendiğinde Firmanın başta Sümerbank olmak üzere Türkiye Şeker Fabrikaları, Makine ve Kimya Endüstrisi, Türkiye Demir ve Çelik İşletmeleri gibi bir çok kamu iktisadi teşekkülü için rapor hazırlamış olduğu anlaşılmaktadır. Bkz:Bedri Işıl, *Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare*, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1965

²⁵⁸ Organizasyon El Kitabı, s.8

- 12- Yardımcı faaliyet kademeleri asli faaliyet kademelerinden imkan nispetinde ayrılmalı ve gereken önem verilmelidir.

Kitaba göre, görevlerin bölümü bunlara ait yetki ve sorumlulukların da dağıtımının ayrılmaz bir parçasıdır. İşletmeciliği esas alan bu kitapta işin bölümünde üç yönetim alanı saptanmaktadır. Politika, İhtisas (Staff) ve İcra (Line) bölümü. İşletmenin yönetimi (yönetim kurulu ve yönetim kurulu başkanı) politikayı tespit eder, hedefleri ve uzun süreli planları ve işletmenin ana çizgilerini belirler. Uzman bölümleri, personel veya muhasebe gibi, özel ve merkezileştirilmiş işleri yapar. Bunlar icra mekanizmasına bu alanda tavsiyelerde bulunur ve teşebbüsün diğer bölümlerinde ihtisasa ait işleri kontrol eder. İcra bölümleri ise direkt olarak kâra etki yapan üretim bölümleridir. Her bir üretim bölümünün müdürü kendi alanında kâra etki yapan ve bütün fonksiyonları üzerinde toplayan gerekli bölümlere sahiptir.²⁵⁹ Kitap, görev ve hizmet tanımının yapılması ve görev alanın sınırlarının çizilmesi bakımından bir anlamda her işletmeye uygulanabilecek genel geçer ilkeler getirme çabası içerisindedir. Bakanlık örgütlenmesinin 3046 ile başlayacak çerçevesi bir ölçüde bu kılavuzdan esinlenerek gerçekleştiği söylenebilir.

Burada asıl dikkati çekmesi gereken nokta teknik yardımların kaynağıdır. 1961 Kasımı'nda ABD'nin iktisadi yardımlarını idare eden Milletlerarası İşbirliği İdaresi yerini Milletlerarası Kalkınma İdaresine (Agency for Development-AID) bırakmıştır. Kennedy'nin 1961 Dış Yardım Kanunu'na (Foreign Assistance Act) uygun olarak kurulan bu yeni idare Milletlerarası İşbirliği İdaresi ile Kalkınma İkraz Fonunun (Development Loan Fund- DLF) bütün görevlerini, Export Import Bankasının ise mahalli paralarla yaptığı ikrazlarla ilgili görevleri devralarak işe başlamıştır.²⁶⁰ AID teknik yardımları ülkemizde yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına doğrudan rapor hazırlayarak müdahil olmuştur.

1965 yılına kadar inen ilk hazırlık devresinden sonra 1968 yılında Maliye Bakanlığı'nda fiilen bütçe reformu çalışmalarına başlanmıştır. Bu çalışmalara ön hazırlık aşamasında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nde ABD Uluslar arası Kalkınma Teşkilatının (AID) da katılmasıyla bir proje kurulmuş ve

²⁵⁹ Organizasyon El Kitabı, s.35

²⁶⁰ Gülgün Karal, Teknik Yardım Programları ve Türkiye'de Teknik Yardımın İdaresi, TODAİE Yayını, Ankara 1962, s. V

Bütçe Reformu Grubu adı ile anılan bir grup ayrılarak, program bütçe hazırlık çalışmaları başlatılmıştır.²⁶¹

1970 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi geniş çaplı bir bütçe reformunun ana hatlarını çizen çerçeve bir metindir. 1969 yılında kurulan Bütçe Reform Grubu tarafında hazırlanan metin, klasik bütçe sisteminden performans-program bütçe sistemine geçişin yol haritasını sunmaktadır.²⁶² Bu metnin bir diğer özelliği bakanlık örgütlenme biçiminde önemli bir fark yaratacak fonksiyonel esaslı bakanlık örgütlenmesine geçişin temel kaynağını oluşturmasıdır. Bütçe Reformu 1973 yılında uygulamaya geçmiş ve Program Bütçe sistemi uygulaması 1973 mali yılında Türkiye’de başlatılmıştır. Ancak bakanlık sisteminde reformu ve yeni bütçe sisteminin öngördüğü fonksiyonel örgütlenme esasının tüm bakanlıklar için öngörülmesi için 1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Teşkilatlanması Hakkında çıkan çerçeve Kanun’un çıkarılması beklenecektir. 3046 sayılı Kanunun düzenleniş tarzı 1970 Program Bütçe Rehberi’nde hâlihazırda çizilmiştir. On dört yıllık bir gecikme ile çıkan 3046 sayılı Kanun performans-program bütçe sistemi ile devlet örgütlenmesinin uyumlaştırılmasından ibarettir.

Başbakanlık Program Bütçe konusunda 25 Nisan 1969 gün ve 87-29/2001 sayılı Tamimi’nde şu şekilde bir açıklama mevcuttur. “Mevcut kaynaklarla ekonominin mümkün olan en ileri düzeye ulaştırılmasında, kaynak israfını önlemek ve hedeflere hızla ve dengeli bir şekilde ulaşabilmek için birbirinin alternatifi olan hizmetlerden en uygununu seçmenin metod olarak kabul edildiği ve bu amaçla plan uygulamasına geçildiği ülkemizde bütçe sisteminin de “amaca en uygun hizmet” esasına dayanması zorunlu bulunmaktadır. Uygulanmasında fayda mülahaza edilen yeni sistem, bütçelerin hizmet programlarına göre hazırlanması esasına dayanan program bütçe tekniğidir”. Program-Bütçe tekniğinin uygulanmasıyla başlıca şu faydaların sağlanacağı umulmaktadır.²⁶³

- a) Kamu hizmetlerinin belli programlara bağlanması ve bu yüzden hizmetlere plan ilkelerine uygun önceliklerin verilmesi, hizmetler arasında tedahüllerin önlenmesi

²⁶¹ Coşkun, *a.k.*, s.131

²⁶² 1970 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi, T.C Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Reform Grubu, No:4, Ankara 1969

²⁶³ *A.k.*, s.7

- b) Ödeneklerle hizmetler arasında sıkı bir maliyet ilişkisinin kurulması ve dolayısıyla israfların önlenmesi, yıl içindeki ek ödenek ve aktarma işlemlerine yol açılmaması
- c) Plan uygulamasının fiziki sonuçlarının denetlenip değerlendirilmesi

Tamim’de bu safha, esas itibariyle bütçelere temel teşkil edecek programların her Bakanlığın veya kuruluşun bünyesine ve görevlerine uygun şekilde hazırlanması şeklinde tanımlanmaktadır. İlk safha çalışmalarının 1969 mali yılı sonunda bitirilecek şekilde planlanması öngörülmüştür. Her Bakanlık veya katma bütçeli idarede bu amaçla “Bütçe Ünitesi” kurulacaktır.

Program Bütçe sisteminin en bariz karakteristiklerinden birisi, ödeneklere esas alınan sınıflandırma sistemidir. Program bütçe, ödenekler, harcama kalemleri denilen, hükümetin görevlerini ifa edebilmesi için satın aldığı mal ve hizmetlere göre verilen, Personel giderleri, yönetim giderleri gibi harcamalar yerine, bu sınıflandırmayı terk etmekte ve onun yerine ödenekleri hizmet esasına göre yapılan yeni bir sınıflandırma sistemine göre tahsis etmektedir. Bu bakımdan Program Bütçe tekniğine göre hazırlanacak bir bütçede yapılacak ilk iş hizmetleri sınıflandırmak olacaktır. Her bakanlık veya bağımsız kuruluşun yürüttüğü hizmetler önce “Program” adı verilen ana bölümlere ayrılmakta, sonra bunlar belirli hizmet gruplarını kapsayan “alt programlar”a ve hizmetin temel unsurlarını teşkil eden “faaliyetler”e bölünmektedir.²⁶⁴

Türk Kamu Yönetiminde verimlilik ve etkinliğin artırılması ve kıt kaynakların alternatif kullanma yerleri arasında en iyi şekilde dağıtılması köklü bir yeniden düzenlemeyi gerekli kılmaktadır. Kamu yönetimi “amaçlarla yönetim felsefesine dayandırılmaktadır.”²⁶⁵ “Planlama, programlama ve bütçeleme sistemi” nin esası, devlet harcamalarında etkinliği ve verimliliği arttırmak için gerekli yeni bir tasnif, tanzim ve kontrol aracı sağlamaktır. Devlet hizmetleri önce fonksiyonlara, fonksiyonlar programlara, programlar alt programlara ve alt programlarda faaliyet veya projelere ayrılacaktır. Asıl nihai kamu hizmetleri cari harcamalar için faaliyet ve yatırım harcamaları için proje şeklinde belirecek; bütçe ödenekleri nihai derecede bu faaliyet ve projelerin gerektirdiği miktarlar itibariyle verilecektir. Mesela devletin faaliyet sahaları,

²⁶⁴ 1970 Mali Yılı Program Bütçe Hazırlama Rehberi, s.10

²⁶⁵ Atilla Dicle, “Kamu Yönetimi Nasıl Düzenlenir?”, *Milliyet Gazetesi*, 2 Temmuz 1974.

savunma, eğitim, sağlık, ziraat vs gibi fonksiyonlara fonksiyonlar anlamlı bir nihai hasıla ifade eden programlara (milli eğitimde temel-orta-yüksek öğretim vs.) programlar daha dar kapsamlı alt programlara (orta öğretimde klasik, mesleki, teknik öğretim) ve bunlar da aynı tipteki nihai hizmetlerden oluşan faaliyet (öğretim-araştırma) veya projelere (okul,yurt vs.) ayrılacaktır.²⁶⁶ Ancak 1973 Bütçesinde bu sistemin esasını ve ilk aşamasını teşkil eden devlet hizmetlerinin fonksiyonel tasnifine gidilmediği görülmektedir.

Bakanlıkların örgütlenme biçimini ile bütçe fonksiyonunu arasında temel ilişkiyi belirleyen şey, *devletin ekonomiye yapacağı etkilerin mümkün olan ayrıntıda ortaya konmasıdır*. Bakanlıkların reorganizasyonu bu nihai hedef üzerinden gerçekleşmektedir. Bu hedef “bütçe” fonksiyonunda ortaya çıkmaktadır. Genel karakteri itibariyle bütçe fonksiyonunun bakanlık örgütlenmesine ilişkin olarak üç temel etkisi bulunmaktadır.

- 1- Her bütçe reformunu bakanlıkların yeniden yapılanması (kamu yönetimi reformu) takip etmiştir
- 2- Bütçenin sistematığı bakanlıkların örgütlenme sistematığını belirlemektedir.
- 3- Her bütçe reformu ve bakanlıkların yeniden düzenlenmesi ardından genel kadro değişikliği gerçekleştirilerek kadro ünvanları yeni yapı adına standardize edilmiştir. Dolayısıyla bütçe değişikliği hiyerarşik birimleri, kadro standardizasyonunu ve unvan standardizasyonunu beraberinde getirmiştir.

1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Kanun, Plan-Program-Bütçe uygulamasının bir sonucudur. Bakanlıklar bu temel üzerinden yeniden örgütlendirilmiş, unvan standardizasyonu Genel Kadro Usulündeki değişikliklerle gerçekleştirilmiştir. Fonksiyonel esaslı örgütlenme 2003 yılında ikinci bütçe reformu ile terk edilme eğilimine girecektir. Bu konu Tezin ilerleyen safhalarında işlenecektir.

c. Karar Alma Mekanizmasında Bakanlıklararası İşbirliği: Ekonomik Kurul ve Komitesi

Bakanlar Kurulu, herhangi bir kanun hükmüne dayanmadan çıkardığı 25 Kasım 1964 tarihli ve 6/3981 sayılı Kararname ile “İktisadi Kurul ve Komite Kurulması

²⁶⁶ Bedi N. Feyzioğlu, “Bütçe Reformu: Program Bütçe”, *Milliyet Gazetesi*, 4 Aralık 1972.

hakkında Karar”ı yürürlüğe koyarak, bakanlıklararası işbirliği ve danışma konusunda yeni bir yapılanmaya gitmiştir. Bu kararın birinci maddesi Kurulu şu şekilde tanımlamaktaydı:²⁶⁷

Gerek Beş Yıllık Plan ve yıllık programların tatbikatı ile ilgili olarak, gerek bunların dışında, memleketin ekonomik hayatına taalluk eden ve birden fazla Bakanlığı ilgilendiren veya çeşitli veçheleri birden fazla bakanlık tarafından uygulanacak olan yahut uygulanmaya konulması birden fazla Bakanlığın re’sen alabilecekleri kararları etkileyecek nitelikte bulunan, gerek yurt içi, gerek yurt dışı ekonomik konularda, Bakanlıklararası Koordinasyonu sağlayarak tekerrürleri ve zaman kaybını önlemek amacı ile, Bakanlar seviyesinde bir “İktisadi Kurul” kurulmuştur.

İktisadi Kurul’a Başbakan tarafından görevlendirilecek bir Başbakan yardımcısı veya Devlet Bakanı başkanlık edecektir. Dışişleri, Maliye, Ticaret, Tarım, Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Turizm ve Tanıtma Bakanlıkları Kurulun devamlı üyesidir (md.2). İktisadi Kurul’un görevini kolaylaştırmak için ve görüşülecek konuların olgunlaştırılmış şekilde Kurula iletilmesini sağlamak amacıyla da yüksek dereceli memurlar seviyesinde bir İktisadi Kurul Komitesi kurulmuştur. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanı, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreter İktisadi Yardımcısı, Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreteri, Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Dairesi Reisi, Merkez Bankası Umum Müdürü bu komitenin devamlı üyeleridir (md.3).²⁶⁸ Komitede görüşülecek konularla ilgili Bakanlıkların en az Genel Müdür seviyesindeki temsilcileri de belli bir şekilde toplantılara katılabileceklerdir. Devlet Planlama Teşkilatı İktisadi Planlama Dairesi Başkanı Komite toplantılarına istişari oy sahibi olarak katılacaktır. Kurul’un oybirliği ile karara bağladığı konular ilgili Bakanlıklar tarafından derhal tatbik edilecektir. Duran, bu Kararın yürürlükteki Anayasaya ve idare hukuku kurallarına açıkça aykırı olduğunu savunmaktadır. Karara ilişkin tespitleri şu şekildedir:²⁶⁹

- 1- Ekonomik hayatı ilgilendiren ve birden fazla bakanlığı ilgilendiren ifadesi sorunludur. Kamu işleri istisnasız olarak ekonomik bir yön taşır. Ekonomik konuların karmaşıklığı ve geniş etkileri dolayısıyla bunlardan hemen hiçbirinin tek bir bakanlığı ilgilendirmesi ve yalnız bir bakanlığın müdahalesiyle gerçekleştirilmesi mümkün olmadığından söz konusu karara göre devletin karşılaştacağı her mesele

²⁶⁷ Lütfi Duran, “İktisadi Kurul ve Komitesi yahut Bakanlıklararası İşbirliği ve Danışmanın Genel Esasları”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt:XXXI, Sayı:1-4, s. 2.

²⁶⁸ RG: 23 Aralık 1964, Sayı:11889.

²⁶⁹ Duran, a.k, s.9

mutlaka ve ancak Komite veya Kurul kararıyla çözümlenebilecek demektir. Dolayısıyla ekonomik meseleler adeta bir devlet organı kimliğiyle Kurul ve Komitesinin görev alanı içinde alınmış demektir.

- 2- Kararın, 17. maddesi ile “İktisadi Kurul Komitesi dışında iktisadi hayatı ilgilendiren konularda koordinasyon maksadıyla Bakanlıklararası toplantı yapılmayacaktır” yasağı koyarak ve her toplantının düzenlenmesinin bürodan (komite işlerini düzenleyen) istenmesi kuralını getirerek ekonomi kararlarının alınması sürecinde İktisadi Kurul ve ona bağlı Komite en yüksek merci konumuna getirilmiştir. Bunun haricindeki kurulların yaşam alanı kalmamıştır.
- 3- Karar sürecinin en önemli organlarından biri olan DPT devre dışı kalmıştır. Kurul dışında toplantı yasağı koyulurken, DPT ile ilgili olarak sadece yıllık programların hazırlanması ve uygulanması amacıyla toplantı düzenleyebileceği şeklinde bir sınırlama getirilmiştir. Tüm bakanlıkları kesen ve hazırladığı uzun vadeli planlarla ülke ekonomisine yön veren aynı zamanda da Anayasal bir kuruluş olan Planlama Teşkilatının devre dışı kalırken, bir hükümet kararına dayanarak kurulan bir Kurulun bu denli yetkilendirilmesi her anlamda hukuksuzluk örneğidir.
- 4- Bu durum Anayasa tarafından iktisadi konularda tam yetkili kılınan DPT’nin devre dışı kalmasından ziyade daha da önemlisi bakanlar kurulunun birlikte sorumluluğu ve tek tek bakanların sorumluluğu ilkesi ile bağdaşmamaktadır.
- 5- Siyasi ve icrai konularda bir kurulun ya da komitenin genel yetkili kılınması söz konusu olamaz. 18 Ocak 1940 tarihli ve 3780 numaralı Milli Korunma Kanunu ile olağanüstü hallerde milli ekonomiyi düzenlerken dahi yine bir kısım bakanlardan kurulan Koordinasyon Heyeti, siyasi ve icrai yetkilerle donatılmamıştı. Verilen yetkiler, sadece hazırlık çalışması yapmakla sınırlıydı. Bu yönlü bir hareket, parlamenter rejimin gerek hukuki esaslarına, gerek siyasi icaplarına uygun tarzıdır. Keza Fransa’da, bakanlıklararası heyetler hukuki varlık ve yetkilerden yoksun yalnız hazırlık çalışmaları yapmakla görevlidirler.

Hükümet, Kurul aracılığıyla karar alarak aslında sermaye çevrelerinin isteklerini hiçbir bürokratik engel olmadan almak istemektedir. Kurul tipi örgütlenme ile ekonomiyi yönetme bu süreçten itibaren bir teamül haline gelecektir. Her yeni yapı Parlamenter sistemde bir aşınma meydana getirirken, hükümet etme mekanizmasında güç yoğunlaşması yaratarak sistemin otoriter yönü daha belirgin hale gelecektir. Bu aşınmalar bakanlıkların kendi görev alanına giren konularda karar verme sürecini

önemli ölçüde baltalamaktadır. İleride tekrar dönüleceği üzere kurul tipi örgütlenmenin çeşitli türlerine tanıklık edilecek, bürokrasi-siyasetçi çekişmesi sermayenin talepleri doğrultusunda ilerleyecektir.

III. 12 MART'TAN 12 EYLÜL'E: REFORM HÜKÜMETİ: 1971–1980

12 Mart 1971 tarihinde dört general Ankara'da dört zarfı, üç makama ve bir kuruluşa ulaştırmışlardır. Emirleri doğrudan üç kuvvet komutanı ile fikir birliği olan Genel Kurmay Başkanı tarafından verilmiştir. Üç makamdan biri Cumhurbaşkanı, diğeri Senato Başkanı ötekisi Millet Meclisi Başkanı idi. Kurum ise TRT. 12 Mart Muhtırası olarak bilinen metin üç maddeden oluşmaktadır:²⁷⁰

1- Parlamento ve hükümet süregelen tutum, görüş ve icraatı ile yurdumuzu anarşi, kardeş kavgası, sosyal ve ekonomik huzursuzluklar içine sokmuş, Atatürk'ün bize hedef verdiği çağdaş uygarlık seviyesine ulaşmak ümidini kamuoyunda yitirmiş ve Anayasanın öngördüğü reformları tahakkuk ettirememiş olup Türkiye Cumhuriyeti'nin geleceği ağır tehlike içerisine düşürülmüştür.

2- Türk Milletinin sinesinden çıkan Silahlı Kuvvetlerinin bu vahim ortam hakkında duyduğu üzüntü ve ümitsizliği giderecek çarelerin partiler üstü bir anlayışla meclislerimizce değerlendirilerek mevcut anarşik durumu giderecek ve Anayasanın öngördüğü reformları Atatürkçü bir görüşle ele alacak ve inkılap kanunlarını uygulayacak kuvvetli ve inandırıcı bir hükümetin demokratik kurallar içinde teşkili zaruri görünmektedir.

3- Bu husus süratle tahakkuk ettirilmediği takdirde Türk Silahlı Kuvvetleri kanunların kendisine vermiş olduğu Türkiye Cumhuriyetini korumak ve kollamak görevini yerine getirerek idareyi doğrudan doğruya üzerine almaya kararlıdır.

Muhtıra, muhatap dahi alınmayan hükümeti istifaya zorlamıştır. Demirel Hükümeti istifa etmiş, Erim Hükümeti kurulmuştur. Reformların gerçekleştirilmesi, reformcu hükümetin kurulması, 12 Mart'ın resmi gerekçeleri arasındaydı. Reform Hükümetinin reformcu ve dinamik bir idarenin kurulması adına ön planda gerçekleştirmek istediği reformlar; Toprak ve tarım reformu; Milli Eğitim reformu; Mali Reformlar; Hukuk ve Adalet Reformu; Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi; Enerji ve tabii kaynaklarla

²⁷⁰ Milliyet Gazetesi, 12 Mart 1972.

ilgili reformlardı. Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesi adına da dört konuda çabuk davranmak kararlılığında idiler:²⁷¹

1. Devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere en kısa zamanda yargı, politika, idare, askerlik ve üniversitede üstün, başarılı ve tecrübeli kişilerden, yüksek düzeyde bir Danışma Kurulu kurulacak ve önceden belirtilecek kısa bir sürede Başbakan'a bir ön çalışma raporu vermeleri istenecektir.
2. Bakanlıkların Kuruluş Kanunları günün icaplarına uygun olarak hazırlanacaktır.
3. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin karlılık ve verimlilik ilkelerine ve modern işletmecilik kurullarına uygun olarak çalışmaları esastır. Bu kuruluşların siyasi baskıdan uzak fakat etkin bir ekonomik ve mali denetim altında çalışmaları şartlarının hazırlanması önemlidir. İktisadi Devlet Teşebbüslerinin ve ortaklıklarının reorganizasyonu hakkındaki çalışmalar kısa zamanda değerlendirilecek ve varılan kararlar uygulamaya konulacaktır. Aynı ve ilgili konularda çalışan teşebbüslerin holdingler halinde toplanmaları ve Devlet Yatırım Bankasının gerçek bir Kalkınma Bankası haline getirilmesi üzerinde ciddiyle durulacaktır.
4. Dış ticaret, döviz, gümrük himayesi ve başkaca dış ekonomik ilişkiler konusundaki politikalarda yakın bir işbirliği sağlanacaktır. Bu konuda reform hazırlıklarını yapmak ve yürütmek üzere bir “Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı” kurulmuştur. Dış ekonomik işlerin en etkin biçimde yürütülmesi ile ilgili görevler ve bugün var olan birimler bu bakanlığa bağlanacaktır. Ayrıca Anayasa'nın 117 nci maddesi hükmüne de uygun olarak bu konularda Devlet kuruluşu dışındaki kuruluşlara devredilmiş görev ve yetkiler geri alınacaktır. Devlet eliyle ihracat ve ithalat yapan ülkelerin ihracat ve ithalat işlerinde muhatapları prensip olarak bu Bakanlık olacaktır. Bu yolla ihracatçıların aralarındaki tutarsız rekabetin olumsuz etkileri önlenecektir.

Sıralanan bu hedefler adına bir de, idarenin yeniden düzenlenmesi için bir “Danışma Kurul”u teşkil edilmiştir.²⁷² 12 Mart 1971 ile başlayan ve 12 Eylül 1980 darbesine kadar

²⁷¹ I. Erim Hükümeti Programı, (26.03.1971–11.12.1971)

geçen dönemde on bir Hükümet kuruldu. III. Demirel Hükümetinin Reform Hükümeti'ne bıraktığı kabinede: İçişleri, Dışişleri, Adalet, Milli Savunma, Maliye, Milli Eğitim, Bayındırlık, Ticaret, Sağlık ve Sosyal Yardım, Gümrük ve Tekel, Tarım, Ulaştırma, Çalışma, Sanayi, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma, İmar ve İskan, Köyüşleri, Orman, Gençlik ve Spor Bakanlıkları bulunuyordu. I. Erim Hükümeti (26.03.1971–11.12.1971) döneminde Ticaret Bakanlığı yerini Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı'na bıraktı, Sanayi Bakanlığı Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı şeklinde Ticaret Bakanlığının iç ticaret görevlerini alarak örgütlendi. Kabineye bir de Kültür Bakanlığı eklendi. II. Erim Hükümeti (11.12.1971–22.05.1972) döneminde Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı kaldırılarak yeniden Ticaret Bakanlığı müstakil bir bakanlık haline getirildi. I. Ecevit Hükümeti (26.01.1974–17.11.1974) bugün yeniden 2011 KHK'ları ile birlikte aynı isimle kurulduğu üzere, Tarım Bakanlığı'nı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığına dönüştürüldü. Köyüşleri Bakanlığı ise Köyüşleri ve Kooperatifler Bakanlığı adını aldı. IV. Demirel Hükümetinde (31.03.1975–21.06.1977) Kooperatifler kısmı kalktı, II. Ecevit döneminde (21.06.1977–21.07.1977) yeniden eklendi. I. Ecevit Döneminde Kültür Bakanlığı kaldırıldı, Irmak döneminde yeniden kuruldu. II. Ecevit hükümeti döneminde Milli Eğitim ile birleştirildi. V. Demirel döneminde (21.07.1977–05.01.1978) Kültür Bakanlığı yine müstakil oldu. Sosyal Güvenlik Bakanlığı ilk IV. Demirel Hükümeti döneminde kuruldu, II. Ecevit Hükümetince kaldırıldı, III. Ecevit Hükümetinde (05.01.1978–12.11.1979) yeniden kuruldu. 12 Eylül Darbesi öncesindeki VI. Demirel Hükümeti döneminde (12.11.1979–12.09.1980) III. Ecevit Hükümeti döneminde kurulan üç bakanlığa son verildi; Sosyal Güvenlik, Yerel Yönetimler ve İşletmeler Bakanlığı kaldırıldı.

1970'li yılların reformcu karakteri dışında öne çıkan üç özelliği bulunmaktadır. Birincisi bu yıllar istikrarsız koalisyonlarla geçmiştir. İkincisi, ekonomiye yüksek miktarlara varan işçi dövizlerinin akışı sağlanmıştır. Üçüncüsü, enerji krizinin bütün dünyada yarattığı sarsıcı etkisi Türkiye'yi de önemli ölçüde vurmuştur.²⁷³ Siyasi tikanlıkların aşılamadığı ve ekonomideki darboğazı yeni modellerle aşmaya çalışan bu

²⁷² Danışma Kurulu üyeliklerine getirilenler şunlardır: İsmail Rüştü Aksal (Eski Maliye Bakanı), Ali Rıza Alpaslan (Danıştay Üyesi), Ziya Çoker (İçişleri Bakanlığı APK Yardımcısı Genel Müdürü), Prof. Turhan Esener (Ankara Hukuk Fak. Öğretim Üyesi), Prof. Şeref Gözübüyük (ODTÜ Amme Enst. Müdürü), Orgeneral Hamza Gürgüç (Askeri Şura Üyesi), Ziya Kayla (Vakıflar Bankası Yönetim Kurulu Üyesi), İbrahim Şenil (Anayasa Mahkemesi Eski Başkanı) Milliyet Gazetesi, 17 Haziran 1971.

²⁷³ Oktay Yenal, *Cumhuriyetin İktisat Tarihi*, Homer Kitabevi, İstanbul 2003, s.92-94.

geçiş dönemi merkezi idaredeki değişimler ekseninde iki alt dönemde incelemeye tabi tutulabilir. Birinci dönem 1971-1975 arası dönemi kapsamaktadır. Reform Hükümeti'nin kurulması ile başlayan dönemde üç temel gelişme söz konusudur; Birincisi iç ve dış ticaretin iki bakanlık nezdinde ayrışmasıdır. Dış ticaret, Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı'nda, iç ticaret ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde merkezileşmiştir. Ancak bu ayrışma Dış İlişkiler Bakanlığının kaldırılması ile ortadan kalkmıştır. İkincisi, siyasal alanda söz sahibi sanayi burjuvazisinin karma ekonomi çağrısıdır. Bu çağrı TÜSİAD'ın kurulması ile gerçekleşmektedir. İkinci alt dönem 1975-1979 arasındaki dönemi kapsar. 1974 yılındaki ekonomik krizle başlayan ve önlenemeyen ekonomik açıklar, kamu harcamalarının kısılması ve bütçede önemli harcama kalemi olan yerel yönetim giderleri ve KİT'lerin kontrol altına alınması ile kapatılmaya çalışılmıştır. İşletmeler ve Yerel Yönetimler Bakanlıkları bu çabanın ürünleridir.

a. İç ve Dış Ticaretin Ayrılması: Dış Ekonomik İlişkiler-Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı

Durgunluk halindeki ekonomilerin canlanması için dönebilecekleri yönlerden biri dış ticarettir. 1970 Ağustos devalüasyonundan sonra 1971 başında Türkiye, ekonomisine belirli şekilde yayılmakta olan durgunluğunu ihracata dönerek kısmen hafifletebilme olanaklarına sahipti. Nitekim 1971'in ilk üç ayında Türkiye'nin ihracatı 1970'e nazaran %15.9 bir artış göstermişti. Bu ümitli canlanış ve gelişimin 1971 Nisanından itibaren yeni dış ticaret rejiminin etkisiyle durakladığını ve dış ticarete bunalıma doğru bir kayış başladığı söylenebilir.²⁷⁴ Keza, 19 Haziran 1970 tarihli İhracat Rejimi ile 4 Ocak 1971 tarihli İthalat Rejimi yerine geçmek üzere yeni ithalat ve ihracat rejimi 29 Nisan 1971 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Yeni ithalat yönetmeliği fiyat kontrolü sistemi dışında dış ticaret rejiminde bazı değişiklikler getirmekteydi. Dış ticaret rejiminin düzenlenmesinde bir diğer etken Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ile ilişkilerdi. Bilindiği gibi, Dışişleri Bakanı'nın 27 Temmuz 1971 tarihinde Brüksel'de imzaladığı bir geçici anlaşma Türkiye'nin AET ile ilişkilerinde yeni bir dönemi fiilen başlatmıştı. Geçici Anlaşmanın amacı, Türk dış ticaretini diğer

²⁷⁴ Kemal Kurdaş, “Dış Ticarete Fiyat Kontrolü Olmalı mı?”, *Milliyet Gazetesi*, 8 Ağustos 1971.

ülkelerin ve ülke kümelerinin alanlarından AET'nin alanına yöneltecek tedbirlerin alınması şeklindeydi.²⁷⁵

1930'lu yıllarda Celal Bayar tarafından yine dış ticareti canlandırmak adına kurduğu Dış Ticaret Ofisi (Türk Ofis) Ticaret Bakanlığından koparılarak Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı adı altında bütün dış ticaret yetkilerini tek elde toplayacak şekilde örgütlendi.²⁷⁶ Sanayi Bakanlığı'na bağlı dış ticaret işlerini yürüten Kota Dairesi de bu Bakanlığa bağlandı.²⁷⁷ Bakanlık dış ticarete ilişkin tam yetkili kılınmıştı. İthal mallarının yurt ekonomisine süratle ulaştırılması, döviz imkânlarının en uygun şekilde kullanılması ve değerlendirilmesine ilişkin ithal izninin verilmesinden malların siparişine bedellerinin yurda getirilişine gümrüklerden çekilişine ve kambiyo hesaplarının kapatılmasına kadar her türlü işleri takip ve kontrol etmeye yetkiliydi.²⁷⁸ Dış ticareti yönetme görevi Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığının emrine verilirken, Sanayi ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı adını almıştır. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı görevleri sadece sanayi ve iç ticaret alanlarıyla sınırlı bırakılmıştır. Ancak bu birleşme uzun sürmemiş, II. Erim Hükümeti döneminde Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığının kaldırılarak Ticaret Bakanlığı yeniden kurulmuştur.

b. Siyasal Alanda Söz Sahibi Sanayi Burjuvazisinin Karma Ekonomi Çağrısı

1970'li yıllarda, ilerici aydın kesim ya da teknisyenlerce savunulan bazı reformların egemen çevrelerce destek bulmasının altında yatan önemli kırılma noktaları mevcuttur. Birincisi Küçük'ün yorumladığı üzere, öteden beri üzerinde gürültü koparılan bazı reform istekleri anlamsızlaşmıştır. Bunlardan biri devletçiliktir. Devletçiliğin, sınırları, tanımı, uygulaması konusunda yaşanan ateşli tartışmalar sönümlenmiştir. Özel sanayi ile kamu işletmeleri arasındaki rekabet yerini tamamlayıcılığa bırakmıştır. Devletçilik iş çevreleri bakımından eski alerji yaratan özelliğini yitirmiştir.²⁷⁹

²⁷⁵ Katma Protokol'ün Brüksel'de imzalanması 23 Kasım 1970, TBMM'ce onaylanması 22 Temmuz 1971, Katma Protokolün yürürlüğe girinceye kadar bu protokolün mal alışverişlerine ilişkin bazı hükümlerini uygulamaya koyan Geçici anlaşmanın imzalanması 27 Temmuz 1971. Bilsay Kuruç, "Geçiş Dönemine Girerken", *Milliyet Gazetesi*, 17 Ağustos 1971.

²⁷⁶ *Milliyet Gazetesi*, 18 Mayıs 1971.

²⁷⁷ Dış Ticaret Dairesi tezin daha önceki bölümlerinde bahsedildiği üzere, Türk ekonomisinin dış dünyaya eklenme çabaları içerisinde önemli bir yere sahipti. *Milliyet Gazetesi*, 31 Temmuz 1971.

²⁷⁸ *Milliyet Gazetesi*, 30 Nisan 1971.

²⁷⁹ Yalçın Küçük, *Milliyet Gazetesi*, 12 Nisan 1971.

Erim Hükümeti Programı, sanayi kesiminin önerdikleriyle Atatürkçü, Devrimci görüşlerin aynı noktada birleşmesinden ortaya çıkan reformlara geniş bir yer ayırıyordu. Sermaye çevreleri, Devlet alt-yapıya bütün gücüyle yönelmeli ve ağır sanayi ile madenleri devlet işletmeli diyebilmektedir artık. Bu iş çevrelerine göre özel sektör yatırımları disiplin altına alınmalı planlama ile sıkı işbirliği sağlanmalıdır. Yatırımlar ve yabancı sermaye kontrolden geçmeli, vergi ve toprak reformları, eğitim reformu yapılmalı, disiplinli bir ekonomik düzen kurulmalıdır.²⁸⁰

İdris Küçükömer'e göre, "bugün oldukça gelişmiş bir seviyede olan sanayi burjuvazisi nitelik itibariyle de Türkiye'nin yönetiminde parlamentosunda ağırlığını koymak istemektedir. Sanayi burjuvazisi kuvvetli bir iktidar istemektedir. Çünkü politik arenadaki parçalanma, ekonomik tabandaki gelişim sonucunda doğan sınıflararası menfaat çatışmasından" kaynaklanmaktadır.²⁸¹

Sanayi çevrelerince dile gelen bu talepler yeni bir kurumsal yapı içerisinde artık dile gelecektir. Devletin sadece ekonomiyi yönetme biçimine değil tüm toplumsal ve ekonomik yapıyı etkileyecek kararların zorlayıcısı olan Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği (TÜSİAD) 1971 yılında kurulacaktır. TÜSİAD kendini şu şekilde tanımlamaktadır:²⁸²

TÜSİAD, karma ekonomi dengesi için de hür teşebbüsün Anayasa stratejisini çizen bir topluluktur. Aynı zamanda aktüel mevzuları memleketin karar veren mercilerine götürmesi birinci görevi olacaktır. Feyyaz Berker, Derneğin amacı "Anayasamızın öngördüğü karma ekonomi prensiplerine ve Atatürk ilkelerine uygun olarak Türkiye'nin demokratik ve planlı yollarla kalkınmasına ve Batı uygarlık seviyesine çıkarılmasına yardımcı olmaktır. Dernek hür teşebbüsün ülke yararına uygun olarak teşkilatlanması ve gelişmesi için gerekli her türlü çalışmalar Derneğin amaçları arasındadır. Dernek amaçlarını gerçekleştirmek için karma ekonomi prensiplerine uygun olarak hür teşebbüsün milli ekonomi ve sosyal yapıdaki hayati önemini belirtecek ve yurt kalkınmasında üzerine düşecek görevi milli çıkarlarımıza uygun olarak yapmasını teşvik edecektir.

12 Mart 1971 tarihinde kurulan Reform Hükümeti özel teşebbüsün kontrolü, özel yabancı sermayenin denetimi ve kısıtlanması, petrolde kamu kesimine öncelik

²⁸⁰ İsmail Cem, Milliyet Gazetesi, 7 Nisan 1971.

²⁸¹ Ali Gevgili'nin, İdris Küçükömer, Zeyyat Sabunoğlu ve Ertuğrul Soysal ile yaptığı mülakat. Milliyet Gazetesi, 21 Mart 1971.

²⁸² Milliyet Gazetesi, 23 Ağustos 1971.

verilmesi, madenlerin devletleştirilmesi, dış ticaretin ön fiyat kontrolleri dahil yoğun şekilde devlet kontrolüne alınması, katı bir toprak reformunu içeren iktisat politikası hazırlıkları piyasada aksamalara, istikrarsızlığa ve durgunluğa yol açmıştır Bunun üzerine istifa eden Birinci Reform Hükümeti'ni izleyen İkinci Reform Hükümet, geniş kapsamlı devletleştirme programlarını uygulama alanından kaldırdı, özel teşebbüsün teşviki ilkesine geri dönmüştür.²⁸³ Sanayi çevrelerince beklenen kuvvetli iktidar I. ve II. Erim Hükümeti ile de sağlanamamıştır. Melen Hükümeti Programı adeta özür niteliğindedir. 12 Mart Muhtırasının verilmesini gerektiren sebepler henüz ortadan kaldırılamamıştır. Beklenen reformlar; 1- eğitim reformu; nitelikli iş gücü için, 2- toprak reformu: tarımda randman arttırma, tarıma modern yoğun işletmeciliği, teknolojiyi sokmak için, 3- sanayide devletin fonksiyonları ele alınması konusunda tatmin edici ilerleme sağlamaktır.²⁸⁴ 1972 yılında OECD tarafından hazırlanan Türkiye raporunda da Reform Hükümeti'nin reform girişimleri olumsuz karşılanmaktadır. Rapor'a göre, "kısa dönemde devlet maliyesinin hemen disiplin altına alınması ve kamu harcamalarının kısılması gerekmektedir. Bu arada İktisadi Devlet Kuruluşlarının İslahının ihmalı, idarenin modernleştirilmesi ile mali reformun geri bırakılması esef verici olmuştur".²⁸⁵

Uluslar arası kuruluşlar reformların başarısızlığından yakınırken, sanayi çevreleri iktidarın güçsüzlüğünden yakınmakta ve karar alma mekanizması önündeki engellerin kaldırılmasını talep etmektedir. 1970'ler Türkiye'sinde kamu ekonomik kuruluşları çetin görevlerle karşı karşıyadır. Ekonominin beklediği görevlerin belki de en önemlisi kamu kuruluşlarının kaynak yaratıcı duruma getirilmeleridir. 1971 Rejiminin Ekonomik İşler Başbakan Yardımcısı Atilla Karaosmanoğlu kamu ekonomik kuruluşlarının kendi aralarında belli bir işletme büyüklüğüne göre birleştirmek ve siyasal mekanizmadan özerk olarak işleyebilmesini sağlamanın gerekliliğini vurgulamaktadır. Kamu kuruluşlarının özerkleştirilmesi, bu kavramın siyasal nitelikteki kuruluşlar için istenilmez görüldüğü bir ortamda aslında özel kesimin de katıldığı bir istektir. Özel sermaye öncelikle özerk bir kamu kesiminin ücret yapısının siyasal baskılardan

²⁸³ Kemali Saybaşı, *Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985)*, Birey Toplum Yayınları, Ankara 1986, s.46-47

²⁸⁴ Ali Gevgili'nin, İdris Küçükömer, Zeyyat Sabunoğlu ve Ertuğrul Soysal ile yaptığı mülakat. *Milliyet Gazetesi*, 21 Mart 1971.

²⁸⁵ Haluk Cillov, "OECD ve Türkiye", *Milliyet Gazetesi*, 27 Nisan 1972.

kurtarılabileceğini düşünmektedir.²⁸⁶ Siyasal baskından bağışık kılınma talepleri 1980 sonrası süreçte daha baskın hale gelecek en temel örneğini, üst kurul yapılarında bulacaktır.

Yine de karar alma mekanizmasının hızlı işlemesi adına 1970’li yıllarda bakanlıklararası örgütlenmeler sürdürülmüştür. 20 Nisan 1973 tarihinde Bakanlıklararası ekonomik koordinasyonu sağlamak üzere Maliye Bakanının başkanlığında Dışişleri, Bayındırlık, Ticaret, Tarım, Ulaştırma, Çalışma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma Bakanlıklarından kurulu Bakanlıklararası Ekonomik Kurul kuruldu. Bu kurulun çalışmalarını kolaylaştırmak ve görüşülecek konuların olgunlaştırılmış şekilde Kurul’a ulaşmasını sağlamak amacıyla DPT Müsteşarının Başkanlığında Maliye, Ticaret, Sanayi ve teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları Müsteşarlarının ve TC Merkez Bankası Başkanının katılmaları ile Bakanlıklararası Ekonomik Kurul Alt Komitesi kurulmuştur.²⁸⁷ Görünen o ki daha önceki uygulamalardan farklılaşarak Kurul düzeyinde Maliye Bakanı güçlendirilirken, DPT bu sefer devre dışı bırakılmamıştır. 1974 ve 1975 yıllarında Kabineye eklenen Bakanlıklar da Kurula dahil edilmişlerdir.²⁸⁸

c. Kriz Sonrası Önlemler: Kamu Harcamalarının Kısılması

Boratav’ın yorumu ile “1974 sonrasında petrol fiyatlarındaki sıçramaya paralel olarak dünya ekonomisinin sürüklendiği durgunluk haline Türkiye sürekli bir seçim konjonktürü içinde kısa dönemli borçlanma kanallarını sonuna kadar zorlayarak ve ithalat ve milli gelirdeki büyüme hızını sürdürmeye çalışarak tepki gösterdi. Böylece 1974-1975 yıllarında planlı ve rasyonel anti-kriz önlemleriyle hafif atlatılabilecek ekonomik bunalım üç yıl gecikmeyle fakat çok daha şiddetli geldi”.²⁸⁹

²⁸⁶ Ali Gevgili, “Ağır Sanayiın Atıl Dinamosu”, *Milliyet Gazetesi*, 25 Haziran 1971.

²⁸⁷ 20.4.1973 Bakanlıklararası Ekonomik Kurul ve Bakanlıklararası Ekonomik Kurul Alt komitesi kurulması hakkındaki Kararı yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararı: Düstur, V. Tertip, 12.cilt İkinci Kitap s.2052.

²⁸⁸ 8.2.1974 Bakanlıklararası Ekonomik Kurul (BEK) ve Bakanlıklararası Ekonomik Alt Komitesi kurulması hakkında kararı yürürlüğe koyan BKK kararı ile Kurul, Dışişleri, Maliye, Bayındırlık, Ticaret, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlarından oluşmaktadır. Düstur V. Tertip 13.cilt Birinci Kitap s.659. 25.11.1975 Bakanlıklararası Ekonomik Kurul (BEK) ve Bakanlıklararası Ekonomik Alt Komitesi kurulması hakkında kararı yürürlüğe koyan BKK ile de Gümrük ve Tekel, Turizm ve Tanıtma ve Köyşleri ve Kooperatifler Bakanları da Kurul üyesi olmuşlardır. Düstur, V. Tertip, 14.cilt Birinci Kitap s.144.

²⁸⁹ Korkut Boratav (2004), *a.k.*, s.140.

Bütçe politikasında 1974 yılında yapılan radikal bir değişiklikle Maliye Bakanına yatırımları hızlandırmak, fiyat istikrarını ve yıllık programların etkinlikle uygulanmasını sağlamak gerekçesiyle verilen bütçe ödeneklerini yıl içinde belli oranlarda hatta gerektiği kadar arttırmak yetkisi verildi. Söz konusu yetki devrinin açıkça belirtilmeyen bir gerekçesi, 1974 yılından itibaren başlayan koalisyonlar dönemlerinde koalisyonun büyük ortaklarının kaynak kullanımını özellikle Bakanlar Kurulu denetiminden çıkararak Maliye Bakanına devretmek gereği olduğu söylenebilir. Yetki devrinden sonra Maliye Bakanı TBMM'nin denetiminden uzak bir biçimde bütçe ödeneklerini arttırarak, özellikle 1978 yılından itibaren yılsonu ödeneklerinin başlangıç ödeneklerinin çok üstünde gerçekleşmesini sağlamış ancak ülke 1979 itibariyle iflasa sürüklenmiştir.²⁹⁰

1970'li yılların ikinci yarısından itibaren dünyada etkisini derinden hissettiren ekonomik kriz Türkiye için de bir yıkım olmuştur. Ecevit Hükümetleri ekonomiye belli bir rota çizememişti. Krizi aşmak adına IV. Demirel Hükümeti döneminde özellikle kamu harcamalarının kısılması yöntemine gidildi. Kasım ayında gerçekleşen iki girişim dikkat çekicidir. Birincisi, devletin asli görevlerinin sınırlandırılmasıdır. İkincisi, merkezi idarede yeni bir iş bölümüne gidilmesi üzerinedir.

26 Kasım 1975 tarihinde “Kurumlardan Hangilerinin Devlete Verilmiş Asli ve Sürekli Bir Kamu Hizmetini Genel İdare Esaslarına Göre Yürütmekle Yükümlü Olduklarının, Hangilerinin Bu Nitelikte Bulunmadıklarının Tespitine Dair (daha önce 15 Mayıs'ta alınan) Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe girmiştir.²⁹¹ Kararda, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 1. maddesi kapsamına giren kurumlarla Kanunun ek geçici maddeleri ile personeli mali yönden bu Kanuna tabi tutulan kurumlardan, Devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olanlar bir listede (I sayılı liste), bu nitelikte olmayan kurumlar ise bir diğer listede (II sayılı liste) gösterilmiştir. Bu listelerde gösterilen kurumlarda çalışanlardan kimlerin memur, kimlerin işçi statüsüne gireceği, kurumların niteliklerine göre kurulacak bir komisyon tarafından tespit edilmesi de kararlaştırılmıştır. II sayılı liste ise KİT'lerden oluşmaktadır.

Başbakanlık ve Bakanlar Kurulunun yeniden düzenlenmesi için bir rapor hazırlanmış ve yedi devlet bakanı ihdası istenmiştir. Kabine sekreterliği ve enformasyon

²⁹⁰ Kemali Saybaşı, *a.k.*, s.122.

²⁹¹ RG: 28 Kasım 1975, Sayı:15476

teşkilatı müsteşarlıklarının kurulması istenen Raporda bakanlıklar ve Başbakanlığa bağlı kuruluşlar yedi kategoriye ayrılmakta ve her kategorideki bakanlık ve kuruluşlar bir devlet bakanlığına bağlanmaktadır. 7 Devlet Bakanlığının isimleri ve bunlara bağlanacak bakanlıklar ile kuruluşlar şu şekilde aktarılmaktadır.²⁹²

İç ve Dış İlişkiler: Bu devlet Bakanı'na, Adalet, İçişleri, Milli Savunma ve Dışişleri Bakanlıkları bağlı olacaktır. Bu bakanlığa bağlı olacak aynı isimle kurulacak Daire Başkanlığı'nda Yardımlaşma, Ortak Pazar, Kıbrıs, Ege, Orta Doğu İlişkileri, Mahalli İdareler, Güvenlik ve Savunma, Seferberlik isimlerini taşıyan birer grup bulunacak bunlara bağlı şube müdürlükleri olacaktır.

Ekonomik İlişkiler: Bu grupta Enerji ve Tabii Kaynaklar, Gıda tarım ve Hayvancılık, Sanayi ve Teknoloji ile Orman Bakanlığı bulunacaktır. Ekonomik İşler Daire Başkanlığı'nda ise, Toprak-Tarım, Orman, Gıda, Kooperatifler, Hayvancılık, Su Ürünleri, Enerji, Ağır Sanayi isimli sekiz grup bulunacaktır.

Mali ve Ticari İlişkiler: Mali ve Ticari İlişkilerle ilgili Devlet Bakanlığına, Ticaret, Gümrük ve Maliye Bakanlıkları bağlı olacaktır. Aynı isimle kurulacak daire başkanlığında ise İthalat, İhracat, Fiyat, Maliye, Vergi, Türk Parasının Kıymetini Koruma, Bütçe, Yabancı Sermaye grupları olacaktır.

Sosyal İlişkiler: İmar ve İskan, Sağlık ve Sosyal Güvenlik, Bayındırlık ve Çalışma Bakanlığı bu grupta toplanacaktır. Aynı isimle kurulacak Daire Başkanlığı'nda Sağlık, Şehircilik, istihdam, Konut, Grev-Lokavt, Sosyal Güvenlik isimli alt grup görev yapacaktır.

Kültür-Eğitim-Araştırma: Bu Devlet Bakanı'na, Gençlik ve Spor, Kültür, Milli Eğitim Bakanlığı ile TÜBİTAK, Vakıflar Genel Müdürlüğü ve Diyanet İşleri Başkanlığı verilecektir. Aynı isimle kurulacak Daire Başkanlığı'nda Eğitim, Kültür, Gençlik, Spor Araştırma isimli beş grup yer alacaktır.

Haberleşme ve Halkla İlişkiler: Haberleşme ve Halkla İlişkileri yürütecek Devlet Bakanlığına Ulaştırma, Turizm ve Tanıtma Bakanlıkları bağlanacaktır. Ayrıca yeni kurulması önerilen Devlet Enformasyon Teşkilatı Müsteşarlığı ile TRT ve Anadolu Ajansı bu Devlet Bakanlığının görev alanına alınmıştır. Bu bakanlığa bağlı olarak bir de

²⁹² Milliyet Gazetesi, 17 Kasım 1975.

Resmi Yayınlar Derleme ve Yayınlama Genel Müdürlüğü isimli yeni bir genel müdürlük kurulacaktır. Aynı isimlerle kurulacak Daire Başkanlığı'nda Turizm, Tanıtma, Ulaştırma, Haberleşme grupları bulunacaktır.

Ulusal Kaynakları Derleme ve Değerlendirme: Bu görevi yürütecek Devlet Bakanlığına Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Personel Dairesi bağlanacaktır. DPT ile DİE bir Müsteşarlıkta toplanacak ve bu Bakana bağlı olacaktır. Ayrıca İdareyi Geliştirme Kurulu adı altında yeni bir örgüt kurularak bu Devlet Bakanı'nın sorumluluğuna verilecektir. Aynı isimle kurulacak Daire Başkanlığı'nda ise Planlama, İstatistik, Personel grupları bulunacaktır.

Raporda, Başbakanlığın ve Bakanlar Kurulunun bu şekilde yeniden örgütlenmesi için Meclisten bir yetki kanunu çıkarılmasının faydalı olacağını o yetki kanunu üzerine çıkarılacak kanun hükmünde kararnameler ile yeni düzenlemenin kolayca yapılabileceği belirtilmektedir.

d. Yerel Yönetimler Bakanlığı ve İşletmeler Bakanlığı

1950'li yıllar en büyük iç göçün yaşandığı yıllardı. 1955'te kent nüfusu toplam nüfus içerisinde %36 oranına ulaşmıştı. Gecekondu kavramının artık gündelik yaşamda bir karşılığı, “imar durumu”, “imar planı”, “ada”, “parcel”, “kat yüksekliği” gibi kavramlarla birlikte mevcuttur. Toplumsal yaşamı etkileyen bu gelişmenin merkezi düzeyde yarattığı baskının ilk ürünü 1958 yılında kurulan İmar ve İskan Vekaleti idi. Bu bakanlık kentleşme olayına merkez, yönetim tarafından gerçekleştirilen ilk ciddi müdahale idi. Karaesmen tarafından birinci kuşak müdahale olarak nitelendirilen bu hareket hızla ancak çarpık kentleşen bir yapı içerisinde beklentiye cevap bulamadı. 1970'lere gelindiğinde kent nüfusundaki artış sürerken kente yönelik bir hareketlilik de gözlenmekte idi. Belediye başkanları üzerinden gelişen hareket figürler üzerinden halkın yerel yönetimler ile birlikte hareketliliği şeklinde “belediyecilik hareketi” olarak adlandırıldı. Ancak bu hareket tek başına yeterli görülmedi, kente yönelik ikinci bir kamu müdahalesinin gerekliliği söylemlerde yerini aldı. Yerel Yönetimler Bakanlığı bu

amaçla kurulan ve yine Karaesmen tarafından ikinci kuşak müdahale olarak adlandırılan merkezi bir kurum olarak doğdu.²⁹³

1978 Ocak ayında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığının amacı Kanun'da; "Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak" olarak tanımlanmaktadır. Yerel Yönetim Bakanlığı, yeni birimler kurmak yerine, daha önce kurulmuş ve devlet örgütünde farklı yerlerde bulunan kimi birimleri alarak örgütlenmiştir. Bu biçimde yeni Bakanlı'ğa şu birimler bağlanmıştır²⁹⁴;

- a) İmar ve İskân Bakanlığı'ndan, İller Bankası
- b) İçişleri Bakanlığı'ndan, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
- c) DPT'den İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi

Ancak yine de Yerel Yönetimler Bakanlığı bu birimleri kendi içerisinde eriterek yeni bir örgütlenmeye gitmiştir. Yeni durumda, Bakanlık şu dört genel müdürlüğü oluşturmuştur. A) Özel İdareler ve Köyler Genel Müdürlüğü, b) Belediyeler Genel Müdürlüğü, c) Fon-Krediler, Teknik Değerlendirmeler Genel Müdürlüğü, d) Eğitim Genel Müdürlüğü. Yerel yönetim bakanlığının Ocak 1978'den Kasım 1979 tarihine değin geçen 22 aylık dönemde yaptığı çalışmalar arasında kuruluş amacına uygun olarak yerel yönetimler üzerindeki devlet gözetim ve denetimini azaltıcı çalışmalar yanında, özellikle belediye gelirleri arttırılması çabaları yer almıştır. Ancak 1979 Ekim ayında bakanlık kaldırılmıştır.

İşletmeler Bakanlığı

1949 yılında Günaltay Hükümetince kurulan ve 1957 yılına kadar varlığını koruyabilen İşletmeler Bakanlığı 1978 yılında Ecevit Hükümeti tarafından yeniden kuruldu. Ecevit Hükümeti'nin Hükümet Programı'nda, İşletmeler Bakanlığı'nın kuruluş amacı şu şekilde sunulmuştur.

²⁹³ Erhan Karaesmen, "Yerel Yönetim Bakanlığının İşlevleri ve Kapanmasının Yarattığı Sorunlar Üzerine Görüşler", *XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları Haziran 1979- Ocak 1980 Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları: 466, Ankara, 1981, s.79-81.

²⁹⁴ Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983, s.282-284.

Planlı ekonomik gelişmeyi, hele son uygulamalarla, ters yönde etkileyici bir duruma getirilen Kamu İktisadi Teşebbüslerini bu durumdan kurtarıp kaynak oluşturacak şekilde yeniden düzenlemek amacıyla bir İşletmeler Bakanlığı kurulmuştur. Gerekli kurulların saptanmasından sonra, ekonomik işlevleri ağırlık taşıyan kamu işletmelerinde, verimli ve demokratik işletmecilik yöntemleri geliştirilecektir ve İşletmeler Bakanlığı bu işletmelerin plan disiplini içinde ülke yararına çalışmasını gözetip denetleyecektir. Bu Bakanlığın görev alanına girecek kuruluşlar, gerekli incelemelerin yapılmasından sonra saptanacaktır ve ilk denemelerin vereceği sonuçlara göre çoğaltılabilecektir. Aynı Bakanlık, gönüllü halk tasarruflarının bütün yurt düzeyinde hızlı ve dengeli sınaileşmeye hız katıcı ortak yatırımlara güvenle yönelebilmesini, ayrıca esnaf ve sanatkarların teknolojiye ve piyasa koşullarındaki değişmelere uyabilmelerini, aralarında birleşerek orta veya büyük boy işletmeciliğe geçebilmelerini kolaylaştırmak üzere gerekli düzenlemeleri yapmakla ve kurumları oluşturmakla da görevli olacaktır”²⁹⁵.

İşletmeler Bakanlığı’nın 1979 yılında Bakanlığın Görev ve Yaptıkları başlıklı kitapçığında, İşletmeler Bakanlığı’na başlıca üç görev verildiği yazmaktadır: Birincisi, Kamu İktisadi Teşebbüslerini kaynak tüketici durumdan kurtarıp “kaynak oluşturulacak şekilde yeniden düzenlemek ve bunların plan disiplini içerisinde ülke yararına çalışmalarını sağlamaktır. İkincisi, gönüllü halk tasarruflarının bütün yurt düzeyinde sınaileşmeye hız katıcı ortak yatırımlara güvenle yönelebilmesini, esnaf ve sanatkarların teknolojiye ve piyasa koşullarındaki değişmelere uyabilmelerini, aralarında birleşerek orta ve büyük boy işletmeciliğe geçebilmelerini kolaylaştırmak üzere gerekli düzenlemeleri yapmaktır. Üçüncüsü, Daha önce kağıt üzerinde başlatılmış olan bazı temel sanayi yatırımlarını derleyip toparlamak.....sanayide dışa bağımlı çarpıklığı azaltacak yatırım projelerin hazırlamaktır.”²⁹⁶

1978 yılında İşletmeler Bakanlığı yeniden kurulduğunda, Bakanlık koltuğuna Kenan Bulutoğlu getirilmiştir. Bulutoğlu, Cumhuriyet Gazetesi’ne verdiği bir röportajında İşletmeler Bakanlığı’nın kuruluş amacı, statüsü, örgütlenmesi ve işleyişine dair kapsamlı bilgi sunmuştur. Bakan’ın açıklamalarına göre:²⁹⁷

İşletmeler Bakanlığı belirli amaçları gerçekleştirmek için kurulmuştur. Bunlardan bir öteden beri devam etmekte olan devlet işletmeciliğine yeni bir yön vermektir. 1960’ta KİT’leri yeniden düzenleme gereksinimi ortaya çıkıyor ve KİT’leri yeniden düzenleme komisyonu faaliyete geçmiş ve bunun sonucunda 440 ve 468 sayılı yasalar eski yasaların yerini alıyor. Bu iki yasayla

²⁹⁵ III. Ecevit Hükümeti Bakanlar Kurulu 05.01.1978-12.11.1979

²⁹⁶ *İşletmeler Bakanlığının Görev ve Yaptıkları*, İşletmeler Bakanlığı Yayını:2, 1979

²⁹⁷ Yalçın Doğan’ın İşletmeler Bakanı Kenan Bulutoğlu ile yaptığı söyleşi, *Cumhuriyet Gazetesi*, 22 Ocak 1978, s.7.

KİT'lere verim ve ekonomi ilkelerine göre çalışma görevi verilmiştir. Ve mümkün olduğu kadar kamu hizmeti işlevi ayrı tutulmaya başlamıştır. Hatta kamu hizmeti gereği olarak KİT'lere maliyetin altında fiyat uygulanması meredildiği zaman zararın bütçeden karşılanması ilkesi de getirilmiştir. Bu ilkede aslında eksiktir. Çünkü normal bir kâr ile fiyat arasındaki farkın da karşılanması gerekirdi. Onu bırakalım zararın bile bütçeden karşılanması sağlanamamıştır. Son yıllarda artan KİT açıkları yine Merkez Bankası'ndan karşılanmış ve KİT'ler ekonomideki enflasyoncu gidişin kaynaklandığı büyük bir yer olmuştur. Bugün İşletmeler Bakanlığı'nın kurulmasıyla KİT'lere yeni bir atılım verilmek isteniyor. Ayrıca ekonominin kurallarına daha uygun şekilde hareket etmeleri sağlanmak isteniyor. Yan amacı olarak bu amacın içinde daha demokratik işyeri amaçlarının, CHP'nin özyönetim amaçlarının bu işletmelerde uygulanması bazı modellerle bunun denenmesi isteniyor. İkinci amaç CHP'nin programında yer alan “halka yaygın işletmeciliği”, çok ortaklı işçi şirketlerin geliştirmek ve bunların sanayileşmeye katkısı olmasını sağlamaktır. Yurt dışında çalışan işçilerin burada çok önemli katkısı olacaktır. İşletmeler Bakanlığı'nın görevini adeta bir holding gibi düşünebilirsiniz. Holding kendi üretim yapmayan fakat kendine bağlı bulunan işletmelerin hisse senetlerini elinde bulunduran ana şirkettir. Holding değil elbette. Bakanlığın işlevi işletmelerin ekonomi kurallarına uygun bir şekilde işletilmesini ve yeni sanayi girişimlerine destek olacak sermaye birikimi yapmalarını sağlamaktır.

Kabine'de revizyon gerçekleştirilemedi. Kamu harcamalarının kısılması adına yılın sonlarına doğru bir adım daha atıldı ve Hükümet 1 Mart tarihinden itibaren yürürlüğe konacak “Savurganlığı ve Kötüye Gidişi Önleme” önlemlerinin ana hatları belirledi. Alınacak vergi önlemleri ile ilgili olarak DPT'de özel bir komisyon kuruldu. Vergi yasalarının gözden geçirilmesi, dolaylı vergilerin arttırılması, ithalatın asgari düzeyde tutulması için Ticaret, Sanayi, Gümrük ve Tekel Bakanlıkları ile Merkez Bankası temsilcilerinden oluşan bir Kurul her ay toplanacaktır.²⁹⁸ 26 Eylül 1978'de 2171 sayılı “Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği Sağlamak ve Savurganlığı Önlemek Amacıyla Alınacak Ekonomik ve Mali Önlemler Hakkında Yetki Kanunu” çıkarılmıştır.²⁹⁹ Kanunun amacı: Kalkınma planı ile yıllık programın uygulanmasında ortaya çıkan darboğazları gidermek, ekonominin iç ve dış dengesini gözetmek, dış kaynaklara bağımlılığı azaltmak, yatırımları hızlandırmak, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği sağlamak ve tutumluluğu özendirerek savurganlığı önlemek üzere Bakanlar Kuruluna kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi verilmesidir. Ancak ekonomideki kötü gidiş durdurulamamıştır.

²⁹⁸ Milliyet Gazetesi, 15 Şubat 1978.

²⁹⁹ RG:29 Eylül 1978, Sayı:16419.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

BAŞBAKANLIK MERKEZİNDE GÜÇ YOĞUNLAŞMASI

(1980-2012)

1978 yılında Ecevit Başbakandır, Türk Ekonomisi ise çok güç durumda. Ecevit İkinci MC hükümetinden kötü bir ekonomik ve siyasal miras devralmıştır. İçeride sürekli para basılmakta, bu durum dengesiz gelir dağılımını arttırmakta, iç pazar hareketlenmekte ve üretilen her mal içerde tüketilmektedir. Merkez Bankası kepenklerini 1977 yılının Şubat ayında resmen indirdiği zaman Türkiye'nin dış ekonomik çevreler nezdinde saygınlığı yeni kredi olanaklarının bulunmasına yetecek güçte bile değildi. Ecevit'in her türlü olanağı kullanarak yeni kredi, dış yardım ve borç erteleme çabasına rağmen 1979 yılına gelindiğinde koşullarda bir değişiklik yaratılamamıştır.³⁰⁰ Boratav'ın ifadesiyle ekonomik bunalım geniş halk kitlelerini ve sermaye sınıflarını derinden etkileyen bir boyuttaydı. Temel tüketim malları üzerinde sınırlı kalan fiyat denetimleri, kuyruklar, karaborsalar ve örgütlü işçi sınıfının sendikal mücadele yoluyla gelir düzeyini koruyabilme adına savaşı halk kesiminin içinde bulunduğu ortamı ifade etmekteydi. Sermaye çevresinde ise artığın paylaşımının geleneksel yollarının devre dışı kalmasından (kredi, döviz tahsisleri, vergi teşvikleri) ve mekanizma dışı yolların ağırlıklı varlığından (karaborsa, stokçuluk) dolayı bir gerginlik ortamı oluşmuştu. Çözüm sermaye-işgücü çelişkisini sermaye lehine çevirmektir. Grevler ile yitirilen işgünü sayısı sermaye çevrelerini tedirgin etmeye yetiyordu. Nihayetinde kaos ortamına direnemeyen Ecevit Hükümeti istifa ederek iktidar koltuğunu 1979 Kasım ayında Süleyman Demirel'e bırakmıştır.³⁰¹ 25 Ekim'de AP Genel Başkanı Demirel, Hükümeti kurmakla görevlendirilmiştir.

I. KRİZ/DARBE/LİBERALİZASYON ÜÇLEMESİNDE BÜROKRATİK MERKEZİLEŞME:1980-1990

VI. Demirel Hükümeti'nin Cumhurbaşkanı'na sunduğu kabine listesi bir önceki döneme göre bir hayli sadeleşmiştir. Bakanlık sayısı 22, devlet bakanı sayısı 6 ile sınırlanan Hükümette başbakan yardımcısı yoktur. Böylece kabine üyesi sayısı 35'den

³⁰⁰ Emin Çölaşan, *24 Ocak-Bir Dönemin Perde Arkası*, Milliyet Yayınları, Ankara 1983, s.10-11.

³⁰¹ Korkut Boratav (2004), *a.k.*, s.146-147.

28'e düşürülmüştür. Bir önceki dönemde olup Hükümetle birlikte kaldırılan iki bakanlık mevcuttur. İşletmeler ve Yerel Yönetimler Bakanlığı. Kuruluş amacını daha önce açıkladığımız bu iki bakanlığın kaldırılma sebepleri konusunda net bir açıklama olmamakla birlikte; özellikle Yerel Yönetimler Bakanlığının yürütmekte olduğu bazı çalışmalardan sanayi çevresinin rahatsızlık duyduğu bilinmektedir. TUSİAD, Yerel Yönetim Bakanlığının geliştirdiği Tanzim Satış (TANSA) projesine karşı çıkmakta ve “devletçilik, liberalizm ve karma ekonomi sistemlerinin karıştırılması ile ortaya tam bir çorba çıkacağı” görüşünü savunmaktadır. 1925 yılında memurların ihtiyaçlarını makul fiyatlarla satın almalarına olanak tanıyan memurin kooperatiflerini örnek göstererek bu sistemin başarısızlıktan öte suiistimale yol açacağını ileri sürmektedir.³⁰² İşletmeler Bakanlığının kaldırılmasının sebebi ise, Ecevit Hükümetinin İşletmeler Bakanına göre, kuruluş amacı halk sektörünü desteklemek ve KİT'lere çeki düzen vererek işçilerin bu kuruluşlarda yönetime katılmasını sağlamak olan İşletmeler Bakanlığı, temel argümanı KİT'lerin özel sektöre ucuz girdi sağlaması olan Demirel Hükümetince saçma bulunmuştur.³⁰³ Sonuç itibariyle bu iki Bakanlık ortadan kaldırılmış, Bakanlıklara bağlı birimler daha önce ayrıldıkları bakanlıklara tekrar bağlanmıştır.

a. Ekonomi Yönetiminde Bürokratik Merkezileşme: Başbakanlık Müsteşarlığı-DPT

28 kişiden oluşan kabinesi ile Demirel Hükümeti icraata hazırdır. Ancak bakanlarını itinayla seçen Demirel'in bürokrat kurmaylarını seçerken de isabetli kararlar alması gerekmektedir. Demirel için öncelikli kaygı güvenoyu almaktan çok hangi kadro ile çalışacağı, daha doğrusu ekonomi yönetimini kimin/kimlerin eline teslim edileceğidir. Bu nedenle bürokrasinin stratejik makamlarına (DPT, Hazine, Merkez Bankası, Dış Ekonomik İlişkiler vs) getirilecek isimler önemli bir sorundur. Yakın kurmaylarına (Ekrem Ceyhan, İsmet Sezgin) da danışan Demirel, DPT Müsteşarlığı veya Merkez Bankası Başkanlığı için daha öncede birlikte çalıştığı Turgut Özal ismi üzerine yoğunlaşmaktadır. Görüşü alınmak üzere Demirel'in makamına çağrılan Özal'ın

³⁰² Milliyet Gazetesi, 29 Mayıs 1979.

³⁰³ Milliyet Gazetesi, 19 Kasım 1979.

aklında ise DPT ya da Merkez Bankasından çok daha başka bir makamın kendi adına yaratılması isteği mevcuttur. Özal'ın aklındaki yönetim modeli şu şekildedir.³⁰⁴

Ekonomi yönetimi alanında, Türkiye'de yapılan çok büyük bir hata, yönetimde koordinasyon sağlanması mümkün olmamıştır. Ben sizin yerinizde olsam, ekonomik konularla ilgili bürokrasiyi 1970 operasyonunda yaptığımız gibi yine bir tek adamın kumandasında toplarım. Maliye, Ticaret Bakanlığı, Planlama ve Merkez Bankası'nı mümkün olduğu kadar tek elden yönlendiririm. Bu koordinasyon sağlanmadıkça her kafadan bir ses çıkar ve işler hep sarpa sarar. Bugüne kadar hep böyle oldu. Ecevit döneminde de bunun ıstırabını çok çektiler. Bu yüzden büyük hatalara düştüler. Maliye ayrı telden çaldı, Planlama ayrı telden çaldı... bir kumanda mekanizması kurulabilirse idarede bütünlük ve kararlılık sağlanabilir. Bunun için de, daha önce 1970 operasyonunda kurduğumuz Para Kredi Kurulu'nun, Koordinasyon Kurulunun yeniden kurulması faydalı olur.

Özal, Bürokrasinin en yüksek makamı olan Başbakanlık Müsteşarlığı'na taliptir. Ancak sadece bu makama değil Planlama Müsteşarlığı'na da vekâleten bakmaya adaydır.³⁰⁵ Özal'a göre, devlette ekonomik karar bütünlüğünün sağlanması kısa, orta ve uzun vadeli programlar için elzemdir. Bunun özellikle yüksek bürokraside temini lazımdır. Bu amaçla DPT Müsteşarı, Merkez Bankası Başkanı, Sanayi Müsteşarı, Sanayi Dairesi Reisi, TUD Genel Müdürü, Ticaret Müsteşarı, Dış Ticaret Genel Sekreteri, Dış İşleri Ekonomik İşler Genel Sekreter Yardımcısı, Maliye Müsteşarı, Hazine Genel Sekreteri, Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlerinin birbirleri ile ahenkli çalışacak tarzda kimselerden seçilmesi çok önemlidir. Özal DPT Müsteşarlığı yaptığı 1967-1971 arası dönemde ekonomik işlerin koordinasyonun sağlandığını vurgulamaktadır.³⁰⁶ Özal DPT Müsteşarı olduğu dönemde Koordinasyon Kurulu, Para Kredi Kurulu ve dış ekonomik işlere dair bir Kurul oluşturarak DPT'nin bakanlıklar üstünde karar alabilmesine olanak sağlayan bir mekanizma yaratmıştır.

Özal aynı mekanizmayı bu sefer yetkileri daha merkezileştirerek işler hale getirmek istemektedir. Ama öncelikle operasyonun başarılı olması ve ileride ekonomik ve mali konularda iyi bir koordinasyon sağlanması için yüksek bürokraside iki kurul teşkil edilmelidir; Ekonomik Koordinasyon Kurulu, Para Kredi Kurulu. Ayrıca, Yabancı Sermaye Dairesi ve Teşvik ve Uygulama Dairesinin kanundaki ilk haline dönmesi

³⁰⁴ Emin Çölaşan, *a.k.*, s.43-46.

³⁰⁵ *A.k.*, s.47.

³⁰⁶ Turgut Özal'ın Kasım 1979'da AP Azınlık Hükümeti Kurulurken Süleyman Demirel'e Verdiği Siyasal ve Ekonomik Değerlendirmeleri Kapsayan Not. Emin Çölaşan, *a.k.*, s.294.

gerekmektedir.³⁰⁷ Kurullar, 24 Ocak Kararlarının kurumsal mekanizması olmaya adaydır.

b. 24 Ocak Kararları: Koordinasyon Kurulu ve Para Kredi Kurulu

24 Ocak Kararları, Türk ekonomisi üzerinde iz bırakan bir kırılma noktasını ifade etmektedir. Hükümetlerin, ekonominin tam anlamıyla tıkanığının bilincine varmalarından sonra yani 1977 yılından 24 Ocak 1980 gününe kadar, toplamda beş istikrar programı hazırlanmıştır. Bunlar içerisinde en ciddi ve ömrü uzun olan 24 Ocak Kararları olmuştur.³⁰⁸ Bu kararlarla, büyüme ve sanayileşmeye dayalı bir iktisadi gelişme sürecini hedefleyen Türkiye, 1963–1979 arası izlediği zorunlu ithal ikameci sanayileşme politikalarını bırakarak, 1980 yılından itibaren dışa açılma politikası izlemeye başlayacaktır.³⁰⁹

Dışa açılma politikasının temel argümanı yabancı sermayenin ülkeye girişinin kolaylaştırılmasıdır. Demirel, ekonominin içinde bulunduğu darboğazdan yabancı sermaye ile çıkılabileceği inancı içerisindeydi. Hükümet Programı’nda da bu konunun altı çizilmiştir: “Ülkenin kalkınması için yabancı sermayeden faydalanmak zaruridir. Bu zaruret içerisinde ise yabancı sermaye akışını yavaşlatan veya durduran bürokratik engelleri kaldırmalıdır”.³¹⁰ Bürokratik engelden kasıt her kararın özellikle de ekonomiyi ilgilendiren kararların bakanlık bürokrasisi içerisinde yavaş ilerlemesidir. Bürokratik engellerin kaldırılması adına *24 Ocak Kararları* alınmadan önce Bakanlar Kurulu önemli bir kararın daha altına imza atmıştır. Kuruluşların Bağlı Oldukları Bakanlıkların Değiştirilmesi ile ilgili işlem 11 Ocak tarihinde Bakanlar Kurulunca onaylanarak, Başbakanlık bünyesinde iki dairenin kurulması kararlaştırılmıştır.³¹¹ *Yabancı Sermaye Dairesi* ile *Teşvik ve Uygulama Dairesi*.

Başbakanlık bünyesinde bir Yabancı Sermaye Dairesi kurulmasına ihtiyacın gerekçesi “hizmetin daha rasyonel bir şekilde yürütülmesi ve işlemlere çabukluk

³⁰⁷ Emin Çölaşan, *a.k.*, s.308.

³⁰⁸ *A.k.*, s.7-8. İstikrar Programları şu şekildedir: 1977 Ağustos ayında Demirel Hükümeti tarafından uygulamaya konulan “Enflasyona Karşı Mücadele Paketi” 1978 yılı Mart ayında Ecevit Hükümetinin “Yapısal Değişim Programı”, 1978 yılı Eylül ayında Ecevit Hükümeti tarafından yürürlüğe konulan “Para Kredi Tedbirleri” paketi, 1979 Mart ayında yine Ecevit Hükümeti tarafından getirilen “Ekonomiyi Güçlendirme Programı”, 1980 yılı Ocak ayında Demirel Hükümeti tarafından alınan “24 Ocak” Kararları.

³⁰⁹ Nurhan Yentürk, *Körlerin Yürüyüş- Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s.227.

³¹⁰ VI. Demirel Hükümeti (12.11.1979-12.09.1980) Programı.

³¹¹ RG, Sayı: 16880 Mükerrer, 25 Ocak 1980.

kazandırılması amacıyla, çeşitli Bakanlık ve kuruluşlara dağıtılmış bulunan görev ve yetkilerin bir merkezden yürütülmesinin daha yararlı olacağıdır”. Cumhurbaşkanı tarafından onaylanan ve 4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşunu düzenleyen Kanuna dayanarak kurulan bu daire, Maliye, Ticaret, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının konuya ilişkin görevlerini kendi bünyesine toplamıştır.³¹²

Hükümet, teşvik tedbirlerini de bir merkezden yürütmek isteğinden hareketle de Ticaret ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlıkları bünyelerinde bulunan Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlükleri’nin bütün görev ve yetkileriyle birlikte, Başbakanlık bünyesinde Teşvik ve Uygulama Dairesi adı altında yeniden teşkil etmiştir. Teşvik ve Uygulama Dairesi de Yabancı Sermaye Dairesi gibi Başbakanlığa bağlı daireler haline getirilerek, Başbakanlık tam yetkili kılınmıştır.³¹³ 24 Ocak Kararları ile de ekonominin merkezine yerleşecek bürokrat ekip kurulacaktır.

24 Ocak 1980 günü Bakanlar Kurulu toplantısında ekonomik kararlar görüşülmeye başlandığı sırada yaptığı konuşmasında Özal, “koordinasyon ve karar bütünlüğünün sağlanması” konusunu öne çıkarmaktaydı.³¹⁴ 24 Ocak Kararlarının bakanlıklar üzerinde yarattığı en önemli sonuçlarından biri Koordinasyon Kurulu ile Para ve Kredi Kurulu kurulması oldu. Koordinasyon Kurulu ekonomide karar alma merkezinde yeni bir merkezileşme yaratmaya yönelikti. Hemen hemen tüm yetkiler Başbakanlık

³¹²18 Ocak 1954 tarih ve 6224 sayılı Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanununun 4. maddesi, kârların ve ana sermayenin transferi, 5. maddesi, hisselerin transferi, 6. maddesi istikrazların garanti edilmesi ile ilgili işlemlerde Maliye Bakanlığının yetkili kılması, aynı Kanunun 8. maddesi ile kurulması öngörülen «Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi» 28/7/1967 tarih ve 933 sayılı Kanunun 6. maddesiyle kaldırılarak Kanunda belirtilen görevler Devlet Plânlama Teşkilâtına devredilmiş, anılan maddenin (b) fıkrasıyla da itiraz mercii olarak Maliye, Ekonomi ve Ticaret ve İşletmeler Vekillerinden oluşacak bir heyet gösterilmiş ise de, 933 sayılı Kanunun 6. maddesiyle bu görev Yüksek Plânlama Kurulu'na verilmiştir. Yine aynı Kanunun 9. maddesiyle Ekonomi ve Ticaret Bakanlığı bu Kanunun uygulamasının yeri olarak gösterilmiş olsa da bu görevleri yapmakla Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Yabancı Sermaye Şubesi görev ve yetkileriyle birlikte Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı'na bağlanmış ve bu Bakanlığın kaldırılması üzerine şube Ticaret Bakanlığı'na devredilmişti.

³¹³ 28 Temmuz 1967 tarihli ve 933 sayılı Kanunun 4. maddesiyle yatırımları ve ihracatı geliştirmek ve teşvik etmek amacıyla Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Yatırımları ve İhracatı Geliştirme ve Teşvik Bürosu 1970 yılında 1318 sayılı Finansman Kanunu ile Devlet Plânlama Teşkilâtı Teşvik ve Uygulama Dairesi haline gelmiş ve bu daire Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığına bağlanmıştı. Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığının kaldırılmasıyla bu Bakanlık Teşkilatı arasında Ticaret Bakanlığına geçen Teşvik ve Uygulama Dairesi Genel Müdürlüğünün bir kısım şubeleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına devredilmişti.

³¹⁴ Çölaşan, a.k, s.314.

Müsteşarı'nın/Turgut Özal'ın başkanlığında toplanıyordu. Koordinasyon Kurulu Teşkiline Dair Kararın birinci maddesi şu şekildedir:³¹⁵

Madde 1 — Beş Yıllık Plan ve Yıllık Programların tatbiki ile ilgili olarak memleketin ekonomik hayatına taalluk edip, birden fazla bakanlığı ilgilendiren konularda üst seviyede koordinasyonu sağlamak; ithalat ve ihracat rejimlerinin ve kotaların düzenlenmesi ile ilgili esasları tespit etmek; dış ekonomik ilişkilerde koordinasyonu temin etmek; önemli proje ve programların koordinasyon ihtiyacını sağlamak ve gerektiğinde Yüksek Plânlama Kurulu'na tavsiyelerde bulunmak gayesiyle; Başbakanlık Müsteşarı'nın Başkanlığı'nda; Devlet Plânlama Teşkilâtı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Ticaret Bakanlığı Müsteşarı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Müsteşarı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Plânlama Teşkilâtı İktisadi Planlama Dairesi Başkanı, Devlet Plânlama Teşkilâtı Koordinasyon Dairesi Başkam, Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdür ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilâtı Genel Sekreteri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkam, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreter Ekonomik İşler Yardımcısı, Ticaret Bakanlığı Dışticaret Genel Sekreteri'nden oluşan (kotalarla ilgili görüşmelerin yapıldığı oturumlara Türkiye Ticaret ve Sanayi Odaları, Ticaret Odaları, Sanayi Odaları Ticaret ve Borsaları Birliği Genel Sekreterleri de katılır) bir Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Kurula gerektiğinde diğer ilgililer davet edilebilir. Kurul, lüzum gördüğü uzman, ilgili ve sorumlulardan bilgi alabilir.

Maddenin tam metnini yukarıda verilmesinin sebebi, Kurul'un zaman içerisinde gücünü daha da merkezileştirecek biçimler almasından dolayıdır. Kurul'un üyeleri zamanla bürokrasiden arınacak ve siyasi kadrolar arttırılacaktır. Bakanlar Kurulunun kararını gerektiren durumlarda gereken işlemi yapan ve Bakanlar Kurulu kararını gerektirmeyen durumlarla ilgili olarak her türlü karar alma yetkisini taşıyan Koordinasyon Kurulu bürokratlardan, dönemin tabiriyle teknokratlardan oluşmaktaydı. Özallı yıllarda farklı adlar altında güçlenecek olan bu kurul tipi yapılanma başta bakanlıklar ama daha da önemlisi DPT'nin devre dışı kalmasının ifadesi olacaktır.

Kurulan diğer kurul, Para ve Kredi Kurulu da benzer bir yapıda oluşturuldu. Başbakanlık Müsteşarı'nın Başkanlığında; Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarı, Maliye Bakanlığı Müsteşarı, Ticaret Bakanlığı Müsteşarı, Devlet Plânlama Teşkilatı İktisadi Plânlama Dairesi Başkanı, Hazine ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Genel Sekreteri, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı ve Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdüründen oluşmaktadır.

³¹⁵ RG, Sayı: 16880 Mükerrer, 25 Ocak 1980

Karar alma sürecinin tek bir merkezde toplanması ile başta Maliye Bakanlığı olmak üzere Ticaret, Sanayi, Tarım ve Gümrük Tekel Bakanlıklarının yetkileri önemli ölçüde sınırlanmaktaydı. Aynı şekilde Merkez Bankası'nın işlevleri de daraltılmaktaydı. 1970 ve 1978 programlarında dahi karar alma sürecini bu boyutta tek bir merkeze bağlayan işleyiş daha önce izlenmemektedir. Planlama Teşkilatının kurulmasına yol açacak Koordinasyon Bakanlığının kurulması bile sadece o tarihe kadar dağınık olarak yürütülen çalışmaların daha rasyonel yürütülmesine olanak sağlayacak ortak bir hızlandırıcı etki yaratılmak isteği ile teşkil edilmiştir. Ancak 1980 programı daha önceki uygulamaları düzleştiren ve ekonomide karar alma sürecini tek merkezde toplayan bir programdır. Bu aşamadan itibaren Planlama Teşkilatı da icrai bir birim haline getirilmiştir.³¹⁶

Açığa çıkan bu güç yoğunlaşmasından bakanlıklar şikâyetçidir. Göreve bir bürokrat olarak atanan Turgut Özal'ın ekonomiye her alanda müdahalesi bakanlar arasında sorun yaratıyor, ortaya ciddi sürtüşmeler çıkarıyordu. Sık sık şu soru gündeme gelmekteydi: Benim bakanlığım ile ilgili bir kararı ben mi vereceğim yoksa Özal mı verecek? Bu durum İmar İskan Bakanını (Turgut Toker) istifa noktasına getirmiştir. Bu duruma, Sanayi Bakanı da itiraz etmiştir. Başbakanlıkta kurulan düzende, her bakan tarafından sevk edilen kararname eğer ekonomik konuları içeriyorsa önce Müsteşar Yardımcısı Hasan Celal Güzel tarafından incelenmekte, daha sonra Turgut Özal'ın onayına sunulmaktadır.³¹⁷ Ancak ekonomi yönetiminde asıl merkezileşme Özal'ın müsteşar olduğu bu dönemde değil 12 Eylül Darbesinin yeni siyasi aktörü olarak kabinenin Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olması ile başlayacaktır. Kendi iktidarını yarattığı 1983 yılından itibaren ise yeni bir yönetim modelinin çerçevesi çizilmiş olacaktır.

c. Askeri Rejim Dönemi Bakanlık Örgütlenmesi: Üç Yıllık Ara Dönem

12 Eylül 1980 tarihinde asker, yönetime el koydu. Sivil Hükümet kuruluncaya kadar bakanlıkları müsteşarların yöneteceği açıklandı. Birkaç bakanlığa yüksek rütbeli generaller koordinatör olarak atandı. Yüksek bürokratlar tarafsız ve adil davrandığı

³¹⁶ Nazif Ekzen, “ 1980 Stabilizasyon Paketinin 1958, 1970 ve 1978-1979 Paketleri ile Karşılaştırmalı Analizi”, içinde. *Türkiye’de ve Dünya’da Yaşanan Ekonomik Bunalım*, Yurt Yayıncılık, Ankara 1984, s.166-167

³¹⁷ Emin Çölaşan, *a.k.*, s.271–272.

sürece görevde kalacaktı.³¹⁸ Muvakkat bir zaman için yasama ve yürütme yetkileri Evren'in başkanlığında Kara, Deniz ve Hava Kuvvetleri Komutanları'yla Jandarma Genel Komutanın'dan oluşan Milli Güvenlik Konseyi tarafından kullanılacaktı. 20 Eylül'de Kabine fiilen kuruldu, 24 Eylül'de ilk toplantısını gerçekleştirdi. Öncelikle aldığı karar, Darbe sonrası bakanlık ve kamu kuruluşlarına “güvenlik” gerekçesiyle yerleştirilen asker ve subayların geri çekilmeleri idi.³¹⁹

Yeni dönemde Kenan Evren Cumhurbaşkanı, Bülend Ulusu Başbakandır. Turgut Özal ise sivil hükümetin Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı olacaktır.

i. Ekonomi Politikalarında Süreklilik

Darbe sonrası Kenan Evren, ekonomi alanında bundan önceki Hükümetin başlattığı 24 Ocak istikrar programının geçerli olacağını söylemişti. Bilindiği üzere program, para-kredi ve fiyat politikaları ile enflasyonu dizginlemek amacını taşımaktaydı. Ayrıca KİT'lerin devlete yüklediği açıklar ortadan kalkacak, iç piyasadaki talep kısılırken ekonomi ihracata yönlendirilecekti.³²⁰ Darbenin üzerinden kısa bir süre sonra Dünya Bankası yetkilileri Türkiye'ye geldi. Ancak gelişleri ani olmadı. Yılın başında Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Turgut Özal tarafından Dünya Bankası Başkanı Robert McNamara'ya bir mektup gönderilmiş ve söz konusu mektup “Yıllık yatırım programlarının dış kredisi temin edilmiş projelerle sürdürüleceği belirtilerek Bankadan projeler için mali desteğini arttırmasını istemişti.³²¹ Dünya Bankasının da Türkiye için belirlediği tespitleri ve uygulamaya geçirilmesi gerektiği düşünülen talepleri vardır: Buna göre Türkiye'nin geleceği Sanayide değil tarımdadır ve Türkiye dış sermayeye açılmalıdır. Çok sayıda büyük sanayi projesinin bir yana bırakılmasını özel sektöre daha büyük olanaklar sağlanmasını, KİT'lerin özel sektöre devri talepler arasındadır.³²²

DB önerilerini Hükümet dikkate almaya hazırdır. İlk akla gelen KİT'lerin Başbakanlığa bağlanması veya Başbakanlık bünyesinde oluşturulacak yüksek düzeyde bir kuruluşça idare edilmesidir.³²³ KİT'ler Başbakanlığa bağlanmaz ancak bazı KİT'lerin özel sektöre devri çalışmalarından Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sorumlu

³¹⁸ Milliyet Gazetesi, 14 Eylül 1980.

³¹⁹ Milliyet Gazetesi, 24 Eylül 1980.

³²⁰ Milliyet Gazetesi, 23 Eylül 1980.

³²¹ Milliyet Gazetesi, 29 Ekim 1980.

³²² Milliyet Gazetesi, 22 Kasım 1980.

³²³ Milliyet Gazetesi, 16 Kasım 1980.

tutulur. Bütçeye ve ekonomiye önemli yük getiren KİT'lerin reorganize edilmesi için çalışmalar yapılacaktır. Ekonomiye yük getiren KİT'lerin daha rasyonel çalışmaları ve reorganize edilmeleri hususunda yapılan çalışmalar Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca yürütülecektir.³²⁴ DB sadece KİT'ler için öneride bulunmaz hazırladıkları raporun ardından bir de genel ekonomik sisteme ilişkin rapor hazırlanır. Rapor'da, Türk ekonomisindeki karma sistem eleştirilmiş ve kamu yatırımlarının kapital ve işçi kaynaklarının özel sektöre tanınmadığı ileri sürülmüştür. Yeni projeler için Türkiye'de kamu ve özel yatırımlara eşit olanak tanınması vurgulanmaktadır. Bu iki başlık ortadan kaldırılırsa devletin ve özel sektörün rollerinin doğal bir seçim sonucu pay edileceği düşünülmektedir.³²⁵

ii. Ekonomi Yönetiminde Siyasi Merkezileşme: Ekonomi Yönetiminin Bürokratlardan Arındırılması: Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu

Ekonomi politikasında bir değişiklik yoktur; ancak ekonomi yönetiminin karar merkezinde değişiklikler bulunmaktadır. 24 Ocak Kararları ile birlikte kurulan ve bürokrat ağırlıklı bir ekipten meydana gelen Koordinasyon Kurulu yerine Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu adında yeni bir yapı oluşturulur. Kurul, niteliği bakımından bir bakanlığın sorumluluk alanını aşan ilgili bakanlıklar arasında doğrudan çözüme bağlanamayan, ekonomiye etkisi bakımından ilgili bakanlıklarca müştereken incelenerek çözüm aranması gerekli olan, çeşitli yönleri birden fazla bakanlığın uygulamasını gerektiren, uygulamaya konulması birden fazla bakanlığın resen alabilecekleri kararları etkileyecek nitelikteki hususlarda ülke çıkarları açısından verimli, hızlı kararların yüksek düzeyde alınarak, aynı şekilde yürütülmesini sağlamak ile yükümlü kılınmıştır.³²⁶

Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Başbakanın başkanlığında; İki Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı, Dışişleri (Kurul toplantılarının dış ekonomik işlerle ilgili oturumlarına katılır) Maliye, Ticaret, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bakanlıklarından oluşmaktadır.³²⁷ Yerini Ekonomik İşler

³²⁴ Milliyet Gazetesi, 25 Kasım 1980.

³²⁵ Milliyet Gazetesi, 12 Aralık 1980. Karma Ekonomide Devlet Yatırımları adındaki ve 354 sayfalık rapor İsveçli İktisatçı Bertil Waistedt tarafından hazırlanmıştır.

³²⁶ Milliyet Gazetesi, 10 Şubat 1981.

³²⁷ RG: 9 Şubat 1981, Sayı: 17246.

Yüksek Koordinasyon Kuruluna bırakan Koordinasyon Kuruluna göre yeni yapı teknisyen olarak adlandırılan bakanlık bürokratlarından arındırılmıştır. Daha doğrusu ekonomik işlerin karar merciinde bürokratlara yer yoktur. 1981 yılında gerçekleşen bu operasyonu 1984 yılında bir girişim daha takip edecek ve ekonomi yönetimi Başbakanın emir ve direktifi altında yürütölmeye başlayacaktır.

iii. Bakanlıkların Kuruluşunun Yasal Çerçeveye Oturtulması

12 Eylül Darbesine yaklaşırken, krizi aşma adına devlet teşkilatının yeniden düzenlenmesi çalışmaları da devam etmektedir. Hatta Turizm ve Tanıtma Bakanı İlhan Evliyaoğlu başkanlığında kurulan bir Komisyon bakanlık sayısının azaltılması konusunda hazırladığı raporu tamamlamıştır. Evliyaoğlu'nun gazetelere verdiği demeçlerde devlet işlerinin hantallığından; ama çok daha önemlisi bakanlık sayısının fazlalığından şikayet edilmektedir. Hazırladıkları rapora dayanarak kendi ifadesi ile her önüne gelen bakanlık kurup kaldıramayacaktır. Evliyaoğlu Kurulun amacının bakanlıklar kurup kaldırma konusundaki düzensiz uygulamalara bundan sonra gidilmemesi için bu alanda düzen sağlanmasına yönelik çalışmalar yaparak, bakanlıkların kanunla kurulmasını sağlamak şeklinde açıklamaktadır. Kurul sadece bakanlıkları birleştirmek veya kaldırmak amacıyla kurulmamıştır. Bakanlıkların kanunla kurulması için oluşturulmuştur.³²⁸

Bakanlık örgütlenmesinin tek tipleştirilmesi için iki koşulun gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Birincisi, kuruluş ve örgütlenmesinin yasal bir zemine kavuşturulması, ikincisi, bakanlık örgütlenmesinin benzeşik bir yapıya kavuşturulması için unvan-birim-kademe standardizasyonu. Bu amaçla bakanlıklar üzerinde geniş çaplı bir düzenleme yapılmadan önce 23 Nisan 1981 tarihinde, 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun kabul edilmiştir. Kanun, Başbakanlık ve bakanlıklarla bunlara bağlı kuruluşlarda, teşkilat kanunu bulunup bulunmadığına bakılmaksızın atama ve nakilleri belli usullere bağlamaktadır.³²⁹ Kanunun gerekçesi aşağıdaki alıntıdan da göröleceğı üzere idari reform için gerekli unvan standardizasyonudur:³³⁰

³²⁸ Milliyet Gazetesi, 8–10 Eylül 1980.

³²⁹ Düstur, V. Tertip 20.cilt s.257.

³³⁰ M.G. Konseyi, B:50, O:1, 23 Nisan 1981.

Kamu kuruluşlarında atama yetki ve usullerinin bütünü ile gözden geçirilmesi ve sağlam esaslara bağlanması hususu idari reform çerçevesinde ele alınması gereken önemli bir konudur. Atama yetki ve usullerini düzenleyen mevzuattaki çelişki ve tutarsızlıkların giderilmesi her şeyden önce örgüt, kadro ve unvan standardizasyonu çalışmalarına bağlıdır. Bu çalışmalar ise önce tüm bakanlıkların teşkilat kanunlarının bağlı olacağı genel esasları gösterir bir çerçeve kanunun çıkarılmasını, sonra da memuriyet ve mevkii unvanlarının sınıflandırılmasını ve standart hale getirilmesini gerektirmektedir. Ancak, bu faaliyetler uzun zamana ihtiyaç göstereceğinden, yeni düzenlemeler yapılıncaya kadar Devletin atama politikasının yeknesak bir sistem içinde yürütülmesini sağlamak amacıyla acil yasal önlemler alınması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

1981 yılı Aralık ayında, Ulusu Hükümeti'nin bakanlıklar üzerinde yapacakları girişimler artık gazete manşetlerinde yerini almaktaydı. Ancak asıl girişim 1982 yılının Şubat ayında çıkarılacak bir Bakanlar Kurulu Kararı ile ortaya çıkacaktır. Öncesinde, bazı bakanlıkların ünitelerinin azaltılmaları ve bazılarının da kaldırılmasıyla ilgili çalışmaların son aşamasına gelindiğine dair beyanatlar verilmektedir. İlk olarak Kültür ve Turizm Bakanlıkları birleştirilerek Turizm ve Kültür Bakanlığının oluşturulmasına ilişkin kararname çalışmaları başlanmıştır. Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kaldırılması düşünülmektedir. Çalışma Bakanlığı Müşavir Müfettişi Necdet Kubana, "Sosyal güvenlik konusu çok esnek ve geniş bir anlama sahiptir. Ayrıca Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının görev ve sorumluluk alanlarını kesin bir şekilde belirleyip sınırlayabilmek en azından çok zordur. Çok dar imkânlar ve sınırlı görevler ile iki bakanlığın ayrı ayrı çalışmalarını devam ettirmeleri yerine Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın çalışmalarına son verip Çalışma Bakanlığı'nın unvanını da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olarak değiştirerek bu bakanlık bütçe bakımından nispeten daha rahat iş görebilme imkanına kavuşturulmalıdır" demektedir.³³¹

Gümrük ve Tekel Bakanlığı'nın da kaldırılarak bu faaliyetlerin Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğü bünyesinde sürdürüleceği Hükümetçe ifade edilmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı birleştirilecek, Köy İşleri Bakanlığı kaldırılacak, YSE Genel Müdürlüğü Bayındırlık Bakanlığı, Kooperatifler ise Ticaret Bakanlığı'na devredilecektir.³³² Bir yandan da Toprak ve Tarım Reformu Yasa Tasarısı hazırlanmaktadır. Türkiye'de toprak mülkiyet dağılımını

³³¹ Milliyet Gazetesi, 18 Eylül 1980.

³³² Milliyet Gazetesi, 3 Aralık 1981.

tasarruf ve işletme şeklini düzenlemek, verimliliği arttırmak ve sosyal adaleti sağlamak amacıyla Toprak ve Tarım Reformu Yasa Tasarısı taslağı hazırlamıştır.³³³

Nihayetinde, Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname 27 Şubat 1982’de Bakanlar Kurulunca kabul edilmiştir. Kararnameye göre, Bakanlıklar, Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanun çıkarılıncaya kadar, süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için Bu kararname hükümlerine göre yeniden düzenlenecektir.³³⁴ Yeni düzenleme ile toplam 71 genel müdürlük kaldırılmıştır. Kaldırılan genel müdürlükler daire başkanlıklarına dönüştürülmektedir.³³⁵

Yaklaşık altı ay sonra Hükümet 17 Haziran 1982 tarihli 2680 sayılı Yetki Kanunu çıkarmıştır. 17 Haziran 1982 tarihli 2680 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu.³³⁶ Tarım Satış ve Tarım kredi kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda kanunda belirtilen çerçeve dahilinde Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu yetkiye dayanarak bakanlar Kurulu, kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli, ekonomik ve süratli bir şekilde yürütülebilmesi için belli ilkeleri göz önünde tutacaktır. Buna göre;

- a) Kamu hizmetlerinden genel idare esaslarına göre yürütülmesi gerekenler, Başbakanlık, Bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle yürütülecek
- b) Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasında, kamu hizmetlerinde iş bölümünün ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi esasına uyulur
- c) Bakanlıklar, Müsteşarlık ve Genel Müdürlükler, Bakanlar Kuruluna bu kanunla verilen yetkiye göre kurulur
- d) Kurum ve kuruluşların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla hiyerarşik bağlılık, unvan ve rütbe standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenir

³³³ Milliyet Gazetesi, 18 Eylül 1981.

³³⁴ RG: 28.2.1982, Sayı.17619

³³⁵ Milliyet Gazetesi, 2 Mart 1982.

³³⁶ Düstur V. Tertip 21.cilt s.350

- e) Kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatının düzenlenmesinde valilere gerekli yetkiler tanınır

Ulus Hükümeti iktidar koltuğunu Özal'a devredinceye kadar kamu yönetiminde reform çalışmalarını sekteye uğratmamıştır. Hatta bakanlıkların yeniden düzenlenmesini öngören kararnamelerin çıkarılması için Bakanlar Kurulunun 18 Ağustos'a kadar sürekli toplanması kararlaştırılmıştır.³³⁷ Bülend Ulusu yönetimindeki Ulusu Hükümeti 13 Aralık 1983'te görevi I. ANAP Hükümetine Başbakanlık koltuğunu da Turgut Özal'a bıraktı. Ulusu'nun başlattığı reorganizasyon yerini kapsamlı bir idari reforma bırakacaktı.

d. Ekonomi Yönetiminde Başbakanlık Merkezinde Güç Yoğunlaşması

Özal Hükümeti iktidara geldiğinde Ulusu Hükümeti döneminde çıkarılan Yetki Kanunu halihazırda mevcuttur. 6 Kasım 1983'de yapılan genel seçimlerden sonra yeni bir hükümet kurulacağı için MGK yönetimi özellikle bakanlıklarla ilgili KHK'leri yayınlamamış, bu konuda karar vermeyi yeni kurulacak Hükümete bırakmıştır. Bu arada 2680 sayılı Yetki Kanunu süresi yeni kurulacak Hükümetin de KHK ile düzenleme yetkisinden yararlanmasına olanak vermek amacıyla 2 Aralık 1983 günlü 2697 sayılı Kanunla süresi altı ay daha uzatılmıştır.³³⁸ Özal Bakanlar Kurulu listesini verirken hedef aldığı bakanlıkları birleştirerek Köşk'e sunmamıştır. Anayasaya aykırı olmaması için mevcut bakanlar kurulu listesi devlet bakansız veya bir devlet bakanlığı verilmiştir. Bakanlar Kurulu tasdik edildikten sonra yeni bakanlıkların kuruluşuna ait kanun hükmündeki kararnameler köşkle mutabık kalındığı şekli ile sevk edilecektir. O kararnameden sonra birleştirilen bazı bakanlıkların bakanları, devlet bakanı olacaktır.³³⁹

2680 sayılı Yetki Kanununa dayanarak, çıkarılan KHK'lar ile Aralık 1983'den Haziran 1984 yılına kadar Bakanlıkların örgütlenmesi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu KHK'lar içerisinde önem taşıyanı 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'dır.³⁴⁰ 174 sayılı KHK "MSB hariç diğer

³³⁷ Milliye Gazetesi, 2 Temmuz 1983

³³⁸ Cahit Emre, *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi (12 Eylül 1980'den sonra)*, A.Ü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1986, s.37.

³³⁹ Turgut Özal'ın Hükümeti Kurma Görevini Üstlendikten Sonra Basın Mensuplarıyla Yaptığı İlk Görüşme 6 Aralık 1983, içinde: *Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s.2

³⁴⁰ Düstur V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.199

bakanlıkların merkez, taşra, yurtdışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşları kapsamaktadır. Buna göre çıkartılan 13 KHK ile MSB dışında kalan bakanlıkların kuruluşları yeniden düzenlenmiştir.

KHK ile kurulan bir diğer yapı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının kurulmasıdır. Düzenlemenin amacı, ekonomi ve dış ticaret politikalarının tespitine yardımcı olmak, bu politikalar çerçevesinde faaliyetlerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesi esaslarını düzenlemektir. Başbakanlığa bağlı olup başbakan yardımcısı veya başka bir devlet bakanı tarafından yönetilebilecek olan müsteşarlığa; Dış Ekonomik İlişkiler Başkanlığı, Banka ve Kambiyo Başkanlığı, İhracat Başkanlığı, Kamu Finansmanı Bşk, İthalat Bşk, Anlaşmalar Bşk, Dış Ekonomik İlişkiler Bşk bağlanmıştır. Bu kararname ile müsteşarlığa devredilen görev ve yetkiler ise, T.C Merkez Bankası, Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği, Bankalar ve Yeminli Murakıplar Kurulu Başkanlığı, Darphane ve Damga Matbaası Genel Md ile ilgili olarak Maliye Bakanı ve Bakanlığı'na, İhracat ithalat ve Anlaşmalar Genel Müdürleriyle, Konjonktür ve Yayın Daire Bşk ile ilgili olarak Ticaret Bakanlığı'na ve bakanına bu KHK yayımı tarihinden önce çeşitli mevzuatla verilmiş olan her türlü görev, yetki, sorumluluk, hak ve muafiyetler başkana ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığına verilmiştir.³⁴¹ Hazine ve Dış Ticaretin ayrılması, Maliye Bakanlığının yetki ve sorumlulukları bölünmesi demektir. Gelir-hazine ve bütçe yetkilerini bünyesinde toplayan Maliye Bakanlığı, diğer bakanlıklar üstündeki görelî üstünlüğü ortadan kalkmaktadır. Hazine sorumluluğu Başbakanlık Müsteşarlığına devredilmiştir. Maliye Bakanlığı esas itibarıyla bir gelir bakanlığı düşünüldüğünden gümrükler de bu bakanlık bünyesine alınmıştır. Bütçe fonksiyonunda Devlet planlama fonksiyonu ile birleştirilmesi gündeme geldi ise de bu iki fonksiyonun bir kuruluşta toplanması halinde güç dengesinin gene bozulacağı endişesi ile bundan vazgeçilmiştir.³⁴² Hazine ve Dış Ticaretin bir müsteşarlık idaresinde birleşmesi 1994 yılına kadar devam edecektir. Bu tarihten itibaren iki ayrı müsteşarlık olarak bölünecektir.

³⁴¹ Milliyet Gazetesi, 15 Aralık 1983

³⁴² Güngör Uras, *Ekonomide Özal'lı Yıllar 1980-1990*, AFA 21. Yüzyıla Doğru Dizisi:18, Afa Yayınları, İstanbul, 1993, s.52-53.

i. Özal'ın Ana Modelinin Temel Özellikleri

Özal Ana Modelinin ana hatlarını, 19 Aralık 1983 tarihinde Mecliste okuduğu Hükümet Programında açıklamıştı. Özal'a göre, “kamu idaresinin verimliliğini arttırmak maksadıyla bugüne kadar yapılan çalışmalarda, meselelerin gerçek sebeplerine göre değerlendirme ve düzenleme yapılamadığı için başarılı olunamamıştır. Yetkilere paralel olarak sorumluluğun da kamu hizmetinin gereklerine uygun olması şarttır”.

1- Teşkilatlanmada Sadeleşme

1983 yılında düzenleme ile devlet bakanlıkları ve icra bakanlıkları arasında ayırım sağlanması hedef alınmıştır. Cumhuriyetin kuruluşundan sonra bakanlıklar kamu ağırlıklı ekonomik politikalar nedeniyle ekonominin tüm yatırım, üretim ve istihdam sorumluluğunu üstlenen dev birimler, kamu iktisadi kuruluşlarını yöneten kurumlar haline dönüşmesi, “kurmay fonksiyonu” olması gereken devlet bakanlıklarının icra bakanlıklarının önüne geçmesi eleştirilerin odağındaydı. Yaptıkları işleri birbiri ile karışan birbirine benzeyen icra bakanlıkları birleştirilmesi öncelikli iş olmuştur. Sonuç itibarıyla 14 icra bakanlığı ve 7 devlet bakanlığı ile bir Başbakanlık Kurulu 22 kişilik Hükümet modeli ortaya çıkmıştır. Anayasanın izin vermemesi nedeniyle modeli tamamlamak için düşünülen TBMM içinden “Bakan Yardımcıları” atayabilmek ise mümkün olmamıştır.³⁴³

Değişik birimler tarafından aynı amaca dönük olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılarak teşkilatlanmada sadeleşmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyede teşkilat sayısının birleştirilerek asgariye indirilmesi zorunludur. Buna karşılık, kararların ve hizmetlerin aksamasına ve tıkanmasına sebep olan aşırı merkeziyetçi birimlerde, yetki ve sorumluluk hiyerarşisinin yeniden tanımlanması ve tespiti gerekmektedir. Vatandaşın işlerini doğrudan doğruya yerinde çözülebilmesini temin maksadıyla da mahalli teşkilatların yetki ve sorumlulukları da arttırılmalıdır. Ana hatlarıyla belirtilen bu tespitler ve hedefler,

³⁴³ Ak, s.52-53.

mevzuatın ve teşkilatlanmanın bir bütün olarak dikkate alındığı, rasyonel bir idari reformun yapılmasını gerektirmektedir.³⁴⁴

2- Ekonominin Bir Merkezden Yönetimi

Ekonominin daha iyi işlemesi için Planlama, Hazine ve Dış Ticaretin ve Merkez Bankasının beraberce ahenkli çalışması için mekanizma üretilmelidir. Ekonominin bu en önemli üç organı geçmişte ahenkli çalıştırılmamış ve bu da bazı ekonomik sıkıntıları daha da ağırlaştırmıştır. Hâlbuki Özal'a göre bunların uyumlu çalıştığı dönemde ekonomi yönetimi başarılı olmuştur. Ekonominin daha düzenli işlemesi için bu üç kuruluşun aynı bakanlık bünyesinde toplanması gerekmektedir. Bu şekilde Planlama, Hazine Dış Ticaret ve Merkez Bankası, Başbakan Yardımcısının yetkisi altına alınmıştır. Devletin gelirlerini toplamak için Maliye ve Gümrük Bakanlığı kurulmuş, Maliyenin geri kalan bölümü ile eski Gümrük ve Tekel Bakanlığı bu yeni bakanlığa bağlanmıştır.³⁴⁵ Böylece ağırlığı dış ticarete verilmek suretiyle ekonomi politikada tek bir yumruk haline getirilmiştir.³⁴⁶

3- Bakanlık Sayısının Azaltılması

Gençlik ve Spor Bakanlığı Milli Eğitim Bakanlığı ile birleştirilmiştir. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tek bakanlık haline getirilmiştir. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı sanayileşmeyle birlikte ticaret sektörünün de aynı hızda gelişmesi gerektiği bilinci ile bir araya getirilmiştir. Köye ve çiftçiye götürülen hizmetler Tarım, Orman ve Köyişleri Bakanlığı bünyesindedir. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlıkları birleştirilerek işçiye götürülen hizmetin hızlandırılması amaçlanmıştır. KİT'ler Devlet Bakanlıklarına bağlanmıştır.³⁴⁷

³⁴⁴ 19 Aralık 1983 tarihinde TBMM'de Okunan Hükümet Programı, içinde: *Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s.59.

³⁴⁵ Turgut Özal'ın 7 Ocak 1984 tarihli I. Basın Toplantısı Metni, içinde: *Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s.112.

³⁴⁶ Turgut Özal'ın 8 Ocak 1984 tarihinde Adana Ticaret Borsasında Düzenlenen Toplantıda Yaptığı Konuşması, içinde: *Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s.146.

³⁴⁷ KİT'ler konusunda yapılan reorganizasyon çalışmalarının hareket noktası ise dikkate değerdir. Yine Özal'ın ağzından süreç şu şekilde açıklanmaktadır: “Biz KİT'lerin bir kısmını aldık, Devlet Bakanlıklarına bağladık. Dikkat edin, Başbakanlık kelime olarak kullanılmıştır; ama devlet bakanlarına

4. Ana Modelde Düzenleme

14 Aralık 1983 tarihinde yapılan düzenlemeleri 1984'te yeni bir KHK silsilesi takip etmiştir. 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak hazırlanan ve 18 Haziran 1984 tarihli mükerrer Resmi Gazete'de yayınlanan 33 KHK ve bir de Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile kamu kurum ve kuruluşları yeniden düzenlenmiş ve taşra teşkilatının bir kısmı hariç, İdari Reform Paketi tamamlanmıştır. Yapılan idari reform ile aşağıdaki aşamalar tamamlanmıştır:³⁴⁸

- Ana model gözden geçirilerek değiştirilmiş, bakanlıkların teşkilat ve görevleri yeniden düzenlenmiştir
- Hükümet programında vaat edilen kamu yönetiminde değişik birimler tarafından aynı amaca dönük olarak yürütülen hizmetlerin bir arada toplanması, yetki ve sorumlulukların dağınıklıktan kurtarılarak teşkilatlanmada sadeleştirmeye gidilmesi, bakanlık ve her seviyedeki teşkilat sayısının birleştirilerek asgariye indirilmesi sağlanmıştır.
- Hiyerarşik kademeler ve birimler belli esasa bağlanmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarında ana hizmet birimleri ile bunlara yardımcı olan ve danışma hizmeti yapan birimler, birbirinden ayrılarak iyi bir personel reformuna zemin hazırlamıştır. Görev, yetki ve sorumluluklar açık, net ve gerektiğinde detaylı bir şekilde belirtilerek, bürokratik hastalığa yakalanmayacak, kağıt yerine iş üretecek bir sistem geliştirilmiştir. Böylece, bürokrasi ile mücadelenin ilk şartı da yerine getirilmiş olmaktadır.

bağlanmıştır. Böyle yapılmasının iki sebebi vardır. Bu KİT'lerin bir kısmı vaktiyle Sanayi Bakanlığına bir kısmı Enerji Bakanlığına bir kısmı Ticaret Bakanlığına veyahut da Tarım Bakanlığına bağlıydı. Bizim prensibimiz şu olmuştur: Monopol mahiyette olmayan yani muhakkak devletin kontrolü altında olmaması gerekli rekabete açık olan KİT'lerini o politikaları yapan bakanlıklara bağlı tutmamak lazım. O vakit rekabet esaslarınız çalışmaz. Eğer sanayi ve Teknoloji Bakanlığı demir-çelik işlerine bakarsanız yani devletin demir-çelik tesisleri ona bağlayan onun yanında da özel teşebbüsün demir-çelik işleri varsa, siz eş hareket edemezsiniz, dengeli hareket edemezsiniz. Yani bir tarafı kayırma şansınız vardır. Politikayı yapan bakanlıkların muhakkak bu işte ayrı olması lazım ve öbür tarafta da KİT'lerin rekabet esasına göre çalışması lazım" Turgut Özal'ın 7 Ocak 1984 tarihli I. Basın Toplantısı Metni, içinde: *Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s.112. Başbakan Turgut Özal'ın 1985 Yılı Bütçe Müzakeresi Münasebetiyle TBMM'de Yaptığı Konuşma, içinde: *Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s.1007.

³⁴⁸ Turgut Özal'ın V. Basın Toplantısı Metni, içinde: *Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s.608-612.

Bu değişiklikleri takip eden bir sonraki aşama; Genel Kadro Kanunu ile daha önceden idari yapıları belirlenen (KİT'lerin ve Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı dışında) kuruluşların süratli, etkin çalışabilmelerini sağlayacak kadrolarını tespit etmek, bir yandan da bürokrasideki hiyerarşik kademeleri azaltmaktır. Müsteşar'dan Şef Yardımcılığına kadar uzayan ve sayısı on dört olan üst bürokratik kademe sayısı yediye indirilmiştir.³⁴⁹

1984 yılına gelindiğinde Özal büyük ölçüde yönetim biçimini yerleştirmişti. Bir hamle daha gerçekleştirerek esas modele doğru adım atıldı, Ekonomik Kurul'u yeniden düzenledi. Ekonomi bu sefer 15 kişinin eline teslim edildi. KİT'lerle ilgili her türlü karar ile ihracat ve ithalat rejimlerinin düzenlenmesi Kurul'a bırakıldı. Bakanlar Kurulunun kararı uyarınca Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, ülkenin yurt içi ve yurt dışı ekonomik yaşamıyla ilgili konularda yüksek düzeyde kararlar alacak, Kurulda Başbakan Yardımcısı başkanlık görevini üstlenecek, Başbakan tarafından görevlendirilecek iki devlet bakanı, Dışişleri, Maliye ve Gümrük, Ulaştırma, Tarım, Orman ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Kültür ve Turizm bakanları ile Başbakanlık Müsteşarı, DPT Müsteşarı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı ile Merkez Bankası Başkanı Kurul üyesi olarak görev yapacaktır. Kurulun görevleri temel olarak üç noktada toplanmaktadır;³⁵⁰

- Ekonomik hayatla ilgili Başbakanlık ve bakanlıklarca önemli görülen konularda yüksek seviyede kararlar almak ve bu konularda koordinasyon sağlamak
- Uzun vadeli kalkınma planı ve yıllık programlar çerçevesinde kamu iktisadi teşebbüsleri ile ilgili her türlü karar almak
- İhracat ve ithalat rejimlerinin düzenlenmesine ilişkin esasları belirlemek ve dış ekonomik ilişkilerde koordinasyon sağlamak

Başbakan, yardımcısı ve belirleyeceği iki devlet bakanı ile halihazırda üyelerden üç kişiyi doğrudan kendine bağlamakta, Başbakanlığa bağlı DPT, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarı ile birlikte toplamda beş üye üzerinde kendi direktifi ile hareket ettirme

³⁴⁹ Turgut Özal'ın VI. Basın Toplantısı Metni, içinde: *Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984, s.733–734.

³⁵⁰ Milliyet Gazetesi, 22 Ağustos 1984.

gücünü elde etmektedir. Ekonomik Kurul'un düzenlenmesinden hemen sonra bakanlıkların teşkilatlanma esaslarını belirleyen 3046 sayılı Kanun çıkarılmıştır.³⁵¹

1980'lerin sonuna yaklaşırken Özal modelinde özellikle bakanlık sayısı konusunda geri adım atılmıştır. Bunun en temel sebebi Hükümet içi sorunlardır. 1986'da devlet bakanı sayısı 10'u geçemez kuralı, 1988'e gelindiğinde de 15'i geçemez şeklinde değiştirilmiştir. Bazı bakanlıklar üzerinde birleşme ve ayrışma modelleri de düşünülmüştür. Özal'ın çok istediği bakan yardımcılığı modeli ise gerçekleştirilememiştir.³⁵²

Özal son bir hamle daha gerçekleştirerek ekonomi yönetiminde güç yoğunlaşmasını Yüksek Planlama Kurulu ile yeniden düzenlemiştir. Kurul, Türkiye'nin ithalat-ihracat rejiminden toplu konuta kadar tüm ekonomik kararları tek elde toplamaktadır. Türk ekonomisine yön verecek kararları alacak olan kurulda bürokrasi devre dışı bırakılmıştır. Tüm Kurul üyelerini hükümetin bazı bakanları oluşturmaktadır. 304 sayılı KHK ile oluşturulan YPK, ülkenin yurtiçi ve yurt dışı ekonomik hayatı ile ilgili konularda karar sahibi olacak Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı kurulları da YPK'ya bağlanacaktır. YPK Başbakan Turgut Özal'ın başkanlığında Başbakan Yardımcısı üç devlet bakanı Maliye ve Gümrük, Tarım, Orman ve Köyişleri, Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan ile Ulaştırma Bakanlarından oluşmaktadır. Kurul üyeleri arasında yer alan üç devlet bakanını Başbakan seçmektedir. Bürokratların görevini de bakanlar üstlendi yorumuna neden olan yeni uygulamada bunun nedeni "eskiden bürokratlar her olaya imza atmak için teknik problemler öne sürüyorlardı ve iş aksıyordu. Şimdi bu olmayacak" ifadesiyle özetlenmektedir. DPT kuruluş ve görevleri hakkında kararname

³⁵¹ 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve görev Esasları Hakkında kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

³⁵² Devlet bakanı sayısına ilişkin iki düzenleme mevcuttur. Birincisi, 3313 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 27/9/1984 Tarihli ve 3046 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanunun 4'üncü maddesinin (b) bendi, "Devlet bakanlarının sayısı onu geçemez" şeklinde değiştirilmiştir. 10'uncu maddesine "Bağlı kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile diğer bir bakanlığa bağlanabilir" fıkrası eklenmiştir. 1988'de yeniden bir düzenlemeye gidilerek, 3407 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edildi. Kanunun 4'üncü maddesinin, 15.10.1986 tarihli ve 3313 sayılı Kanunla değişik (b) bendi, "Devlet Bakanlarının sayısı on beşi geçemez" şeklini almıştır. Düstur V. Tertip 26.cilt, Birinci Kitap s.36, 15 Ekim 1986. Düstur V. Tertip 27.cilt, Birinci Kitap s.10, 9 Şubat 1988.

de değiştirilmiş, DPT, Başbakan Yardımcılığı yerine Başbakan'ın görevlendireceği bir Devlet Bakanına bağlanmıştır. DPT Müsteşarı ise YPK üyeliğinde yoktur.³⁵³

Devleti kararnamelerle yönetmeyi alışkanlık haline getiren ANAP Hükümeti sürelerini uzattığı yetki kanunlarının kapsamını da genişleterek, teşkilatlanma idari usul ve esasları ile kamu personeline ilişkin olarak 204 kanun hükmünde kararname düzenlemesi yapmıştır. Devlet idaresi ve örgütlenmesine ilişkin toplam 204 kanun hükmünde kararnameden 54'ü yasalaşmıştır.³⁵⁴ Bir anlamda kendi hukukunu yaratan iktidar gücü başbakan ve başbakan yardımcısı ve bu iki gücün etrafında toplandığı kurullar ile ülkeyi idare etmektedir. Özal bir anlamda sağ ideolojinin yönetme biçiminin çerçevesini çizmiştir. Ancak model bu dönemde tamamlanamamıştır. Eksik kalan bu görev 2002 sonrası aşamalı olarak hayata geçirilecektir. 1990 ile 2002 arasında geçen süre de ise 1970-1980 dönemine benzer bir krizli geçiş dönemi yaşanacaktır.

II. YENİ BİR İKTİDAR ALANI- ÜST KURULLAR: 1990–2002

1980 yılında başlayan iktisat politikası yönelişleri, ana hatlarıyla 1989-2002 yıllarına da damgasını vurmuştur. Ancak sürece iki yeni öge dahil olmuştur: birincisi siyasi yasaklı partilerin popülist söylemleri ile geri dönmeleri ikincisi yapısal uyum politikalarında bir adım daha atılarak önce 1989 yılında sermaye hareketleri üzerindeki kısıtların kaldırılması ve ardından dış ticarete liberalleşmenin anlam kazanacağı Avrupa Birliği ile Gümrük Birliğinin gerçekleştirilmesidir.³⁵⁵ Dönemin temel özelliği, siyasi istikrarsızlık, ekonomik kriz ve yeni ekonomik örgütlenmelerdir.

1989 yılında iktidar koltuğunu devreden Özal, Cumhurbaşkanı olmuş, 1989 Kasımında Akbulut Hükümeti kurulmuştur. 1989 yılından 2002 yılına kadar 11

³⁵³ Milliyet Gazetesi, 1 Ocak 1988.

³⁵⁴ İdari teşkilatlanmaya ilişkin olarak KHK çıkarma yetkisi önce 17 Haziran 1982 gün ve 2680 sayılı yetki Kanunu ile Bülend Ulusu hükümeti tarafından alınmıştır. Altı ay süreli olan Kanunla bu dönemde düzenleme yapılmayınca bu kez 2 Aralık 1983 ve 2967 sayılı Yetki kanunu ile idari teşkilatlanmada düzenleme yapma konusunda Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin süresi 19 Haziran 1982'den geçerli olarak 2 yıl uzatılmıştır. Özal 1983'te Ulusu Hükümetinden devraldığı yetki Kanunun süresini sürekli olarak, idari usul ve esaslar, teşkilatlanma ve kamu personeli ile ilgili düzenleme yapma yetkilerini de kendinde toplamıştır. 1984 yılında bu yetki kanunu süresi de dolunca 9 Nisan 1987 gün ve 3347 sayılı yetki kanunu ile bu kez yetki süresi 31 Aralık 1988'e kadar uzatıldı. Bu yetki kanununda Ulusu Hükümetinin çıkardığı yetki kanunundaki esaslar korunurken, ayrıca kapsamı genişletildi ve bakanlıkların hangi esaslara göre kurulacağını yanı sıra hükümet bu kez personele ilişkin düzenleme yapma yetkisi aldı. Ayrıca 12 Ekim 1988'de çıkarılan yeni bir yetki Kanunu ile bu kez yetki süresi 31 Aralık 1990'a kadar uzatıldı. Milliyet Gazetesi, 31 Ocak 1989.

³⁵⁵ Korkut Boratav, Türkiye İktisat Tarihi, s.171-172

Hükümet kurulacaktır. Hükümetlerden 7'si Koalisyon Hükümetidir.³⁵⁶ Yetki Kanunu uygulaması, 1989–1999 dönemde de başvuru yöntem olmuştur.³⁵⁷

Dönemin öne çıkan iki özelliği bulunmaktadır. Birincisi 1983 yılında kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının ayrışması, ikincisi kurul tipi düzenleyici denetleyici kurumların yaygınlaşmasıdır. Ekonomi yönetiminin tek çatı altına alınması isteği bu dönemde de çeşitli formüllerin üretimine kaynaklık etmektedir. Yeni ekonomik örgütlenme, öncelikle ekonomiyle ilgili kuruluşlardaki icracı birimlerin bir araya toplanması şeklindedir. Kontrolsüz denetimsiz harcamaların kaynağı olan Fon'ların denetim altına alınması en önemli sorun başlığıdır. Bu çerçevede Hazine Müsteşarlığı bünyesindeki Hazine ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlükleri Maliye bünyesindeki Gelirler Genel Müdürlüğü ile fon yönetimlerini tek çatı altında toplayan Hazine, Gelirler ve Fon İdaresi Müsteşarlığı adı altında yeni bir örgütlenmeye gidilmesi dahi planlanmıştır.³⁵⁸

Ekonomi yönetimi bu dönemde tek çatı altına getirilirken aslında parçalı bir iktidar bloğu yaratılmaktadır. Bakanlıkların ana hizmet alanları önce müsteşarlıklar düzeyine ardından da üst kurullara aktarılarak yeni bir iktidar yoğunlaşması yaratılmıştır. Bu süreçte güç kaybeden yapılar bakanlıklar ve DPT'dir. Güçlenecek yapılar ise üst

³⁵⁶Koalisyon dönemlerinde başvuru yöntem devlet bakanı sayısını arttırmaktır. 4060 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi. Kanunun 4'üncü maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasında en çok ikisi Başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Ayrıca Başbakana yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiyi geçmemek kaydıyla Devlet bakanları görevlendirilebilir şeklinde değişiklik yapılmış, 1999'da sayı sınırı kaldırılmıştır. Düstur V. Tertip 34.cilt, Birinci Kitap s.118, 22 Aralık 1994. Düstur V. Tertip 38.cilt, Birinci Kitap s.36 23 Haziran 1999

³⁵⁷Çıkarılan yetki kanunları tarih sırasıyla: 5 Nisan 1983 tarih ve 2810 sayılı Para ve Sermaye Piyasalarının Düzenlenmesi Hakkında Yetki Kanunu. 10 Haziran 1987 tarih ve 3378 sayılı Doğal Gazın Kullanımı Hakkında Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu. 20 Ekim 1988 tarih ve 3481 sayılı İdarî Usul ve İşlemlerin Yeniden Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu, *Resmî Gazete*, 25 Ekim 1988, Sayı 19970. 6 Haziran 1991 tarih ve 3755 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Görev ve Yetkileri ile Bunların Personelinin Malî ve Sosyal Haklarında Düzenlemeler Yapılmasına Dair Yetki Kanunu, *Resmî Gazete*, 9 Haziran 1991, Sayı 20896. 24 Haziran 1993 tarih ve 3911 sayılı “Memurlar ve Diğer Kamu Görevlileri Hakkındaki Bazı Kanunlar ile Teşkilat Kanunlarında Değişiklik Yapılmasına Dair Yetki Kanunu. 5 Mayıs 1994 tarih ve 3987 sayılı “Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesi ile Özelleştirme Sonucunda Doğabilecek istihdamla ilgili Kararnameler Çıkarılması Amacıyla Yetki Verilmesine Dair Kanun. 27 Ağustos 1999 tarih ve 4452 sayılı Doğal Afetlere Karşı Alınacak Önlemler ve Doğal Afetler Nedeniyle Doğan Zararların Giderilmesi için Yapılacak Düzenlemeler Hakkında Yetki Kanunu

³⁵⁸ Milliyet Gazetesi, 17 Haziran 1991.

kurullar. Üst kurullara gücün transferinde aracı kurumlar ise müsteşarlık düzeyindeki örgütlenmelerdir. Bu süreç döngüsel bir şekilde 2011 yılında başa dönecek ve özerkliği ilan edilen tüm yapılar bakanlıklara dönüşecek ya da devredilecektir.

Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının kurulması 1983 yılında gerçekleşmişti. Maliye Bakanlığının en önemli güç kaynağı olan hazine bu bakanlıktan kopararak yaratılmıştı. Dış Ticaretin önemi ise daha önceki tarihsel özelliklerinde açığa çıkmaktadır. Ekonomi Bakanlığının ilk kuruluşundan ve kendi bünyesinde kurduğu Dış Ticaret Ofisi'nin örgütlenmesinden bu yana, dış ticaretin özel yönetim birimleri ile idaresi teamül haline gelmiştir. Bu Ofis Ekonomi Bakanlığından koparılıp Ticaret Bakanlığı bünyesinde uzun zaman işlev görmüştür. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı gelir ve dış ticaret rejimini ilgili bakanlıkların bünyesinden kopararak meydana gelmiş ve 1990'lı yılların başında DPT'ye ait olan bazı görevleri de üstlenerek gelişimini tamamlamıştır. 1991 yılında DPT bünyesindeki Teşvik ve Uygulama ile Yabancı Sermaye Serbest Bölgeler Başkanlıkları Genel Müdürlük şeklinde Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'na bağlanmıştır. Bu önemli bir gelişmedir. Yabancı Sermayeyi Teşvik DPT'nin en önemli parçasıdır. Dolayısıyla Müsteşarlığın gelişimi DPT'nin aleyhine ilerlemiştir.

1993 yılında Hazine Müsteşarlığının müstakil hale getirilecektir. Bu süreç aslında DPT-Hükümet ve sermaye çevreleri arasındaki mücadeleyi de yansıtmaktadır. Anayasa Mahkemesinin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıklarının ayrılması ile ilgili kararnameyi iptal etmesinden doğan kargaşa bunun en somut örneğidir.³⁵⁹Ekonomi yönetiminde DPT söz hakkını kaybetmek istememektedir.³⁶⁰ Hazine ve Dış Ticaret yeni bir düzenleme gerçekleştirilerek bağımsız hale gelmiş ancak 2000 yılından sonra güç kaybına maruz kalmıştır. 2000 yılında Hazineye bağlı Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğünün bankacılıkla ilgili birimleri BDDK'ya geçmiş, 2006 yılında bağlanan birimlerin sayısı arttırılmıştır. 2011 yılında Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü ile Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü Ekonomi Bakanlığına geçerek Hazine Müsteşarlığı bünyesinden ayrılmıştır. Dış Ticaret Müsteşarlığı ise teşkilatı ile birlikte Ekonomi Bakanlığına 2011 yılında devredilecektir.

³⁵⁹ Milliyet Gazetesi, 11 Temmuz 1994.

³⁶⁰ Milliyet Gazetesi, 23 Eylül 1994.

1990'lı yılların en önemli yönetsel gelişmesi düzenleyici kurulların oluşmasıdır. İlk Kurul, 1981 yılında kurulan Sermaye Piyasası Kurulu'dur. Kurulların yaygınlaşması 1990'lı yılların ortalarında gerçekleşmiştir. Bankacılık, enerji, telekomünikasyon gibi stratejik sektörlerde kurulan, idari mali özerkliğe sahip yapılardan oluşmaktadır. Ortaya çıkan düzenleyici kurullar, Bayramoğlu'nun ifadesiyle sermaye iktidarının yoğunlaşmasını ifade etmektedir. Kurul tipi bir örgütlenmede sektör temsilcilerinin oluşması yönetişimci yapının varlığı adına önemli göstergedir.³⁶¹ Bu kurulların sahip olduğu düzenleme gücü aynı zamanda kamu gücünün kullanımının devlet tekelinden çıktığını ve piyasa aktörleri ve hükümet dışı kuruluşlarca paylaşıldığını ifade etmektedir.³⁶² Üst kurullar 2011 yılına kadar özerkliklerini sürdürebildiler. Keza 2000'li yılların başı itibariyle, siyasetten bağımsız kılınarak piyasada rekabet koşullarını düzenlenmesi amacıyla kurulan üstkurullar hedef tahtası haline gelecektir.

III. SİYASİ MERKEZİLEŞMENİN SON AŞAMASI: 2002–2012

1983 yılında iktidara gelen Özal Hükümeti, askeri gücün garantörlüğü sayesinde kararlılık gösterebilmiş, ekonomik ve toplumsal alanda önemli değişimler yaratabilmişti. Ancak bu istikrar hali II. ANAP Hükümeti döneminde sürdürülemedi.³⁶³ 1993 ile 2002 arası dönemde ise ekonomik alanda gelişme değil tam tersine gerileme yaşandı. 1990'lı yıllar, başarısız koalisyonlar, krizler ve önlenemeyen enflasyon oranları ile hatırlanmaktaydı. AKP iktidarının seçimlerden zaferle çıkması bir anlamda bu dönemde biriken öfkenin sonucuydu. Sermaye çevreleri açısından, 2001 krizi bardağı taşıran son damla olmuştu.

TÜSİAD ekonomiden anlayan bir kurtarıcı aramakta, piyasalara güven verecek ekonomiden sorumlu bir başbakan yardımcısının eksikliğinin programın başarısızlığında en önemli rolü oynadığını savunmaktaydı.³⁶⁴ TÜSİAD'ın bu açıklamayı yaptığı 2001 yılı Şubat ayında, Hükümet ekonomideki savrulmayı önlemek adına, mali krizin ardından piyasalardan borçlanmaları giderek zorlaşan ve aralarında rekabet nedeniyle faizlerin yükselmesinde rol oynayan kamu bankalarının borçlanmasını tek

³⁶¹ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.s.221

³⁶² Serife Sezen, *Türk Kamu Yönetiminde Kurullar*, TODAİE, Ankara, 2003, s.203.

³⁶³ Metin Toprak, *Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995*, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar: 1, Turhan Kitabevi, Ankara 1996, s.4-6.

³⁶⁴ Milliyet Gazetesi, 23 Şubat 2001.

çatı altında topladı.³⁶⁵ Ancak, bu hamle yeterli değildi. TOBB Başkanı Rifat Hisarcıklıoğlu da TÜSİAD'ın açıklamalarını desteklercesine, ekonominin bir yıldır patronu olmadığına dem vurmakta, çözüm yolu olarak da daha önce denenmiş ve yine bu çevreler tarafından başarılı bulunmuş olan “ekonomi yönetiminin tek elde toplanması” pratiğinin yeniden devreye sokulmasını önermekteydi. Hisarcıklıoğlu, 1980’lerde uygulanan kriz yönetiminde ekonominin Başbakanlık Müsteşarına bağlandığını hatırlatmakta ve yaşanan son krizde benzeri bir etkin yönetimin uygulanamadığına işaret etmektedir. TOBB’un son tahlilde isteği: *tek elde toplanan ekonomi yönetimi modelidir.*³⁶⁶

AKP’nin 2002 seçimlerinden galip çıkmasının ardından açıkladığı Gül Hükümeti Programı sermaye çevrelerini rahatlatıcı nitelikteydi. Programda, merkezi idare reformuna Başbakanlıktan başlandığı ve ona bağlı kuruluşların icracı bakanlıklara devredildiği ve her zaman arzu edilen devlet bakanlıklarının sayısının azaltıldığı ve 25 Bakandan oluşan bir Kabineye sahip oldukları yazmaktaydı. Hükümetin reformist yapısını ortaya çıkartan bu icraatların hem toplumun geniş kesimlerinde hem de piyasalarda güven yaratacağı ifade edilmekteydi. Bu çerçevede Hükümet temel olarak istikrar sağlayacağı konuları şu şekilde sıralamıştır :³⁶⁷

- Ekonomi yönetimi tek bir çatı altında toplanacak,
- Mevcut Hizmet Bakanlıklarının sayısı, ölçüleri, ilgili ve bağlı kuruluşlar bir bütün olarak ele alınacak, merkezi idare reformunun en önemli uygulaması olarak bakanlıkların görev ve yetkileri yeniden tanımlanacaktır.
- Makro politikaları oluşturma yetkisi hükümetlerde kalmak şartıyla, bağımsız ve özerk kurumlar ve kurullar düzenleme ve denetleme işlevini sürdürecektir; özerk kurumların kamuoyuna, hükümete ve Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne düzenli bilgi vermeleri sağlanacaktır.

18 Kasım 2002 tarihinde kurulan Gül Hükümeti, yaklaşık beş ay sonra Erdoğan Hükümetine görevi devrettiğinde, 59. Hükümetin Parti Programını okurken daha önce tıpkı Menderes ve Özal’ın yaptığı gibi Erdoğan, partinin ana ekseninin muhafazakar

³⁶⁵ Milliyet Gazetesi 25 Şubat 2001. Ziraat Bankası, Halkbank ve Emlakbank ile Fon bünyesindeki yedi banka

³⁶⁶ Milliyet Gazetesi, 15 Mayıs 2001.

³⁶⁷ 58. Gül Hükümeti (18.11.2002-14.03.2003) Programı.

demokrat olduğunu vurgulamıştır. Program’a göre, muhafazakâr demokrat siyasî kimliği, kanun hâkimiyeti yoluyla sınırlı devleti savunmak, doktriner ve dogmatik olandan hoşlanmamak olarak özetlenebilmekte idi. Gül Hükümeti ile organik bağın olduğu, 58. Hükümet döneminde başlatılan reform girişimlerinin sürdürüleceği ifade edilmiştir. Keza AKP İktidarını on yıllık bir reform süreci beklemektedir.

a. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı; Bütünden Parçalara

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı olarak gündeme gelen ve daha sonra adındaki “temel” ifadesi çıkarılarak, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 2003 Aralık ayında Meclis gündemine getirilmiştir. Kanunun amacı, *katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir.*

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı gerekçesinde adeta bir bilanço hazırlanmış ve geride kalan son on yılın değerlendirilmesine gidilmiştir. 1980’li yıllarda başlatılan ithal ikameci sanayi politikalarından kaçış ve dışa dönük ekonomi anlayışı 1990’lı yıllarda sürdürülememiştir. Serbest piyasa ekonomisi ve rekabete dayalı strateji 1990’lara kadar uygulama alanı bulabilmiştir. Özal ile başlayan reform dalgasını birinci dalga yapısal uyum politikaları olarak adlandıran Hükümet, daha zorunlu olan ikinci dalga yapısal uyum politikalarının tamamlanamadığından şikayet etmektedir. İkinci dalga yapısal uyum politikalarının hedefi, ilkinin başlattığı engellerin kaldırılması ve serbestleşme politikalarının daha genişletici ve devletin görevlerini daraltıcı yönde yeniden tanımlanmasıdır. Gerekçe bu başarısızlığı rakamlara dökmekte ve rasyonelleştirmektedir.³⁶⁸

*Doğrudan yabancı sermaye konusunda 2001 yılındaki istisnai performans hariç, ülkemizin bir milyar dolar sınırını bir türlü aşamadığı gözlenmektedir. 1991 yılında gelişmekte olan ülkelere yapılan toplam doğrudan yabancı sermaye yatırımları içinde ülkemizin payı % 1,8 iken, bu pay 1999 yılına gelindiğinde binde 3’lere gerilemiştir. Bu

³⁶⁸ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı Gerekçe Kısmı

düşük performans ülkemizin küresel rekabet şartlarına adapte olamadığını ve oldukça yüksek düzeylerde seyreden sermaye hareketlerinden üretimi ve istihdamı artıracak şekilde yararlanamadığını göstermektedir.

* 1991 yılında 150 milyar dolar olan GSYİH 2000’li yıllara gelindiğinde 180 milyar dolara ulaşmış, ancak aynı dönemde nüfus artışının etkisi dikkate alındığında kişi başına gelir yıllık ortalama % 0,3 oranında gerileyerek 2681 dolardan 2607 dolara düşmüştür. Bu sonuç halkımızı yoksullaştırırken, ülkemizi de dünya ölçeğinde gelişmişlik sıralamasında geri noktalara götürmüştür. Aynı dönemde OECD ortalamalarına (Slovenya, Macaristan ve Polonya hariç) bakıldığında, kişi başına gelirin 11.141 dolardan 22.100 dolara çıktığı görülmektedir. Bu rakamlar ülkemizin 1991–2002 döneminde neler kaybettiğinin, potansiyelini kullanması halinde ise nerelerde olabileceğinin özet göstergeleri olarak değerlendirilebilir.

Tasarının gerekçesinde, değişimin, parçalardan hareketle değil sistemin bütününden başlatılan bir reform dalgası şeklinde gerçekleştirileceği ifade edilmekteydi. Ancak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı kanunlaşamadı. Böylece, kamu yönetiminde bütüncül reform girişimleri yerini kısmi/parçacıl reformlara bırakmak zorunda kaldı.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Aralık ayında TBMM gündemine gelineceye kadar, Nisan, Mayıs, Haziran ve Eylül aylarına ait dört taslak ortaya çıkmıştır. Nisan ayında ortaya çıkan taslak, ekonominin yönetiminde bilinen bir yönetime başvurmaktadır. Ekonomi ile ilgili kurum ve kuruluşlar Ekonomi Bakanlığı adı altında tek çatı altında toplanacaktır. Müsteşarlar, bakanların görev süreleri dolduğunda görevi bırakacak, bakan yardımcılığı sistemine geçilecektir.³⁶⁹ Ancak Hükümet Ekonomi Bakanlığı fikrine kabinde sıkıntı yaratacağı gerekçesiyle Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında yer vermemiştir. Yine bürokraside yeni bir uygulama olacak bakan yardımcılığı sistemi de tasarıda yer almamıştır³⁷⁰ Her iki düşünce 2011 yılında çıkarılan Yetki Kanunu’na dayanılarak sisteme sokulacaktır.

Nisan ayındaki taslağa göre, Hükümet Kültür-Turizm ve Orman ve Çevre Bakanlıklarının birleşmesinin ardından Haberleşme ile Şehircilik ve Yerleşme bakanlıkları ile Ekonomi Bakanlığı kuracak, Darphane Genel Müdürlüğü, İhracatı

³⁶⁹ Milliyet Gazetesi, 6 Nisan 2003.

³⁷⁰ Milliyet Gazetesi, 7 Nisan 2003.

Geliştirme Genel Sekreterliği ve Özelleştirme İdaresi Başkanlığı Ekonomi Bakanlığına bağlanacaktı. Ayrıca BDDK ve SPK da Ekonomi Bakanlığı içerisinde yer alacaktı. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu lağvedilerek görevleri Sayıştay'a verilecektir. Devlet kurumlarında müsteşar ve genel müdür yardımcılıkları gibi yardımcı birimler kaldırılacak, müsteşarlardan sonra kurul başkanlığı adı altında müesseseler oluşturulacaktır. Bakanlar Kurulunun sayısı en fazla 25 olacak, üçü başbakan yardımcılığı olmak üzere devlet bakanlarının sayısı sekiz olacak, Dışişleri Bakanlığı ve Türkiye İktisadi Kalkınma Ajansı dışındaki hiçbir kurum dışı temsilcilik açamayacaktır.³⁷¹ Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı kanunlaşmamakla birlikte, 2003 yılından 2011 yılına kadar aşamalı olarak reformlar hayata geçirilmiştir.

b. 2003 Bütçe Reformu: Devlet Faaliyetlerinin Ekonomik, Kurumsal, Fonksiyonel Sınıflandırması

Kamu mali yönetiminin ve denetiminin yeniden yapılandırması 1995 yılından itibaren yaklaşık sekiz yıllık bir çalışmanın ürünüdür. 11 Ekim 1995 tarihinde Maliye Bakanlığı ve Dünya Bankası (DB) arasında "Kamu Mali Yönetim Projesi"nin "Harcama Yönetimi" sistemini çözümlemeye yönelik bir proje anlaşması imzalanmıştı. IMF İcra Direktörleri Kurulu'nun 6. gözden geçirmeyi onaylayabilmesi için Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Yasa Tasarısının yasalaştırılması ön şart olarak ileri sürülmüştür.³⁷² IMF, önce mali reformun yapılmasını aksi takdirde gerçekleştirilecek yapısal reformların anlamsız kalacağını her seferinde vurgulamaktadır. Sadece mali yönetimin değil onu destekleyecek bir reformlar paketi önerilmektedir. Harcamaların kısılması, enflasyonun düşürülmesi, vergi reformu, SSK Yasası önerilen tedbirler arasındadır.³⁷³ Avrupa Birliğine uyum süreci de mali reformu zorunlu kılmaktadır. 1990'lı yılların sonuna gelindiğinde artık mali düzen arayışı daha da keskinleşmiştir. Maliye Bakanı, Türkiye'de mali bütünlüğün yok olduğunu Hazine ve Maliye'nin birleştirilmesi talebini gündeme getirerek "Anayasal Mali Düzen"ın oluşturulması gerektiğini ısrarla savunmaktadır. Bütçe disiplini bozan yapıların devletin mali sistemini darmadağın ettiğini, geliri toplayanlar ile parayı veren kuruluşlar arasında bir bütünlük

³⁷¹ Milliyet Gazetesi, 8 Nisan 2003.

³⁷² Ahmet Alpay Dikmen, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı, No.59, Kasım 2003

³⁷³ Milliyet Gazetesi, 28 Ağustos 1996.

sağlanamamasından yakınmaktadır.³⁷⁴ AKP iktidarının ilk işi mali reformu Meclis gündemine getirmek olmuştur.

IMF Mali İşler Bölümü'nce hazırlanan 'Türkiye-Mali Saydamlık Standart ve Kodlarına Bağlılık Raporu' başlıklı raporda, bütçe reformu konusunda mevcut yasal mevzuatın mali yönetimdeki çok parçalılık ve diğer kritik sorunların çözmek için yeterli olmadığı belirtmekte, yeni bütçe mevzuatının uygulamaya koyma konusunda devletin gerekli düzenlemelerin yapılması gerekliliği vurgulanmaktadır.³⁷⁵ 5018 sayılı Kamu Mali Kontrol Yasası bu amaçla 2003 yılında çıkarılmıştır. Böylece 1927 tarihli 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ortadan kaldırılmıştır. 5018 sayılı Kanun ile getirilen yeni bütçe sistemi bir anlamda hayata geçirilemeyen Program Bütçe sisteminin gelişmiş bir türüdür. 5018 sayılı Kanun'a göre, kamu kaynaklarının kullanılmasının genel esasları üç başlıkta sınıflandırılmıştır: Malî saydamlık, hesap verme sorumluluğu, stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme. Yeniden vurgu yapacak olursak, artan kamu harcamalarının kontrol altına alınabilmesi için bu harcamaların en küçük ayrıntıda izlenmesi gerekmektedir. Program Bütçe ile getirilen sınıflandırma yapısı içerisinde, yani kurumların ana hizmet-danışma denetim ve yardımcı birimler şeklinde kategorilere ayrılması, harcamaların izini kaçırmaya sebebiyet vermektedir.³⁷⁶

5018 sayılı Kanun kamu harcamalarını üç türde sınıflandırmaktadır: idari ekonomik ve fonksiyonel. Bu sınıflandırma için de yeni bir bütçe kod yapısının oluşturulması ve böylece hangi kuruluşun neye ne kadar harcadığının kontrolünün sağlanması gerekmektedir. Bütçe kodlaması ise mali işlemleri kapsamaktadır (gelir, gider, açık, finansman). Dört düzeyli ve sekiz haneli bir kodlama benimsenmiştir. Birinci düzey, bakanlıklar ile anayasal olarak eşdeğer kurumları ve bütçe türlerini belirlemektedir. İkinci düzey, birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler ile bütçe türleri kapsamında yer alan kurumları ifade etmektedir. Üçüncü düzey kodlar ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri, dördüncü düzey kodlar, destek ve lojistik birimler ile politikaları uygulayan birimleri kapsamaktadır. Burada fonksiyonel sınıflandırma devlet faaliyetinin türünü göstermektedir. Dört düzeyli ve altı haneli kod grubundan oluşmaktadır. Birinci düzey devlet faaliyetlerini 10 ana fonksiyona ayırmaktadır. Ana fonksiyonlar ikinci düzeyde alt programlara

³⁷⁴ Milliyet Gazetesi, 18 Mayıs 1998.

³⁷⁵ Milliyet Gazetesi, 26 mart 2006

³⁷⁶ 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, RG: 25326, 24 Aralık 2003.

bölünmektedir. Üçüncü düzey kodlar ise nihai hizmetleri göstermektedir. Böylece kamu harcamaları daha sıkı kontrol altına alınmaktadır.³⁷⁷

Bakanlıkların yeniden örgütlenmesinde 2011 KHK'ları ile kademe sayısı azaltılmış, ara kademeler kaldırılmış ve bakanlık birimleri geniş tabanlı ana hizmet-danışma-denetim biçiminde değil, konularına göre yeniden örgütlenmiştir. Yeni yapıyı büyük ölçüde genel kadro düzenlemesi takip etmektedir.

c. 2011 KHK'leri: 1980'li Yıllarda Kurulan Sağ İktidarın Yönetim Modelinin Tamamlanması

Hükümete Kanun Hükmünde Kararname çıkarma yetkisi tanıyan 6223 sayılı Yetki Kanunu 6 Nisan 2011 tarihinde kabul edilmiş ve 3 Mayıs'ta Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.³⁷⁸ Hükümet, Yetki Kanunu'ndan aldığı güçle toplamda 35 Kanun Hükmünde Kararname (KHK) çıkarmıştır.³⁷⁹ KHK'ler klasik bakanlık örgütlenmesinin temel işleyiş biçiminde ve örgütsel kuruluş mantığında önemli değişiklikler meydana getirmişlerdir. KHK'lerin bakanlıklarla ilgili dağılımı şu şekildedir:

Yeni Kurulan Bakanlıklar

- KHK/633 Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- KHK/634 Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- KHK/637 Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- KHK/638 Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

³⁷⁷ www.bumko.gov.tr.

³⁷⁸ 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu, RG: 3 Mayıs 2011, Sayı: 27923.

³⁷⁹ Bu kararnamelerden 636 sayılı Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK bir ay bile dolmadan yürürlükten kaldırılmıştır. Bakanlık ikiye bölünerek iki ayrı bakanlığa dönüştürülmüş, Çevre ve Şehircilik – Orman ve Su İşleri şeklinde iki bakanlık ortaya çıkmıştır.

- KHK/641 Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname

Birleştirilen ve Ayrılan Bakanlıklar

- KHK/635 Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- KHK/639 Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- KHK/636 Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname
- KHK / 644 Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- KHK/ 645 Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK
- KHK/640 Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

3046 Sayılı Kanun’da Yapılan Değişiklik

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

d. Güçlü Başbakan Yardımcısı+ Sadeleşmiş Bakanlıklar+Bakan Yardımcılığı

1946 yılından bu yana varlığını sürdüren devlet bakanı uygulaması kaldırılmıştır, yine aşağı yukarı bu tarihlerden itibaren kurulması arzu edilen bakan yardımcılığı kadrosu kurulmuştur. Başbakan yardımcısı ise güçlenerek ekonomi yönetiminin karargahı durumundadır. Güçlü başbakan yardımcısı, sermayenin 1980’den bu yana talepleri arasındadır. Daha önce bu isteğe metin içerisinde sıklıkla atıfta bulunulmuştur. Özal yönetim modelinin ana köşelerinden biri olarak kabul edebileceğimiz bu ilke 643 sayılı KHK ile düzenlenerek, ekonomi yönetiminin merkezini oluşturmuştur. Yeni düzenlemeye göre;

Madde 4 – (Değişik : 3/6/2011 – KHK - 643/1 md.)

Başbakanı yardımcı etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdüm sağlamak üzere Hükümetin oluşumu ve genel siyasetinin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda bakan, Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Ayrıca Başbakanı yardımcı etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapmak ve sayısı beşi geçmemek üzere bakan görevlendirilebilir. Başbakan Yardımcısı unvanıyla görev yapmak üzere görevlendirilen bakanların danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir.

Maddenin kuruluş tarzı tam anlamıyla tutarsızlıklarla doludur. Keza tutarsızlıklar idare hukukçularının da gözünden kaçmamıştır.³⁸⁰ Başbakan yardımcılarının atanması ve kabine üyesi olmalarında sıkıntılı bir durum mevcuttur. KHK'ler ile devlet bakanı uygulaması kaldırılmıştır. Dolayısıyla önceki düzende görülen devlet bakanlarından başbakanın belirleyeceği bazı kişilerin başbakan yardımcısı olarak atanması olanak dışıdır. Karahanogullarının tespiti ile 6 Temmuz 2011 tarihli listede yer alan dört kişi bakan değildir. Cumhurbaşkanı yirmi bir bakan *atamış* ve bakan olmamalarına karşın dört kişinin başbakan yardımcısı olarak görevlendirilmesini *onaylamıştır*. Bu dört kişinin bakan olarak atanmasına ilişkin Cumhurbaşkanı işlemi ise bulunmamaktadır. Cumhurbaşkanı, işleminin ikinci maddesinde “Bakanlar Kurulunda yer alan Bakanlıklara, ... gösterilen kişiler atanmıştır” ibaresi yer almaktadır. Ancak sözkonusu dört kişinin atandığı bir bakanlık da bulunmamaktadır. Bakan olarak atanmamış olan

³⁸⁰ Kemal Gözleri, Gürsel Kaplan, “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?”, TBB Dergisi, 2012(98), s.20. Gözler ve Kaplan'ın yorumu: “Görüleceği üzere, başbakan yardımcılığı kurumu da hukuksal belirsizlikle maluldür. Gerçekten, dikkat edilirse, bu düzenlemede de birbiriyle uyumsuz ve çelişkili hükümler bulunmaktadır. Zira maddenin 643 sayılı KHK ile değişik ikinci paragrafında başbakan yardımcıları en fazla beş ile sınırlı tutulmuş iken, maddenin önceki halinden muhafaza edilen ilk paragrafında ise “*gerektirdiği sayı*”dan söz edilmektedir. Ayrıca maddenin ikinci paragrafında, başbakan yardımcılarının hangi amaçla ve ne şekilde görevlendirileceği ayrıntılı bir şekilde ve ihtiyaca cevap verecek ölçüde düzenlenmiş olduğu halde maddenin ilk paragrafında da yetersiz ama paralel mahiyetteki hükümlere yer verilmiş olması, sanki görevlendirme usulü ve statüleri bakımından birbirinden farklı iki ayrı başbakan yardımcılığı kurumu varmış izlenimi uyandırmaktadır. Oysa işin aslı böyle değildir. Maddenin ilk paragrafı, 3046 sayılı Kanun'un başbakan yardımcılığına ilişkin düzenlemesidir. İkinci paragraf ise bu 643 sayılı KHK ile getirilmiştir. 643 sayılı KHK ile getirilen bu düzenlemeden önce maddenin ikinci paragrafında “*devlet bakanları*” ile ilgili düzenleme yer almakta iken 643 sayılı KHK ile “*devlet bakanı*” görevlendirilmesi yolundaki yasal düzenleme yürürlükten kaldırılarak onun yerine başbakan yardımcılığına ilişkin yukarıdaki düzenleme getirildiği halde, başbakan yardımcılığına ilişkin olarak önceki yasal düzenlemelerden kalan hükümler de korunduğu için böyle bir hukuki garabet ortaya çıkmış bulunmaktadır” şeklindedir.

dört kişi bakanlar kuruluna katılmaktadır. Bakanlar Kurulu Anayasaya aykırı olarak oluşturulmuş durumdadır.³⁸¹

Nihayetinde kabinede dört başbakan yardımcısı mevcuttur. Başbakanlık ile birlikte başbakan yardımcılara bağlanan kurum sayısı 27'dir. Görev dağılımı incelendiğinde, kurumlardan ekonomi yönetiminin stratejik noktalarını ifade eden 10 kurum ekonomi konularında genel koordinasyonla görevli Başbakan Yardımcısına ait bulunmaktadır. Başından bu yana denetim altına sokulmak istenen iki üst kurul, BDDK ve SPK ve en önemlisi Hazine Müsteşarlığı da Babacan'ın kontrolündedir. Güçlü başbakan yardımcısı formülü, bürokrasinin diğeri stratejik noktasındaki kurumların bakanlık haline getirilmesi ile birlikte tam anlamıyla bir başbakanlık hükümeti modelini hayata geçirmiştir.

Bakan Yardımcılığı Mekanizması

Bakan yardımcılığı, Özal modelinin önemli bir parçasıdır. Daha önce ifade edildiği üzere, Özal 1983'te bu mekanizmayı işletmek istemiş ancak kuramamıştır. 1987'de kabinede uzlaşma sağlamak üzere tekrar gündeme gelmiş ancak vazgeçilerek devlet bakanlarının sayısını arttırma yoluna gidilmiştir. Özal modelinde 21 (14 icracı bakanlık ve 7 devlet bakanı) kişilik kabine+devlet bakanı+ bakan yardımcıları modelinde sadece bakan yardımcıları atanamamıştı. Bugün kabinede 21 bakanlık var, devlet bakanları kaldırıldı ve her bakanlığa bir bakan yardımcısı atandı.

Bakan yardımcılara ilişkin düzenlemenin bir KHK ile yapılmış olması, düzenlemenin gerekçesine ulaşmaktan bizi alıkoymaktadır, Bu nedenle, düzenlemelerin gerekçelerine dair bilğimiz Hükümetin beyanları ile sınırlıdır. Nitekim Başbakan 12 Haziran 2011 seçimlerinden önce kabineye yeni eklenen bakanlıkları açıklarken bakan yardımcılıklarının da özelliklerini sıralayarak ne yapmak istediklerine dair açıklamada bulunmuştur. Başbakan'ın ifadesiyle *her bakanla müsteşar arasında* bir bakan yardımcılığı tesis edilecek, icracı bakanların her birine birer bakan yardımcısı atanacaktır. Atamalar milletvekilleri arasından olmayacak kamu görevlisi şeklinde *atama yoluyla* görevlendirilecektir. Bu yardımcılar, hükümetle gelecek ve hükümetle gidecek, yani bir memur gibi sürekliliği de olmayacak, nitelikleri itibariyle de herhangi

³⁸¹ Onur Karahanoğulları, "[Türkiye Cumhuriyetinde Anayasaya Uygun Olarak Kurulmuş Bir Bakanlar Kurulu Bulunmamaktadır](#)", Yayınlanmamış Çalışma, 2011.

bir eğitim şartı güdülmeksizin işlerinin uzmanı, sektörü bilen, bakanlık faaliyetlerinin daha verimli ve süratli yürütülmesini sağlayacak kişilerden seçilecektir. Özel sektörden de bu makama atama yapılabilecektir.³⁸² Parti içi dengeleri gözetmek ve bakan yapılamayan vekillere kadro yaratmakla birlikte bakan yardımcılığı mekanizması için dikkatten kaçan bir özellik üzerine de düşünmek gerekir ki bu da bakanlık teşkilatının en üst kademesinin siyasileştirilmesi ve müsteşarlık makamının da hükümetin ajanı haline getirilmesinde bir basamak işlevi görmesidir.

e. Ayak Direyen Bürokrasinin Siyasi Bünyeye Devri

Başbakan, karar alma süreçlerinin çok hızlı işlediğini, alınan kararların da rekor denilebilecek bir hızla uygulamaya geçtiğini ifade ederek, *"Bürokrasi teşvik edilmiş, motive edilmiş, zaman zaman ortaya çıkabilen isteksizlik ve yavaşlığın derhal aşılması sağlanmıştır. Peki bürokratik oligarşi tam manasıyla giderilmiş midir? Hayır. Bunların da aşılması lazım. Çünkü bu hızın bu hizmet anlayışının devam edebilmesi için bu engellemelerin, bu yavaşlatılmanın ortadan kaldırılması lazım ki Türkiye'yi muasır medeniyetler seviyesini üstüne çıkarmamız lazım"* demiştir.³⁸³ Yeni kurulan bakanlıklardan dördü bürokrasinin kilit noktalarındaki yapıların bakanlık teşkilatına dönüştürülmesi sonucu meydana getirilmiştir. AB Bakanlığı- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği'nin, Kalkınma Bakanlığı-DPT'nin, Ekonomi Bakanlığı- Hazine ve kısmen Dış Ticaret Müsteşarlığı birimlerinin, Gümrük ve Ticaret-Gümrük Müsteşarlığının bakanlık halindeki görünümüdür.³⁸⁴

Üst kurulların özerklikleri ortadan kaldırılmıştır. Bu durum üst kurul sisteminden vazgeçildiği anlamına gelmemelidir. Üst kurullar ortadan kaldırılmayacak, hatta yeni üstkurullar kurma yoluna gidilecektir. Burada temel belirlenim, üst kurulların atama biçiminin merkezileştirilmesi ve hükümetin kontrolünde şekillenmesi üzerinedir. Üst kurulların denetim altına alınması AKP'nin iktidara gelişinden bu yana temel hedefidir. Çünkü, büyük beklentiler ile kurulan Üst Kurullar, 2000'li yılların başından itibaren istenmeyen yapılar ilan edilmişlerdi. Sermaye, üst kurulların siyasi atamalar nedeniyle

³⁸² Cumhuriyet Gazetesi, 8 Haziran 2011.

³⁸³ Haber Türk, 8 Haziran 2011.

³⁸⁴ Kurulan Yeni Bakanlıklar: Aile ve Sosyal Politikalar, AB Bakanlığı, Bilim Sanayi ve Teknoloji, Çevre ve Şehircilik, Ekonomi, Gençlik ve Spor, Gıda Tarım ve Hayvancılık, Kalkınma, Orman ve Su İşleri, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı

tarafsız kalmadığı ya da kalamadığından öne sürmektedir.³⁸⁵ Görev konusu kalmayan bazı üst kurulların tasfiye edilmesi gündeme gelse de kurullardan Hükümete karşı direnç gelişmiştir.³⁸⁶ Hesapları incelenen üstkurullara soruşturma açılması da tali bir çözüm yolu olarak kalmıştır.³⁸⁷ Daha büyük girişim, Ömer Dinçer koordinasyonunda, DPT tarafından hazırlanan “Düzenleyici Denetleyici Kurumların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Tasarısı” olmuştur. Üst kurullarda üyelerin sayılarını belirleme esaslarını değiştiren taslak mevcut üyelerin tamamını tasfiye edecek içeriktedir. Keza Başbakan Erdoğan’ın ifadesiyle doku uyumu sağlayan bir ekiple yürümek Hükümetin en doğal hakkıdır. Ancak taslaktaki şartlara uyabilen bir tane üst kurul dahi bulunmamaktaydı. Tartışmaya açılacak yasa taslağına göre: bütün üst kurullar tek tip olacak, kurul üye sayısı 7 ile sınırlandırılacak, yedi kurul üyesinin 3’ünü doğrudan hükümet belirleyecek, 4 üye TOBB üniversitelerarası kurul ve kurum personeli ve kurulların adayları arasından seçilecek, 11 üyeli Rekabet Kurulu veya 10 üyeli Kamu İhale Kurulunun üyeleri azalacak, kurulların tamamı Sayıştay denetimine girecek, üye maaşları Başbakanlık müsteşarının maaşını geçmeyecek, özerk kurum personelinin bir kısmı eski görevlerine geri gönderilecek, idari hizmetlerde çalışanların sayısı uzmanlarının 4’te birini geçmeyecek, sözleşmeli sayısı meslek personelinin en fazla 10’da biri kadar olacak şeklinde sıralanmaktaydı.³⁸⁸ Ancak bu tasfiye planının gerçekleşmesi için 2003 yılında koşullar uygun değildir.³⁸⁹ 2011 KHK zinciri ile üst kurullar bakanlık yapıları içerisine alınarak tasfiye gerçekleşmiştir. Üst kurulların atama biçimleri değiştirilerek varolan bürokrat kadrosu tasfiye edilmekte ve hükümetle dokuları uyuşan yeni bir kadro ile süreç yeniden kurulmak istenmektedir.

Kalkınma Bakanlığı

Yetki Kanununa dayanarak 3 Haziran 2011’de Bakanlar Kurulu’nda kabul edilen 641 sayılı “Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG:8.6.2011/27958) ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Bu devir ile 30 Eylül 1960’dan bu yana kalkınma için iktisadi, sosyal ve kültürel planlama işlevini

³⁸⁵ Milliyet Gazetesi, 29 Ekim 1999.

³⁸⁶ Milliyet Gazetesi, 8 Kasım 2002. Gül, Bazı kurulların Gökkafe’te (İstanbul’da yapılan/kanunsuz yapılan bir plaza) yer almalarını örnek göstererek harcamalarının ne kadar denetimsiz olduğundan şikayet etmektedir.

³⁸⁷ Milliyet Gazetesi, 17 Haziran 2003.

³⁸⁸ Milliyet Gazetesi, 2 Eylül 2003.

³⁸⁹ Milliyet Gazetesi, 5 Eylül 2003.

yerine getiren Devlet Planlama Teşkilatı kapatılmış; örgütü, personeli ve görevleri ile yeni kurulan Bakanlığa devredilmiştir.³⁹⁰ 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı'nda DPT'den farklı olarak üç yeni birim kurulmuştur: Yatırımlar İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Kalkınma Araştırmaları Merkezi ile DAP Bölge Kalkınma İdaresi ve KOP Bölge Kalkınma İdaresi. Bu nedenle, Kalkınma Bakanlığı yeni bir yapı olmaktan çok yapının yönetsel bağıllık ve yönetsel örgütlenmedeki yerinin değiştirilmesi ile kurulmuştur.

Söz konusu kısıtlar nedeniyle, Bakanlık hakkında yeni döneme dair öngörüler, basın açıklamaları ile ilgili yeni düzenlemeler ışığında yapılabilmektedir. Kalkınma Bakanı Cevdet Yılmaz, Haziran 2011'de Erzurum'da 26 Bölge Kalkınma Ajansının katılımıyla gerçekleştirilen 1. Kalkınma Ajansları Konferansı'nda Bakanlığın ana görevini şöyle tanımlamaktadır: “Kalkınma Bakanlığı, bütün bu kalkınma ajanslarının bir anlamda şemsiye organizasyonudur”.³⁹¹ Bakan Yılmaz, DPT'nin varolan teşkilatının yetersiz kalacağı endişesiyle, DPT'den Kalkınma Bakanlığı'na geçerken üç yeni unsurun da ilave edilerek Bakanlığın örgütlendiğini ilave etmektedir. Bu üç birim: Yatırım faaliyetlerini izleyecek Yatırımlar İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, uzun vadeli strateji geliştirecek Kalkınma Araştırmaları Merkezi ile DAP Bölge Kalkınma İdaresi ve KOP Bölge Kalkınma İdaresi'dir. Yılmaz, Kalkınma Bakanlığının diğer misyonunun, ülkenin kalkınma tecrübesini komşu ve çevre ülkelerle paylaşmak ve diğer ülkelerdeki reform sürecine destek olmak şeklinde tarif edilebileceğini söyleyerek sözlerini tamamlamıştır.³⁹²

Öncelikle, merkez planlama örgütünün bakanlık altına alınması ile örgütün teknik girdi sağlayan, siyaseten görece özerk karakteri ortadan kaldırılmıştır. Bu doğrultuda, planlama örgütü Bakanın emir ve direktifleri doğrultusunda hareket eden memurlar haline gelmiştir. YPK'nın kuruluşundan günümüze yeniden yapılandırılarak salt siyasi temsiliyete sahip bir Kurul haline geldiği, merkez örgütün teknik bilgisinin temsiliyetine artık yer vermediği gözlemini daha önce aktarmıştık. YPK varlığını Kalkınma Bakanlığı içinde de sürdürmektedir. Ancak yapısında bir değişiklik görülmemektedir. Hatta,

³⁹⁰Kalkınma Bakanlığının Kuruluş ve Örgütlenmesi Hakkında Ayrıntılı Bir Çalışma: Aslı Yılmaz, Esra Dik, “Türkiye’de Planlama Yönetiminde Değişim: Devlet Planlama Teşkilatı’ndan Kalkınma Bakanlığı’na”, Gazi Üniversitesince Düzenlenen Kamu Yönetimi Forumunda (Kayfor IX) Sunulan Bildiri.

³⁹¹ Yeni Şafak Gazetesi, 20 Haziran 2011

³⁹² Yeni Şafak Gazetesi, 20 Haziran 2011.

varolan yapısı ile Başbakan başkanlığında toplanan Kurul'un bir bakanlık altına alınması ile yeni bir çelişki yaratılmaktadır. Aynı çelişki, Kalkınma Bakanlığı altında Para Kredi Koordinasyon Kurulu için de geçerlidir ki Kurul bakanın başkanlığında toplanmasına karşın Başbakanın belirleyeceği bakanlardan oluşmaktadır.

Diğer taraftan, planlama etkinliğinin tek bir bakanlık altında örgütlenmesi, planlamanın genel siyaseti temsil etmemesi ve artık farklı bakanlıkların hizmet alanlarını kesen bu nedenle koordinasyonu gerekli kılan özelliğinin de kaybolması demektir. Diğer bir deyişle, planlama etkinliğinin bakanlıklarüstü karakteri kaybolmuştur

Ekonomi Bakanlığı

2011 KHK'ları ile iç ve dış ticaretin ayrı ellerde yönetilmesi yoluna gidilmiştir. Dış Ticaret Ekonomi Bakanlığı bünyesine, iç ticaret ise Gümrük ve Ticaret Bakanlığına bağlanmıştır. Dış Ticaret Müsteşarlığı Ekonomi Bakanlığına dönüştürülmüştür.

Bu süreç, 637 sayılı KHK ile Dış Ticaret Müsteşarlığına (DTM) bağlı birimler ile Hazine Müsteşarlığına bağlı Yabancı Sermaye ve Teşvik Uygulama Genel Müdürlüğü, Ekonomi Bakanlığı bünyesine aktararak gerçekleşmiştir. İhracata dayalı büyüme politikası için önemli bir adım olarak görülen bu hareketin gerekçesi “Cumhuriyet tarihinde ilk kez, ihracata dayalı büyüme modeli çerçevesinde, mal ve hizmet sektörlerinde yatırım-üretim-ihracat zincirine ilişkin politikaların bir bütün olarak ele alınmasını sağlayacak bir kurumsal yapılanmaya duyulan ihtiyaç” şeklinde açıklanmıştır.³⁹³

Tezde daha önce 1930'lu yılların ekonomi yönetiminin merkezi olarak İktisat Vekaletinin (Ekonomi Bakanlığı) yükselişini aktarmıştık. İktisat Vekaletinin Celal Bayar'ın yönetimine geçmesi ile birlikte devletçi modelde bir sapma mevcudiyeti gözlenmekteydi. İktisat Vekaleti ekonominin genel koordinasyonu işlevini üstlenmiş, keza 1934 tarihinde kabul edilen 2450 sayılı Kanun ile kurulan İktisat Vekaletinin görevleri kara ticareti, deniz ticareti, sanayi ve maden işlerini kapsayacak şekilde genişletilmişti. Dış ticaret ile ilgili olarak da Dış Ticaret Reisliği (Türk Ofis) ismi

³⁹³ www.dtm.gov.tr

altında toplanmıştı. İktisat Vekaleti bünyesinde gelişen dış ticareti yönetme işlevi kısa bir süre sonra İktisat Vekaletinin görevlerini daraltıcı bir şekilde Ticaret Bakanlığına dönüşmüş, 3614 sayılı Ticaret Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edilerek, iç ve dış ticaret işlerinin idaresi bu bakanlığa verilmiştir.³⁹⁴

İktisat Vekaleti'nin 1949 yılına kadar (Günaltay Hükümeti) görevleri, Maliye Ticaret ve Çalışma Bakanlıklarının kuruluşlarına paralel olarak azalmıştır. 1949'da Ticaret Vekaleti ile birleştirilse de 1957'de isim olarak dahi kalmayacaktır. Ancak ülke ekonomisi ne zaman kriz içerisine girse, ekonomi yönetiminin tek çatı altına alınması ve bir ekonomi bakanlığının kurulması gündeme gelmiştir. Bu taleplere daha önce değinmiştik. Bugün tekrar Ekonomi Bakanlığı kurulmuştur. Geçiş sürecini aktaracak olursak; Ticaret Vekaletine aktarılan Dış Ticaret Dairesi ise 26 Mart 1971 tarihinde Ticaret Bakanlığından ayrılarak müstakil bir Dış Ekonomik İlişkiler Bakanlığı haline gelmiş, ancak kısa sürede Ticaret Bakanlığı bünyesine geri dönmüştür (11 Aralık 1971). Bu sefer ismi Dış Ticaret Genel Sekreterliğidir. Nihayetinde 1983 Kararnameleri ile Ticaret Bakanlığı bünyesindeki Dış Ticaret Genel Sekreterliği ile Standardizasyon Dairesi öte taraftan Maliye Bakanlığı bünyesindeki Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği bir araya getirilmek suretiyle Başbakanlığa bağlı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 11 yıl hizmet gördükten sonra 9.12.1994 tarihinde kabul edilen ve 20.12.1994 tarih ve 22147 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 4059 sayılı Kanunla Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı isimleri ile iki ayrı kuruluş haline getirilmiştir. Son KHK'lar ile Hazine Müsteşarlığı Başbakan Yardımcısı Ali Babacan'ın yönetimine geçerken, Dış Ticaret Müsteşarlığı tüm birimleri ile birlikte Ekonomi Bakanlığı bünyesine taşınmıştır.

Neredeyse otuz yıldan bu yana devlet idaresinde güç ve yetkinin ademi merkezileşmesi yönündeki eğilimlerin baskınlığını hissederken, AKP iktidarının seçimden hemen önce çıkardığı KHK'lerle kabineye yeni bakanlıklar ihdas etmesi çelişki gibi görünmektedir. Yetki Kanunu ile önü açılan reform dalgası merkezi idarede çok büyük bir değişiklik yaratmıştır. Merkezi idare güçlendirildi. Özerk yapılar merkezileştirildi. Hükümet kalkınma politikasını AB ile bütünleşme sürecine

³⁹⁴ Düstur III. Tertip 20.cilt, 27 Mayıs 1939, s.695

endekslerken, yeni düzeni kabine içinde kabine yaratarak gerçekleştirmektedir. Ekonominin yönetimi ve sorumluluğu, AB, Ekonomi, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı'nın doğrudan koordinasyonundan sorumlu tutularak güçlendirilmiş bir başbakan yardımcısında toplanmıştır. AB uyum sürecinin genel koordinasyonu AB Bakanlığında toplanırken, Ekonomi Bakanlığı dış ticaret müsteşarlığını içerisine alarak organlaşmış, Gümrük ve Ticaret bakanlığı ise iç ticaretten sorumlu tutulmuştur. Kalkınmanın temeli ise "ticaret"e bağlanmış görünmektedir.

2011 KHK'ları ile birlikte başbakanlık odağında güç yoğunlaşması en yüksek aşamasına gelmiştir. Ekonomi yönetiminde söz sahibi olan yapıların önemli bir kısmı Başbakan ve onun belirleyeceği başbakan yardımcısında bulunmaktadır. Özal'ın gerçekleştiremediği birinci aşama tek elde yönetim biçimi bu Hükümet ile birlikte tamamlanmıştır. Yine Özal döneminde model ile birlikte gündeme getirilen Başkanlık Sistemi önerisi, AKP iktidarı tarafından da sırasına uygun bir şekilde gündeme getirilmiştir. Sistem bakanlıkları Parlamenter Sistem içerisindeki tüm kurucu özelliklerini ortadan kaldırarak şahsileştirmektedir. Artık egemenlik yetkili organlar eliyle değil seçilmiş başkan tarafından kullanılacaktır.

SONUÇ

Bu tez Cumhuriyet dönemi bakanlık örgütlenmesini otuz yıllık geniş dönem ve onar yıllık alt dilimler itibariyle inceledi. İncelemenin sonucunda her dönem içerisinde bakanlık örgütlenmesinin ekonomik yapıdaki gelişmeler ile ilişkisi kuruldu ve seçilen belli bakanlıklar özelinde sonuçlar üretildi. Seçim ekonomiyi yöneten bakanlıklar temelinde gerçekleştirildi. Ekonomi yönetimini elinde tutan bakanlıklar aşağıda yer alan parametreler ile analiz edildi:

- A. Devletin Ekonomik Örgütlenmesinin Parçaları
- B. Parçalar Arasında Bir Merkezin Hakim Konumu
- C. Devletin Ekonomik Örgütlenmesi İçerisindeki Parçalar Arasındaki Güç Değişimi; Hakim Konumun El Değiştirmesi
- D. Yeni Merkezlerin Yaratılması, Niteliği ve Klasik Kurumları Devre Dışı Bırakması

Analiz, iki ana damar üzerinden yürütülmüştür. Birincisi, her dönem için ekonomiyi yöneten güçlerin belirlenmesi, ikincisi, birinci belirlenime dayanarak, ekonomi yönetiminin parçaları arasında hakim konum yaratımının gerçekleşmesi ve kümülatif olarak bu gerçekliğin belli bir merkezde güç yoğunlaşmasına neden olduğuna dair sorunsalın kanıtlanmasıdır.

Güç yoğunlaşmasının belirlenmesi açısından iki noktada hassasiyet gösterilmiştir. Birincisi, yoğunlaşmanın gerçekleşme biçimine, ikincisi ise sonucuna ilişkindir. Gücün bir noktadan bir diğer noktaya taşınması, güç ve yetkinin yer değiştirmesi ile gerçekleşmektedir. Gücün bir noktada yoğunlaşması ise artan oranda siyasi merkezileşme ile sonuçlanmaktadır. Güç yoğunlaşmasının biçimi ve sonuçları bakanlık sistemi açısından temel bir değer taşımaktadır ki, o da bakanlık sisteminin temel kurucu özelliği olan iş bölümüne dayalı ve ortak sorumluluğa dayanan karar alma mekanizması üzerindeki negatif etkisidir. Analizin sonucunda, güç yoğunlaşmasının Cumhuriyet dönemine ilişkin üç aşamada türleri belirlenmiştir.

Gücü Bir Bakanlıkta Toplayan Birinci Aşama Güç Yoğunlaşması;

Türkiye’de güçlü bakanlık-süper bakanlık yaratımı 1929-1949 arası süreçte karar alma mekanizmasının bir bakanlık merkezinde örgütlenmesi şeklinde gözlemlenmektedir. İktisat Vekaleti 1929 krizi sonrası ekonominin süper gücüdür. İktisat Vekaletinin merkezi güç olma konumunda da niteliksel bir kırılma dönemi mevcuttur ki o da bu bakanlık koltuğuna geçen Celal Bayar ile kendinden önce bu makamda bulunan Mustafa Şeref Özkan yönetimi arasındaki farkta açığa çıkmaktadır. Mustafa Şeref Özkan, İktisat Vekaletini adeta bir planlama teşkilatı olarak örgütlemiş ve planlı kalkınma modelinin dinamosu olarak içeriklendirmiştir. Ancak Bayar döneminde bakanlığın misyonu planlayıcı-düzenleyici olmaktan ziyade dış ticarete bağlanmak istenen ekonominin bir merkezden sermayenin talepleri doğrultusunda yürümesinin bir aracı olarak yön değiştirmiştir. İktisat Vekaletinin göreceli üstünlüğü dönem sonlarına doğru azalmıştır. Keza Savaş dönemi zorunlu olarak Milli Korunma Hükümleri uyarınca piyasaya müdahale dönemini içermektedir. Bu dönemde yükselen değer Ticaret Bakanlığı ve bu bakanlığa bağlı olarak kurulan ofis yönetimleri olmuştur. İç kabine gibi çalışma, heyet tipi örgütlenmelerde karşılığını bulmaktadır. Sonuç itibarıyla, siyasi merkezileşmede birinci aşama olarak nitelendirebileceğimiz bu dönemde bir bakanlık temelinde merkezi güç birikimi yaşanmıştır. İktisat Vekaleti ile Ticaret Vekaleti buna örnek teşkil etmektedir.

Gücü Bakanlık Dışı Yapılarda Toplayan İkinci Aşama Güç Yoğunlaşması;

1950-1980 arası süreç, Türk siyasal yaşamına dair çok önemli gelişmelere tanık olmuştur. Birincisi 1950 yılında bir siyasi el değişikliği yaşanmış ve Demokrat Parti iktidarı ele geçirmiştir. On yıllık iktidarı boyunca iktisadi anlamda korumasız bir dışa açılım politikası izleyen DP iktidarı siyasi merkezileşmeyi sağlamak adına da tüm baskı aygıtlarını harekete geçirmiştir. Kontrolsüz büyümenin sonucu ise 27 Mayıs Darbesini çağırmış, bir sonraki döneme planlı gelişme fikrini zorunlu olarak taşımıştır. 1960’lı yıllar Planlı Dönem olarak adlandırılmaktadır. Planlı ekonomi, tüm bakanlıkları kesen ve bu nedenle de Başbakanlığa bağlı olarak kurgulanan bir teşkilatla (DPT) ve bu teşkilatın üyesi bürokratik bir ekiple yürütülmüştür. Ancak DPT, uzun vadede koordinasyon ve karar alma mekanizmasında tüm bakanlıkları kapsayıcı planlama anlayışından uzaklaşacak, aynı zamanda bağlı kurulları ile Başbakan yönetiminde adeta

bir iç kabineye dönüşecektir. DPT'nin yükselen gücü zaman zaman iktidarlar tarafından da kesintiye uğratılmaya çalışılmıştır. Keza uzun vadeli planlar Hükümetlerin elini kolunu bağlamaktadır. 1964 tarihli ve 6/3981 sayılı Kararname ile kurulan "İktisadi Kurul ve Komitesi" DPT'nin de devre dışı bırakılmasına en iyi örnektir. Ancak 1967-1971 döneminde DPT adeta bakanlıklarüstü karar alma gücüne de ulaşabilmiştir. Zaman zaman kesintiye uğrasa da, bu dönem için *Bürokrat Bir Ekip* etrafında kararların alındığı ve merkezileştirildiği söylenebilir. Bakanlıklardan sadece ekonomiyi yönetenlerin karar merkezine alınması ise kurulların demokratik karar alma mekanizmasını bertaraf etmesine örnek teşkil etmektedir. 1980 Darbesine ön hazırlık olan bu dönem, sağ ideolojinin yönetme biçimine güç yoğunlaşmasının olağanlaşması biçiminde katkı sağlayacaktır.

Gücü Başbakanlık Merkezinde Toplayan Üçüncü Aşama Güç Yoğunlaşması

1980 Darbesi ile başlayan dönem liberal açılım-muhafazakarlaşma ve otoriterleşme dönemini ifade etmektedir. Sağ ideolojinin yönetme kabiliyetinin sınırlarının çizildiği bu dönemde öne çıkan model "tek elde yönetim modeli"dir. Özal Ana Modeli olarak adlandırılabilir. Bu yönetim pratiği bürokratik unsurların bir kısmının tasfiyesi bir kısmının ise Başbakan ve onun belirleyeceği yardımcısı orijininde merkezileştirilmesine dayanmaktadır. Ekonomiyi yöneten kurumların tek elde toplanması bu modelin esasını oluşturmaktadır. Başbakan+güçlü başbakan yardımcısı+sadeleştirilmiş bakanlıklar ve bakan yardımcılığı mekanizmasını içeren *ana modelden* 1990'ların başında geri adım atmak durumunda kalınmıştır. 1990-2000 arası süreçte başarısızlıkla sonuçlanan yapı, ekonomi yönetiminin hassas sektörlerinin üstkurul tipi yapılara aktarılması ile aşılmaya çalışılsa da sermayenin beklentisine cevap verilememiştir. Siyasi baskılardan ve bürokratik engellerden kurtulma çabası, 2000'li yıllardan itibaren üstkurulları hedef tahtası haline getirmiştir. Ancak KHK'lar ile yönetimi düzenleme ve başbakanın kendi şahsi kişiliğinde güç yoğunlaşması bu dönemde yerleşik hale gelmiştir.

1980 sonrası Özal'ın çerçevesini sunduğu Ana Model, 2002 yılında iktidara gelen AK Parti İktidarı tarafından önce 2003 yılında Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile hayata geçirilmek istenmiş ancak görece muhalefetin baskısı ile kanunlaşamamıştır. Bütüncül reformları hayata geçiremeyen iktidar ana parçalarına ayırarak reform sürecini tamamlamıştır. 2011 yılında çıkarılan KHK zinciri ise modelin köşelerinin kapanmasını

ifade etmektedir. Sırada 1980'lerin sonunda Özal'ın ortaya attığı gibi sistem değişikliği tartışmaları bulunmaktadır. Hükümet, Türkiye için bir başkanlık modeli önerisini Anayasa Komisyonuna sunmuştur. Kümülatif olarak ilerleyen güç yoğunlaşmasını artık Parlamenter sistem karşılayacak durumda değildir. Olası bir sistem değişikliği açık olmakla birlikte sistemin başkanlık sistemi gibi bir yapıda değil daha otoriter bir yönetim biçimini ifade eden bir içerikle geleceği açıktır.

Bakanlık sistemi ve sistemdeki değişiklikler Türkiye'de 1950'lilerden itibaren başlayan güç yoğunlaşmasını çeşitli açılardan yorumlamamıza olanak sağlayan bir hacimdedir. Bakanlıklar sadece hizmet üretme kabiliyeti ile donanmamışlardır. Bazen bir bakanlığın gücünü kırmak bazen sermayenin isteğini karşılayabilecek merkezi bir güç yaratmak bazen de bir hizmet alanını ortadan kaldırmak için bakanlık kurma yoluna gidilmiştir. Bakanlıklar ortak sorumluluklarını "tek elde yönetim" gibi formülasyonlara terk ederken, iç örgütlenmeleri açısından da sermayenin taleplerine uygun hareket etmektedir. Bugün hizmet bakanlığı kavramı da sorgulanır haldedir. Bakanlıkların ana fonksiyonlarında yaşanan aşınma öncelikle bakanlıkların ortak sorumluluk taşıma özelliğini ortadan kaldırmaktadır. Gelir ve gideri kontrol altına alamayan bir Maliye Bakanlığı, bakanlık adını taşısa da niteliğini kaybetmiş demektir. Keza niceliksel dönüşümün niteliksel kırılmaya etkisi bu noktada açığa çıkmaktadır. Bakanlıklar taşıdığı özellikleri görev kaybı yaşayarak kaybetmekte, niceliksel olarak bu kayıp belli bir noktaya ulaştığında niteliksel bir kırılmaya şahitlik etmektedir.

Gelinen son sürecin anlamı siyasi merkezileşmenin en üst aşamasına geçilmiş olduğudur. Bu aşamaya geliş süreci kümülatif olarak ilerlemiştir. Siyasi merkezileşme, devletin geleceğine dair kararların bir merkezde toplanması, ancak bu merkezin ortak karar alma mekanizmaları dışında ilerlemesi ile belirginleşmiştir. Yürütmenin yasama karşısında artan gücü ile bakanlıkların ortak sorumluluğunu bertaraf eden yapıların gelişmesi birbirine koşut yürümüştür. Devletin hukuki kuruluşu kanun hükmünde kararnameler üzerinden giderken, bu kararnameler devletin ekonomiyi yöneten yapılarının sistem dışı ilerlemesine hizmet etmiştir.

Sonuç itibariyle, bu tezin tamamlanma evresinde, Türk Kamu Yönetimi, tarihsel olarak biriken niceliksel değişimlerin tetiklediği niteliksel bir kırılmanın tam ortasında bulunmaktadır. Bu kırılmanın sonucunda bir sistem değişikliği olası görünmektedir.

KAYNAKÇA

- A Report to the Congress by the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government*, U.S. Government Printing Office, Washington, February 1949. *Concluding Report* May 1949.
- Adil, Müslihiddin *Mukayeseli Hukuku İdare*, Güneş Matbaası, İstanbul, 1933.
- Adnan Menderes'in Konuşmaları, Demeçleri, Makaleleri*, Demokratlar Kulübü Yayınları:3, Cilt:III, Ankara 1991.
- Ahmed Şuayib, *Hukuk-u İdare*, Darülfunun Hukuk Fakültesi Birinci Sene, Birinci Şube Ders Notları, Dersaadet Hürriyet Matbaası, İstanbul, 1326-1328.
- Ahmet Mithat, *Türkiye Cumhuriyetinde Hukuku Esasiye Hareketi (1920-1929)*, Sanayi Nefise Matbaası, İstanbul, 1929.
- Akgündüz, Ahmet *İslam Hukukunda ve Osmanlı Tatbikatında Vakıf Müessesesi*, TTK Yayınevi, Ankara 1988.
- Akın, Rıdvan, *TBMM Devleti (1920-1923) : Birinci Meclis Döneminde Devlet Erkleri ve İdare*, İletişim Yayınları, İstanbul 2011.
- Akyıldız Ali, *Osmanlı Bürokrasisi ve Modernleşme*, İletişim Yayınları, İstanbul 2006.
- Alphand, Hervé, *Maliye Teşkilatı ve Bu Teşkilatın Vazifeleri Hakkında Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı'na Rapor*, Ankara Başvekalet Matbaası, Ankara 1935.
- Arı, Kemal *Büyük Mübadele Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923-1925)*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Avcioğlu, Doğan *Türkiye'nin Düzeni-dün-bugün-yarın*, Bilgi Yayınevi, Cilt II, Ankara 1971.
- Aydın, Recep 1923: "Savaşın Sonu ve Yeni Rejimin İlanı-Cumhuriyet", *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1919-1929*, Ankara Ün. SBF KAYAUM Yayınları, Ankara 2012.
- Aykaç, Mehmet *Abbasi Devleti'nin İlk Dönemi İdari Teşkilatında Divanlar*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara 1997.
- Başbakan Bülend Ulusu'nun Konuşma Demeç ve Mesajları 1 Ocak 1983-6 Kasım 1983*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1983.

- Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984.
- Başbakan Turgut Özal'ın Konuşma, Mesaj, Beyanat Ve Mülakatları 13.12.1983–12.12.1984*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1984.
- Bayramoğlu Sonay, “1929: Yönetimde Merkezîyetçiliğin İnşası”, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ed: Birgül Ayman Güler, Ankara Ün. SBF KAYAUM Yayınları Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması, Ankara 2007.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.
- Berthelemy, *Hukuk-u İdare*, Çev: M. Atıf, Hamit Matbaası, İstanbul 1931.
- Biçer, Mustafa, Yılmaz Hakan, “Parlamentonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, *Yasama Dergisi*, S.13, s.45-84.
- Bloch, Marc *Tarihin Savunusu ya da Tarihçilik Mesleği*, Birey Toplum Yayınları, Ankara 1985.
- Boguslavski, Karpuşin, Rakitov, Çertekin, Erzin, *Diyalektik ve Tarihsel Materyalizmin ABECESİ*, Sol Yayınları, Ankara 2006.
- Boratav, Korkut *Türkiye İktisat Tarihi 1908-2002*, İmge Kitabevi, Ankara 2004.
- Boratav, Korkut *Türkiye’de Devletçilik (1923-1950)*, Savaş Yayınları, Ankara, 1982.
- Bülend Ulusu’nun “ 27 Haziran 1983 tarihinde Fortune Magazine Dergisinin Sorularına Verdiği Cevaplar”, içinde: *Başbakan Bülend Ulusu’nun Konuşma Demeç ve Mesajları 1 Ocak 1983-6 Kasım 1983*, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1983.
- Bütçe Hazırlama Rehberi: 1970 Mali Yılı Program*, T.C Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Bütçe Reform Grubu, No:4, Ankara 1969.
- Bütçe Hazırlama ve İdaresinin Yeni Teknikleri*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Gen. Müd. Yayınları No:4.
- Carnoy, Martin *The State and Political Theory*, Princeton University Press-Princeton, New Jersey, 1984.
- Carter Findley, *Osmanlı Devletinde Bürokratik Reform*, İz Yayıncılık, İstanbul, 1994.
- Celal Bayar’ın Anadolu Ajansı’na “Milli İktisat Vekaleti” Teşkilatı Hakkında Demeci, 28 Mayıs 1934 Hakimiyet-i Milliye, içinde: *Celal Bayar’ın Söylev ve Demeçleri: Ekonomik Konulara Dair 1921–1938*, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul 1999.

- Celal Bayar'ın Ticaret ve Sanayi Odaları Kurultayını Açış Söylevi, 21 Mayıs 1935 Ulus Gazetesi, içinde: Celal Bayar'ın Söylev ve Demeçleri: Ekonomik Konulara Dair 1921–1938, Türkiye İş Bankası Yayınları, İstanbul 1999.
- Cem, İsmail Milliyet Gazetesi, 7 Nisan 1971.
- Cem, İsmail *Tarih Açısından 12 Mart*, Cem Yayınevi, İstanbul 1980.
- Cevizci, Ahmet, *Felsefe Sözlüğü*, Ekin Yayınları, Ankara, 1997.
- Cezar, Yavuz Osmanlı Maliyesinde Bunalım ve Değişim Dönemi,(XVIII. yy dan Tanzimat'a Mali Tarih), Alan Yayıncılık, İstanbul 1986.
- Chapman, Brian *İdare Mesleği. Avrupa'da Devlet Memurluğu*, Çev. Cahit Tutum, TODAİE, Ankara 1970.
- Cillov, Haluk “OECD ve Türkiye”, Milliyet Gazetesi, 27 Nisan 1972.
- Clarke, Simon, *Devlet Tartışmaları*, Çev: İbrahim YILDIZ, Ütopya Yayınları, Ankara 2004.
- Coşkun, Gülay, *Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi*, TODAİE Yayınları, Ankara 1976.
- Çadırcı, Musa, *Tanzimat Sürecinde Türkiye-Ülke Yönetimi*, İmge Kitabevi, Ankara 2007.
- Çelik, Fatma Eda “Bir Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökler Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt.41, Sayı:3, Eylül 2008, s.44.
- Çelik, Seydi *Osmanlı'dan Günümüze Devlet ve Asker*, Salyangoz Yayınları, İstanbul 2008.
- Çınar, Tayfun “ 1942: “A'dan Z'ye Bozuk Devletin Yeniden Yapılanması Girişimlerinin Yükselişi ve Düşüşü”, Ed: Birgül Ayman Güler, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940-1949*, A.Ü SBF KAYAUM Yayınlar:3, Ankara 2009.
- Çınar, Tayfun “1932: Devletçilik Yılı: Temmuz Kararları Çerçevesinde Devletçiliğe Geçiş”, *Açıklamalı Yönetim Zaman Dizini 1929-1939*, Ed: Birgül Ayman Güler, Ankara Ün. SBF KAYAUM Yayınları Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması, Ankara 2007.
- Çorbacıoğlu, Sıtkı “Kamu Politikası Analizinde Görünmez Üniversite: Altı Bilim Adamı Arasındaki Bilişsel ve Sosyal Ağbağ”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:41, Sayı:4, Aralık 2008, s.36.

- Çölaşan, Emin, *24 Ocak-Bir Dönemin Perde Arkası*, Milliyet Yayınları, Ankara 1983.
- Davis, Charles *Organization Theories and Public Administration*, London 1996.
- Demirel, Süleyman *1971 Buhranı ve Aydınlığa Doğru*, Doğu Matbaası, Ankara 1973.
- Dicle, Atilla, “Kamu Yönetimi Nasıl Düzenlenir?”, *Milliyet Gazetesi*, 2 Temmuz 1974.
- Dikmen, Ahmet Alpay, "Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu Tasarısı Üzerine Değerlendirmeler", A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri, Özel Sayı, No.59, Kasım 2003.
- Dimock, Marshall “Amme İdaresinde Yeni Gelişmeler”, Çev: Cemal Mihçioğlu, Siyasaîl Bilgiler Fakültesi Dergisi, Cilt: IX, Mart 1954, Sayı: 1., s.59-85.
- Dreyfus, Françoise *Bürokrasinin İcadı*, Çev. Işık Ergüden, İletişim Yayınları, İstanbul 2007.
- Drucker, Peter 21. Yüzyıl İçin Yönetim Tartışmaları, Çev. İrfan Bahçivangil, Gülenay Gorbon, Epsilon Yayınları, İstanbul 2000.
- Duran, Lütfi “İktisadi Kurul ve Komitesi yahut Bakanlıklararası İşbirliği ve Danışmanın Genel Esasları”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt:XXXI, Sayı:1-4, s. 2.
- Duran, Lütfi, “İktisadi Kurul ve Komitesi yahut Bakanlıklararası İşbirliği ve Danışmanın Genel Esasları”, *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Cilt:XXXI, Sayı:1-4.
- Duru, Bülent “ 1941: Kıtık Yılında Milli Korunma Kanunu Uygulamaları”, Ed: Birgül Ayman Güler, *Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940-1949*, A.Ü SBF KAYAUM Yayınlar:3, Ankara 2009.
- Ekzen, Nazif “ 1980 Stabilizasyon Paketinin 1958, 1970 ve 1978-1979 Paketleri ile Karşılaştırmalı Analizi”, içinde. Türkiye’de ve Dünya’da Yaşanan Ekonomik Bunalım, Yurt Yayıncılık, Ankara 1984.
- Emre, Cahit *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi (12 Eylül 1980’den sonra)*, A.Ü, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1986.
- Eroğul, Cem “Çok Partili Düzenin Kuruluşu: 1945-1971”, içinde: Geçiş Sürecinde Türkiye, Der: İrvin Cemil Schick, Ahmet Tonak, Belge Yayınları Bilim Dizisi, İstanbul, 1992.
- Eroğul, Cem *Çağdaş Devlet Düzenleri*, İmaj Yayınları, , 6.Bası, Ankara 2008.

- Fayol H, *Sinai ve Umumi İşlerde İdare*, çev. A. Çalıkoğlu, İnhisarlar Umumi Direktörlüğü, İstanbul, 1939.
- Fayol, Henri “Devlette İdari Nazariye”, Brüksel İkinci Milletlerarası İdari İlimler Kongresinde Yaptığı Konuşma, 13 Eylül 1923, *İdare İlmi Üzerine İncelemeler* içinde, Çev: Süha Alacaklıoğlu, TODAİE, Ankara, 1957.
- Fisch, Stefan “Origins and History of the International Institute of Administrative Sciences: From Its Beginnings to Its Reconstruction After World War II (1910-1944/47) Rugge, F. (Editor); Duggett, M. (Editor). IIAS/IISA Administration & Service 1930-2005. Amsterdam, , NLD: IOS Press, 2005, s.35-61
- Fisch, Stefan “Origins and History of the International Institute of Administrative Sciences: From Its Beginnings to Its Reconstruction After World War II” (1910- 1944/47) Rugge, F. (Editor); Duggett, M. (Editor). IIAS/IISA Administration & Service 1930-2005. Amsterdam, , NLD: IOS Press, 2005, s.41-42
- Gevgili, Ali, “Ağır Sanayiın Atıl Dinamosu”, Milliyet Gazetesi, 25 Haziran 1971.
- Gevgili, Ali, İdris Küçükömer, Zeyyat Sabunoğlu ve Ertuğrul Soysal ile yaptığı Mülakat. Milliyet Gazetesi, 21 Mart 1971.
- Gözler, Kemal Kaplan, Gürsel “Bakan Yardımcıları Bakanlık Hiyerarşisine Dahil Midir?”, TBB Dergisi, 2012(98).
- Gulick, L. “Notes on the Theory of Organization”, Luther Gulick, L. Urwick, (der), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration içinde, New York, 1937.
- Güler, Birgül Ayman, *Türkiye ’nin Yönetimi Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara 2008.
- Gündüz, Nihat, *Kalkınma İçin Denetim*, Kardeş Matbaası, Ankara 1974.
- H. Nguyen, Phuong, “Performance Budgeting: Its Rise and Fall”, Maxwell Review, Syracuse University, 2008: s: 91-106.
- Hiç, Mükerrrem *Kapitalizm, Sosyalizm, Karma Ekonomi ve Türkiye*, Samet Matbaası, İstanbul, 1970.
- Hırş, E. “Devlet İşletmelerinin Özel Sermayeye Devri Meselesine Dair Bazı Mütalaalar”, *A.Ü Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 1950 Cilt 7 Sayı 3-4, s.282-311
- Hudson, Catheryn Seckler, *Nazari ve Tatbiki Teşkilat ve İdare*, Çev. Gülgün Gönenç, TODAİE, Ankara 1960.

- Işıl, Bedri, *Reorganizasyon ve Modern Sevk ve İdare*, Ayyıldız Matbaası, Ankara 1965
- İnalcık, Halil *Tanzimat ve Fransa*, Tarih Vesikaları, İkinci Cilt Sekizinci Sayıdan Ayrı Bası, Maarif Matbaası Ankara 1942.
- İsmail Hakkı, *Hukuk-u İdare*, Darülfünun-u Osmani Hukuk Şubesi Hukuk-u İdare Birinci Sınıf Ders Notları (Der: Mehmed Selehaddin), İstanbul 1328.
- İşletmeler Bakanlığının Görev ve Yaptıkları*, İşletmeler Bakanlığı Yayını:2, 1979
- Jessop, Bob *Hegemonya Post Fordizm ve Küreselleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, Der: Betül Yazar, Alev Özkazanç, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.
- Jéze, Gaston “Bir Demokraside Maliye Bakanının Rolü”, Çev: Mustafa Emin, *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı:49, Nisan 1935, s.36-44
- Karaer, Tacettin “Cumhuriyet Türkiye’inde Bakanlıklar”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl:59, Sayı: 374, Mart 1987, s.37-59.
- Karaer, Tacettin, “Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu,” *Amme İdaresi Dergisi*, 23/2, 1990, s. 47-74.
- Karaesmen, Erhan “Yerel Yönetim Bakanlığının İşlevleri ve Kapanmasının Yarattığı Sorunlar Üzerine Görüşler”, *XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979- Ocak 1980) Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları: 466, Ankara, 1981, s.79-81.
- Karahanoğulları, Onur “[Türkiye Cumhuriyetinde Anayasaya Uygun Olarak Kurulmuş Bir Bakanlar Kurulu Bulunmamaktadır](#)”, Yayınlanmamış Çalışma, 2011.
- Karal, Enver Ziya *Osmanlı Tarihi*, I. Cilt, TTK, Ankara, 1970.
- Karal, Gülgün, *Teknik Yardım Programları ve Türkiye’de Teknik Yardımın İdaresi*, TODAİE Yayını, Ankara 1962.
- Karasu, Koray “Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not”, II. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri, Hacettepe Üniversitesi, Ankara 2004, s:225-242.
- Karasu, Koray “Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri”, A.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2004.
- Karasu, Koray, “Kuram ve Uygulamada Kamu Örgütleri”, A.Ü Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi (Yönetim Bilimleri) Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara 2004.
- Keleş, Ruşen, Yavuz, Fehmi *Yerel Yönetimler*, Turhan Kitabevi, Ankara, 1983.

- Keskin, Nuray Ertürk “1940: Savaşa Karşı Ulusal Korunma”, Ed: Birgül Ayman Güler, Açıklamalı Yönetim Zamandizini 1940-1949, A.Ü SBF KAYAUM Yayınlar:3, Ankara 2009.
- Keyder, Çağlar, “Türkiye Demokrasisinin Ekonomi Politikası” içinde: Geçiş Sürecinde Türkiye, Der: İrvin Cemil Schick, Ahmet Tonak, Belge Yayınları Bilim Dizisi, İstanbul, 1992.
- Kılıçbay, Ahmet, Türk Ekonomisinin Elli Yıllık Gelişimi Toplantısı, Salih Şanver, Vural Savaş, Tevfik Çavdar, Ali Gevgili ile birlikte, Milliyet Gazetesi, 18 Şubat 1973.
- Kurdaş, Kemal “ Dış Ticarete Fiyat Kontrolü Olmalı mı?”, Milliyet Gazetesi, 8 Ağustos 1971.
- Kurtuluş, Erciş *Personel Reformu ile İdari Reform Arasındaki Organik İlişki*, 26 Şubat-2 Mart 1971 tarihlerinde M.O Prodüktivite Kurumu tarafından düzenlenen seminere sunulan tebliğ, s.19-21.
- Kuruç, Bilsay *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*, Bilgi Yayınevi, İstanbul 1987.
- Kuruç, Bilsay, *Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 2. Cilt (1933-1935)*, Ankara Üniversitesi SBF Yayınları, No: 580, Ankara, 1993.
- Kuruluşundan Bugüne Maliye Teftiş Kurulu (1879-1995), Maliye Bakanlığı Bümko Yayın No:1995/7 , Ankara 1996
- Küçük, Yalçın Milliyet Gazetesi, 12 Nisan 1971.
- Lange, Oskar *Ekonomi Politik*, Çev: Muvaffak Şeref, Ataç Kitabevi, İstanbul 1965.
- Lindblom, Charles *The Policy-Making Process*, Prentice Hall Foundations of modern Political Science Series, New Jersey, 1980
- Magyary, Zoltan “Hükümet Şefinin İdari Rolü”, Siyasi ilimler Mecmuası,Yıl: VII, No:77, Ağustos 1937 s.430-435.
- Mahmud , “Devletimizin İtibarı”, Hakimiyet-i Milliye, 16 Ocak 1927.
- Maier, S. “Between Taylorism and Technocracy: European Ideologies and the Vision of Industrial Productivity in the 1920s”, *Journal of Contemporary History*, Vol.5, No. 2, 1970, s. 27-61.
- Malinin, V.A. Marksçı-Leninici Felsefenin Temelleri I, Diyalektik Maddecilik (Çev; Veysel Atayman): (İstanbul:Konuk Yayınları,1979) kitabından önemli ölçüde yararlanılmıştır.

- Martin James W., Cush Frank C.E., Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Çalışmaları Hakkında Rapor, Damga Matbaası 1952
- Marx, Karl *Felsefenin Sefaleti*, Çev: Ahmet Kardam, Sol Yayınları, Ankara 2011.
- Mumcu, Ahmet, *Divan-ı Hümayun*, Phoenix Yayınları, Ankara, 2007.
- N. Feyzioğlu, Bedi, “Bütçe Reformu: Program Bütçe”, *Milliyet Gazetesi*, 4 Aralık 1972.
- Nguyen Phuong H., “Performance Budgeting: Its Rise and Fall”, *Maxwell Review*, Syracuse University, 2008.
- Olman, Bertell, *Diyalektiğin Dansı-Marx’ın Yönteminde Adımlar*, Yordam Kitabevi, Çev: Cenk Saraçoğlu, İstanbul, 2008.
- Onar, Sıdık Sami Hauriou’nun Müessese Nazariyesinin İzahı ve Bazı Müesseselerimize Tatbiki, Hukuk İlmini Yayma Kurumu, Ankara 1941, s.21.
- Onar, Sıdık Sami *İdare Hukukunun Umumi Esasları, II.cilt*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası, İstanbul , 1960
- Ölmezoğulları Nalan, *Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm*, Ezgi Yayınları, Bursa 1999.
- Paşukanis, Evgeny B. *Genel Hukuk Teorisi ve Marksizm*, Çev: Onur Karahanoğulları, Birikim Yayınları, İstanbul 2011s.89.
- Poulantzas, Nicos *Devlet, İktidar, Sosyalizm*, Çev: Turhan Ilgaz, Epos Yayıncılık, Ankara 2004.
- Poulantzas, Nicos *Political Power & Social Classes*, Translated by: Timoty O’Hagan, NLB and Sheed&Ward, London, 1975.
- Progress Report December 1954. A Report to the Congress by the Commision On Organization of The Executive Branch of the Government*, 1955.
- Rasim, Ahmet Osmanlı İmparatorluğu’nun Reform Çabaları İçinde Batış Evreleri, Günümüz Diline Çeviren: Hıfzı Veldet Velidedeoğlu, Çağdaş Yayınları, İstanbul, 1987.
- Refik Ertuğ, Hasan “Bir Tamim ve Bir Karar”, *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı:138, Yıl: XII, Eylül 1942, s189-194.
- Reorganization of The Executive Department; Mesasage from The President of The United States and Transmitting; A Report On Reorganization of The Executive Departments of The Government*, United States Government Printing Office, Washington 1937.

- Robb, Russel *Lectures on Organization*, Delivered In The Course On Industrial Organization In The Graduate School Of Business Administration Of Harvard University, 1910.
- Root, Elihu *The Military and Colonial Policy of The United States*, Addresses And Reports by Collected And Edited By Robert Bacon And James Brown Scott Cambridge Harvard University Press London: Humphrey Milford, Oxford University Press, London, 1916.
- Rugge, F. (Editor); Duggett, M. (Editor). *IIAS/IISA Administration & Service 1930-2005*. Amsterdam, , NLD: IOS Press, 2005.
- Savran Gülnur, *Sivil Toplum ve Ötesi Rousseau, Hegel, Marx*, Yayıncılık Matbaası, İstanbul.
- Savaş, Vural “Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı”, *1965–1966 Dönemi Seri Konferansları*, İktisadi Araştırmalar Tesisi: X, İstanbul 1966.
- Saybaşıllı, Kemali “Devletin Ekonomiye Müdahalesi (1963-1985), *Birey Toplum Yayınları*, Ankara 1986.
- Schneider, Hans “Alman İdare Sisteminde Modern Temayüller”, Çev: Nermin Abadan, *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: IX, Aralık 1954, s.105-113
- Soyak, Alkan *İktisadi Planlama ve Türkiye Denetimi*, Der Yayınları, İstanbul 2006.
- Soyak, Alkan, *İktisadi Planlama ve Türkiye Denetimi*, Der Yayınları, İstanbul 2006.
- Stannard R. (1911) , “Frederick W. Taylor-Scientist in Business Management”, *The American Magazine*, Vol: LXXI, NO.5, March 1911, s.11-13.
- Şeref, Abdurrahman *Tarih Konuşmaları*, Kavram Yayınları, İstanbul 1978.
- Şimşek, Yaşar Abdurrahman Şeref Hakkında Bir Çalışma ve Tarih-i Devleti-i Osmaniye(cilt II, sayfa 380-513 Transkripsiyonu) Mezuniyet Tezi;, Tefsir Hadis Bölümü No: 4271, Ankara Üniversitesi İlahiyat Fakültesi, Ankara 1984.
- Taneri, Aydın, Osmanlı Devleti’nin Kuruluş Döneminde Hükümdarlık Kurumunun Gelişmesi ve Saray hayatı-Teşkilatı, Ankara DTCF Yayınları:277, Ankara 1978.
- Taylor, Frederick *Bilimsel Yönetimin İlkeleri*, çev. B. Akın, Adres Yayınları, Ankara, 2005.
- Tecer, Meral “Atatürk Döneminde (1923-1938) Ekonomik Örgütlenme”, *AİD*, Cilt:39, Sayı:4, Aralık 2006, s.75-116.

- Toprak, Metin *Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995*, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar: 1, Turhan Kitabevi, Ankara 1996.
- Tunaya, Tarık Zafer *Devrim Hareketleri İçinde Atatürk ve Atatürkçülük*, Arba Yayınları, İstanbul 1994.
- Türk, Ahmet, “Türkiye’de Bütçe Reformuna Niçin İhtiyaç Vardır? Türkiye’de Bütçe Reformu Nasıl Olmalıdır?” Maliye Enstitüsü Konferansları Sekizinci Cilt’ten Ayrı Baskı, Sevinç Matbaası, İstanbul 1964.
- Uras, Güngör, *Ekonomide Özal’lı Yıllar 1980-1990*, AFA 21. Yüzyıla Doğru Dizisi:18, Afa Yayınları, İstanbul, 1993.
- Urwick, L. “Organization as a Technical Problem”, Luther Gulick, L. Urwick, (der), içinde;*Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration , 1937, New York, s.52-55.
- Uzun Çarşılı, İsmail Hakkı *Osmanlı Devlet Teşkilâtına Medhal*, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1988.
- Ülgener, Sabri “Türkiye’de Planlama ve Planlı Döneme Geçiş”, *Türkiye’nin İktisadi Gelişme Meseleleri* , Cilt:1, İ.Ü Yayınları No: 1682, İstanbul, 1971, s.3-9.
- Weber, Max *Sosyoloji Yazıları*, Çev. T. Parla, Deniz Yayınları, İstanbul, 2006.
- White, Leonard *Amme İdaresine Giriş*, Çev: Reyan Toluner, Arif Payaslıoğlu, A.Ü SBF-TODAİE-New York Üniversitesi Amme İdaresi ve Sosyal Hizmetler Fakültesi Müşterek Tercümeler Serisi, Ankara 1957, a.k, s.3.
- Wildawsky, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process*, Little Brown and Company, 1974 Boston,
- Willoughby, William Franklin, *The Movement For Budgetary Reform in the States*, *Institute for Government Research.-Studies in Administration*, Appleton and Company, Newyork-London, 1918.
- Yenal, Oktay, *Cumhuriyetin İktisat Tarihi*, Homer Kitabevi, İstanbul 2003.
- Yentürk, Nurhan *Körlerin Yürüyüş- Türkiye Ekonomisi ve 1990 Sonrası Krizler*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.
- Yılmaz, Aslı, Dik, Esra, “Türkiye’de Planlama Yönetiminde Değişim: Devlet Planlama Teşkilatı’ndan Kalkınma Bakanlığı’na”, Gazi Üniversitesi tarafından düzenlenen IX. Kamu Yönetimi Forumuna Sunulan Yayınlanmamış Tebliğ.

- Yılmaz, Harun *Rusya’da Devlet Merkezli Sistem ve Bürokrasi*, Versus Yayınları, İstanbul 2006.
- Zagolov N.A. (Der), *Ekonomi Politiğin Temelleri*, Çev. Bilge Dicleli, May Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1979.
- Zeki Aral, Namık “Teşkilatlanma”, *Siyasi İlimler Mecmuası*, Sayı:189, Yıl: XVI, Aralık 1946.

ÖZET

Bakanlıklar işlevsel uzmanlaşmaya dayanan merkezi devlet yönetiminin *örgütlenme biçimidir*. Tanzimat reformları ile ortaya çıkan örgüt “nezaretler/bakanlıklar” zaman zaman değişikliğe uğramakla birlikte bugünkü şeklini almış ve devlet örgütlenmesinin temelini oluşturmuştur. Tezin temel hedefi, Türkiye’de bakanlık sisteminin ortaya çıkışı, gelişimi ve örgütlenmesini incelemek ve sistemde yaşanan değişimler ışığında bakanlık tipi örgütlenmenin geleceğine ilişkin öngörülerde bulunmaktır.

Tezde, bakanlık sistemi ekonomik ve toplumsal örgütlenme tarzı içerisinde, tarihsel dönemlerine ayrılarak incelenmiştir. Bakanlıklar, olgusal gerçekliği anlamaya olanak sağlayacak ve 23 Nisan 1920’den 2012 yılına kadar bakanlık örgütlenmesine ilişkin temel mevzuatın yer aldığı bir veritabanından yola çıkılarak analiz edilmiştir. Tarihsel dönemlendirme otuz yıllık geniş dönemler ve on’ar yıllık alt dilimleri içermektedir.

Sistemin geleceğine ilişkin çözümleme, ekonomiyi yöneten bakanlıklar üzerinden geliştirilmiştir. Olgusal gerçeklikten yola çıkılarak yapılan analiz sonucu, bazı dönemlerde belli bakanlıklar ekseninde güç yoğunlaşması olduğu ve *Bir Bakanlık Merkezinde, Bürokrat Bir Ekip Merkezinde* ve *Başbakanlık Merkezinde* olmak üzere üç merkezileşme türü yaşandığı saptanmıştır. Artan merkezileşmenin ise gelecekte bakanlıkların varlığını tehlikeye düşürmemekle birlikte niteliğinde önemli bir değişim yaratacağı sonucuna ulaşılmıştır. Bakanlıkların parlamenter karakteri yerini daha otoriter yönetim biçimlerine bırakmaktadır. Yakın vadede bir rejim değişikliği olasıdır.

ABSTRACT

Ministerial system is a unique *form of organization* of state administration based on functional specialization. Ministries "*Nezaret / Bakanlık*" as the founding form of the organisation of state administration has been established by the *Tanzimat* Reforms in the territory of Turkish Republic and taken its present form through several amendments / reforms.

The main objective of this Thesis is to analyze the emergence and development of the ministerial system by exploiting the historical analysis; explore the organizing principles of the ministerial system in Turkey and to make predictions about the future of it. For that purpose, ministerial system is studied in terms of a holistic approach in which ministerial system is taken as a part of the economic and social form of organization and through its historical periods. The historical map (database) developed by the author covering all the key legislation on the organization of the ministerial system beginning from April 23, 1920 to 2012 is used for following the factual reality. Historical map demonstrates a periodisation of thirty years' of long terms periods and ten years' of short term sub-periods.

The study of the ministerial system is conducted upon the analysis of the ministries governing the economics as a function of the state. It seems that there are three kind of centralization experienced, including power concentration: centralisation in the axis of a certain ministry, a bureaucratic team, and prime-ministry. Growing centralisation would not endanger the existence of the system whereas it is expected to be resulted in a change in the nature of the ministerial system. In fact, this change is advocated to illustrate a turn from a ministerial system holding a strong parliamentary character to a more authoritarian form of governance. The change in kind is likely to put a pressure on regime to change in the near future.

Ek-1: Cumhuriyet Dönemi Bakanlık Sistemi Zaman Dizin

G	A	Y	D	Açıklama	Kaynak
25	4	1336 (1920)	Kuvvei İcraiye Teşkiline Dair Heyeti Umumiye Kararı		Düstur Üçüncü Tertip cilt 1, s.2
2	5	1336 (1920)	3 sayılı Büyük Millet Meclisi İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun kabul edildi.	Kanunun birinci maddesine göre; Şer'îye ve Evkâf ve Muaveneti İçtimaiye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezahip, Maliye Rûsumat ve Defteri Hakani, Nafia, Dahiliye (Emniyeti Umumiye, Posta ve Telgraf), Müdafaai Milliye, Hariciye ve Erkanı Harbiye Umumiye işlerini görmek üzere Büyük Millet Meclisinin on bir zattan mürekkep bir İcra Vekilleri Heyeti vardır.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 1, s.6
18	6	1336 (1920)	Umuru Adliye Vekaletinin İntihabı Memurun Nizamnamesi	Mertebe-i saniye memuriyeti Müsteşarın tahtı riyasetinde olmak üzere dört, BMM adliye encümeninden alınacak iki zatla İstinaf reisi ve adliye müfettişinden mürekkep bir encümen tarafından intihap olunur.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 1, s.21
22	7	1336 (1920)	İntihabı Memurini Adliye Nizamnamesine Zeyl	Memaliki Osmaniye Adliye itibariyle beş mıntıkaya ayrılmıştır. Her mıntıkanın istinaf rüesasının fevkünde ve mahkemei temyiz azalığının bir derece dununda rütbeyi haiz bir müfettiş vardır. Her müfettişin dairei teftişyesini Adliye Vekili tayin ve tesbit eder. Her müfettiş emrinde istinaf müddei umumiliği rütbesinde lüzumu kadar müfettiş muavini vardır. Müfettişler ve muavinler Adliye vekilinin intihap ve BMM riyasetinin tasdiki ile tayin olunurlar. Müfettişlerin merkezi mesailerini adliye vekili ve muavinlerin daireyi teftişyelerini müfettişler tayin eder. Her müfettişin emrinde bir başkatip, iki katip ve seyyar hademe bulunur. Muavinler emrinde birer katip vardır.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 1, s.33
4	11	1336 (1920)	İcra Vekilleri Kanunu'nun İkinci Maddesini Muadil Kanun kabul edildi.	İkinci madde "İcra Vekilleri BMM Reisinin meclis azalarından göstereceği namzetler meyanında ekseriyeti mutlaka ile intihap olunurlar" şeklinde düzenlendi.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 1, s.123
4	1	1337 (1921)	Vekâletler Kadrolarının Tesbiti hakkında Heyeti Umumiye Kararı alındı.	Kararda, her vekâletin merkez ve mülhakat kadrolarını kanun tarzında tespit etmek üzere meclisi millice ikisi mütehassıs beş aza ile Vekâletler Müsteşarlarından mürekkep bir encümen teşkili takarrür ettiği yazmaktadır.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 1, s.177
5	1	1338 (1922)	İcra Vekilleri Heyeti Arasında Çıkacak İhtilafın Sureti Halli hakkında Kararname	Kararnamede, İcra vekilleri heyetince müzakereye vaz olunan berveçhi ati surette muamele ifa olunacağı yazmaktadır. Buna göre 1-İttihazı mukarreratta ihtilaf vukunda muhalif kalan Vekiller diledikleri takdirde kanunu mahsus mucibince halli mes'ele için maddeyi mebhusu anhanın Meclise sevkini talep edebilirler ve o takdirde esbabı muhalefetlerini imzaları	Düstur Üçüncü Tertip cilt 2, s.200

				altında yazarlar. Meclisten kararı kat'ı istihsaline değin maddei muhtelefunfiha icra olunmaz. 2-Berveçhi bala muhtelefun fih hususun Meclis marifetile halli, muhalif kalan vekiller tarafından talep edilmezse ekalliyet, ekseriyetin kararına ittibaan imza vazeder. 3-Meclisten geçmesi zaruri olan hususatta ekalliyet Esbabı muhalefeti zikretmekte serbesttir.	
8	7	1338 (1922)	224 sayılı İcra Vekillerinin Sureti İntihabına Dair Kanun kabul edildi.	Madde 1- İcra Vekilleri Reisi ile İcra vekilleri BMM tarafından reyî hafî ve ekseriyeti mutlaka ile Azayı Meclis meyanından ayrı ayrı intihap olunurlar. Madde 2- İcra Vekilleri Reisi İcra Vekilleri meyanından intihap olunduğu takdirde haiz olduğu vekaleti dahi Meclis kararı ile muhafaza etmesi caizdir. Madde 3- İcra Vekillerinden birinin Vekâleti umurunu ifaya mani bir sebeple vazifesi başından infikaki icap ettiği takdirde avdetine kadar yerine Büyük Millet Meclisince bir vekili muvakkat intihap olunur. İşbu vekili muvakkat dahi vekilin vazife ve salahiyetini haiz ve vekil misillü mes'uldur. Emri intihap vekil intihabı usulüne tevfikân icra kılınır. Ancak vekilin vekaletine müteferri bir vazifeden dolayı ve herhangi bir mazaretle vazifesi başından muvakkaten infikaki takdirinde Meclisce yerine bir vekil vekili intihap olunmayıp İcra Vekillerinden biri İcra Vekilleri Heyetince tevkil olunur.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 3, s.99
30	10	1338 (1922)	Osmanlı İmparatorluğunun İnkıraz Bulup Türkiye Büyük Millet Meclisi Hükümeti Teşekkül Ettiğine Dair Heyeti Umumiye kararı alındı.	Osmanlı İmparatorluğunun münkariz olduğuna ve BMM Hükümeti teşekkül ettiğine ve yeni Türkiye Hükümetinin Osmanlı İmparatorluğu yerine kaim olup onun hududu milli dahilinde yeni varisi olduğun ve Teşkilatı Esasiye kanunu ile hukuku hükümrani Milletın nefsine verildiğinden İstanbul'daki Padişahlığın madum ve tarihe müntakıl bulunduğuna ve İstanbul'da meşru bir Hükümet mevcut olmayıp İstanbul ve civarının Büyük Millet Meclisine ait ve binaenaleyh oraların umuru idaresinin de BMM memurlarına tevdi edilmesine ve Türk Hükümetinin hakkı meşru olan makamı hilafeti esir bulunduğu ecnebilerin elinden kurtaracağına karar verildi.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 3, s.149
1-2	11	1338 (1922)	Türkiye Büyük Millet Meclisinin Hukuku Hakimiyyet ve Hükümraniinin Mümessili Hakikisi Olduğuna Dair Heyeti Umumiye kararı alındı.	Bu kararda saltanat reddedilirken hilafet korunmuştur.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 3, s.152
13	8	1339 (1923)	Heyeti Celilei Vekilenin İntihabına Kadar Heyeti Hazırai Vekilenin Vekâleten İfayı Vazife Eylemesi hakkında Heyeti Umumiye kararı alındı	Kararda Heyeti cedidei vekilenin intihabına kadar Heyeti hazırî vekilenin vekaleten ifayı vazife eylemesi 13 Ağustos 1229 tarihli üçüncü içtîmanın ikinci celsesinde karar verildiği	Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.3

				yazmaktadır.	
13	10	1339 (1923)	352 sayılı Mübadele, İmar ve İskan Vekaleti İhdasına dair Kanun kabul edildi.	Mübadele, imar ve iskan umurile mükellef olmak üzere Mübadele, İmar ve İskan Vekaleti namı ile bir Vekalet teşkil olunmuştur.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.380
27	10	1339 (1923)	Yeni Heyeti Vekile İntihap Olununcaya Kadar Müstafi Heyeti Vekilenin Tedviri Umuru Hükümette Devamı hakkında Heyeti Umumiye kararı alındı.	İcra Vekilleri Heyetinin vukubulan istifasına binaen, yeni Heyeti Vekile Reisi ve Azası intihap olununcaya kadar müstafi Heyeti Vekile Reis ve Azasının tedviri umuru Hükümette devamının Meclisin teamülü veçhile tahtı karara alınmasına mütedair olan Sinop mebusu Yusuf kemal Bey ve rüfekasının takriri kabul edilmiştir.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.397
1	11	1339 (1923)	Mübadele, İmar ve İskan Vekaletinin Teşkilat ve Masarifi hakkında Kanun kabul edildi.		Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.401
9	1	1340 (1924)	İktisat Vekaleti Heyeti Teftişiyesi Hakkındaki Talimatnamenin Meriyete Konulmasına Dair Kararname	Umuru İktisadiye Heyeti Teftişiyesi İktisat Vekaletine merbut bilumum devair ve müessesatın umur ve muamelatını teftiş ile mükellef ve doğrudan makamı Vekalet tabi olmak ve müfettişliğin bilcümle hukuk ve salahiyatını haiz bir Müdürü Umuminin tahtı idaresinde bulunmak üzere lüzumu kadar müfettişten ibaret olarak teşkil olunmuştur.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.526
13	1	1340	Mübadele, İmar ve İskan Vekaleti Müfettişlerinin Vazife ve Salahiyeti Hakkındaki Talimatname İle Buna Dair Kararname	İmar ve İskan Müfettişleri doğrudan doğruya Mübadele, İmar ve İskan Vekaletine karşı mesul olup işbu talimatta muharrer vezaifi Mübadele, İmar ve İskan Vekili namına ifa ve lüzum gösterilecek teftişat ve tahkikatı icra edeceklerdir.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.561
3	3	1340 (1924)	429 sayılı Şer'îye ve Evkaf ve Erkanıharbiye Umumiye Vekaletlerinin ilgasına dair Kanun kabul edildi.	Dini mübini İslamın bundan maada itikadat ve ibadeta dair bütün ahkam ve mesalihin tedviri ve müessesatı diniyenin idaresi için bir Başvekaletle bağlı Diyanet İşleri Reisliği kurulmuştur. Evkaf umuru, Milletın hakiki menafine muvafık bir şekilde halledilmek üzere bir müdiriyeti umumiye halinde Başvekaletle tevdi edilmiştir. Erkanıharbiye Umumiye Vekaleti mülğadır. Reisicumhura niyabeten ordunun hizada emri kumandasına memur en yüksek makamı askeri olmak üzere Erkanıharbiye umumiye Riyaseti tesis edilmiştir.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.665
3	3	1340 (1924)	432 sayılı Ziraat ve Ticaret Vekaletleri Teşkili hakkında Kanun kabul edildi.	İktisat vekaletine merbut Ziraat, Orman, Baytar Müdiriyeti Umumiyeleri tefrik edilerek bir Ziraat vekaleti teşkil edilmiştir. Şimdiye kadar İktisat vekaletinde mevcut olan vezaifi saireye ifa etmek üzere bir Ticaret Vekaleti kurulmuştur.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.670
6	8	1340 (1924)	Evkaf Heyeti Teftişiyesi Talimatnamesi ve Buna Dair Kararname		Düstur Üçüncü Tertip cilt 5, s.1192
11	12	1340 (1924)	529 sayılı Mübadele, İmar ve İskan Vekaletinin Lağvı ile Vazifesinin Dahiliye Vekaletine Devri Hakkında Kanun kabul	Mübadele, İskan ve İmar Vekaleti ilga edilerek hukuk ve vezaifi Dahiliye Vekaletine devrolunmuştur. Mezkur vezaif Dahiliye Vekaletine merbut İskan	Düstur Üçüncü Tertip cilt 6, s.37

			edildi. Kanun 7 Ocak 1341'de yayımlanarak yürürlüğe girdi.	Müdiriyeti Umumiyesi marifetiyle idare olunacaktır.	
29	12	1340 (1924)	539 sayılı Bahriye Vekaleti Teşkiline Dair Kanun kabul edildi. Kanun 14 Ocak'ta Resmi Ceridede yayımlanarak yürürlüğe girdi.	Bahriye umuru Müdafai Milliye Vekaletinden tefrik edilerek bu umurla meşgul olmak üzere Bahriye Vekaleti teşkil edilmiştir. Bahriye erkanı harbiyesi, bahriye erkanı harbiye reisinin tahtı emrinde olarak, resen Erkanı Harbiye Umumiye Riyasetine raptedilmiştir.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 6, s.52
22	3	1926	789 sayılı Maarif teşkilatına dair Kanun kabul edildi. Kanun 3 Nisan 1926'da Resmi Ceridede yayımlanarak yürürlüğe girdi.	Türk dili ve buna müteallik bilcümle ilmi meseleler ile iştigal etmek üzere Maarif Vekaletinde bir dil heyeti teşkil edilmiştir. Bunun yanında talim ve terbiye işleriyle iştigal etmek üzere Maarif Vekaletinde bir talim ve terbiye dairesi kurulmuştur. Kanun ilk, orta ve lise eğitime ilişkin düzenleme getirmektedir.	Düstur Üçüncü Tertip cilt 7, s.682
25	6	1927	1154 sayılı Hariciye Vekaleti Teşkilat Kanunu kabul edildi.		TBMM Z.C C.33 İ.82 Birinci Celse
16	1	1928	1198 sayılı Bahriye Vekaletinin İlmasına Dair Kanun kabul edildi.	Bahriye Vekaleti teşkiline mütedair 29 Kanunuevvel 1340 tarihli Kanunun birinci maddesi hükmü ilga edilmiş ve Bahriye umuru, Müdafai Milliye Vekaletine devrolunmuştur. Üç yıllık ömrü olan bu Bakanlığın kaldırılmasındaki temel unsur Bahriye Vekili İhsan Bey'in karıştığı yolsuzluk olmuştur. Bu tür skandallar hoşgörü ile karşılanmayacak kadar büyük önem taşıyordu.	TBMM Z.C C.2 Devre 3 İ.32
16	1	1928	1199 sayılı Müdafai Milliye Vekaletinde Bazı Teşkilat İcrasına dair Kanun kabul edildi.	Müdafai Milliye ve Bahriye vekaletleri müsteşarlıkları ilga ve Müdafai Milliye Vekaletinde Kara, Deniz ve Hava müsteşarlıkları ile Fen ve Sanat Müdiriyeti Umumiyesi teşkil olunmuştur.	TBMM Z.C C.2 Devre 3 İ.32
16	1	1928	1200 sayılı Ticaret ve Ziraat Vekâletlerinin Tevhidiyle İktisat Vekâleti Teşkili hakkında Kanun kabul edildi.	Ticaret ve Ziraat vekâletleri hakkında 5 Mart 1340 tarihli Kanun ahkâmı ilga ve Ticaret ve Ziraat Vekaletlerine ait hizmetleri ifa etmek üzere İktisat Vekaleti teşkil edilmiştir. İktisat Vekaletinde Ticaret ve Ziraat Müsteşarlıkları kurulmuştur. Müsteşar sayısının ne olacağı Mecliste tartışma konusu olmuştur.	TBMM Z.C C.2 Devre 3 İ.32
27	3	1929	Nafia Müfettişleri Talimatnamesi	Doğrudan vekaletle bağlı bir teftiş heyeti kuruluyor.	Düstur III. Tertip 10.cilt(1), s.568
27	4	1929	1428 sayılı Milli Müdafaa Vekaletinde Bazı Teşkilat İcrasına Dair Olan 1199 Numaralı Kanuna Müzeyyel Kanun kabul edildi.	Milli Müdafaa Vekaletinde Kara, Deniz ve Hava müsteşarlıkları fevkında ayrıca bir Milli Müdafaa Vekaleti müsteşarlığı kurulmuştur.	Düstur III. Tertip 10.cilt (1), s.863
19	5	1930	1624 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilatı Hakkında Kanun kabul edildi.	Dahiliye Vekaleti merkez teşkilatı; Müsteşarlık ve Hususi Kalem ile alfabe tertibi üzerinden Emniyet İşleri, Hukuk Müşavirliği, Mahalli İdareler, Nüfus İşleri, Teftiş Heyeti ve Vilayetler İdaresinden, Umum Jandarma	Düstur III. Tertip 11.cilt, s.497

				Kumandanlığından ve huusi kanun ve nizamnamelerile Dahiliye vekaletine merbut diğer idarelerden oluşmaktadır. Müsteşar Vekaletine ait işleri Vekilin direktifleri dairesinde vekil namına idare eder. Bu işlerin mesul ve murakıbidir. (iskan Umum müdürlüğü lağvedilmiştir)	
18	5	1931	Nafia Müfettişleri talimatnamesinin beşinci maddesinin tadili hakkında Kararname	Düzenleme ile Nafia Müfettişleri merkezde bulunacaklar ve görülecek lüzuma göre teftiş için mevakia gönderilecektir.	Düstur III. Tertip 12.cilt, s.1105
9	8	1931	Nafia Müfettişleri talimatnamesinin beşinci maddesine bir fıkra ilavesi hakkında Kararname	Eklenen fıkra ile beşinci madde şu şekli almıştır; Nafia Müfettişleri merkezde bulunacaklar ve görülecek lüzuma göre teftiş için mevakia gönderileceklerdir. Ancak; bunlardan birisi Nafia Vekaleti tarafından verilen bilimum evamiri ifa etmekle beraber Birinci Umumi Müfettişliğin fenni müşavirliğini ifa edecek ve merkezi, umumi müfettişlik merkezi olacaktır.	Düstur III. Tertip 12.cilt, s.1133
29	12	1931	1909 sayılı Gümrük ve İnhisarlar vekaleti teşkiline dair Kanun kabul edildi.	Gümrük ve Devlet İnhisarı İşleri ile (Posta, telefon ve telgraf hariç) meşgul olmak üzere Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti teşkil edilmiştir.	Düstur III. Tertip 13.cilt, s.60
29	12	1931	1910 sayılı Ziraat Vekaleti Teşkiline Dair Kanun kabul edildi.	Ziraat işleri İktisat Vekaletinden ayrılarak bu işlerle meşgul olmak üzere Ziraat Vekaleti namı ile yeniden bir Vekalet teşkil olunmuştur. 16 Ocak 1928 tarihli 1200 numaralı Kanun mülğadır.	Düstur III. Tertip 13.cilt, s.61
25	6	1932	Riyaseticümhur Orkestrasının Maarif Vekaletine Raptı hakkında 2021 sayılı Kanun kabul edildi.	Milli Müdafaa Vekaleti teşkilatına dahil bulunan Riyaseticümhur musiki heyeti bando kısmı yine Milli Müdafaa vekaletine merbut kalmak üzere orkestra kısmı R,yaseticümhur Filarmonik Orkestra heyeti namı ile ve kadrosu ile Maarif Vekaletine devredilmiştir.	Düstur III. Tertip 13.cilt, s.725
30	6	1932	2050 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Tadili hakkında Kanun	Tadil Emniyet İşleri umum müdürlüğü ile ilgilidir. Emniyet İşleri umum Müdürlüğü, altı şubeden ve müstakil evrak ve tahrirat müdürlüklerinden ibarettir.	Düstur III. Tertip 13.cilt, s.1131
20	5	1933	2187 sayılı Başvekâlet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun kabul edildi.	Buna göre, Başvekalet teşkilatı bir Müsteşarın idaresi altında Muamelat Umum Müdürlüğü, Hususi Kalem, Kararlar, Yazı işleri, neşriyat, Evrak ve Hazinei Evrak, Daire ve Levazım Müdürlüklerinden mürekkeptir. Müsteşar Başvekaletine ait işleri Başvekalet namına tedvir ve Başvekalet teşkilatının vazifelerine nezaret ve bunların iyi yürütmesini temin ile mükelleftir. Kanun 24 Mayıs'ta resmi gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.	Düstur III. Tertip 14.cilt (1), s.619
22	5	1933	2205 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 1624 Numaralı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Dahili Matbuat İşlerinin Umum Müdürlük Halinde Dahiliye Vekaletine bağlanması hakkında	Müşavirliklere ilişkin düzenleme mevcut	Düstur III. Tertip 14.cilt (1), s.667

			Kanun kabul edildi.		
25	5	1933	2223 sayılı Hariciye Vekaleti Teşkilatı hakkında Kanun kabul edildi.	Teşkilatlanma memurluk sınıflandırması üzerinden açıklanmış.	Düstur III. Tertip 14.cilt (2), s.1013
31	5	1933	2251 sayılı İktisat Vekâletinde Deniz ve Hava İşleri Müsteşarlığı Teşkilatı ve İktisat Vekaleti Bütçesine Tahsisat Konması hakkında Kanun kabul edildi.	Halen İktisat Vekaletine merbut bulunan veya muhtelif kanunlarla idare ve murakabesi İktisat vekaletine verilmiş ve verilecek olan deniz, liman, sahil ve hava müessesat ve teşkilatı işleri ile meşgul olmak üzere İktisat Vekaletinde Deniz ve Hava İşleri Müsteşarlığı teşkil edilmiştir.	Düstur III. Tertip 14.cilt (2), s.1227
3	6	1933	2262 sayılı Sümerbank Kanunu kabul edildi.		Düstur III. Tertip 14.cilt (2), s.1291
10	6	1933	2287 sayılı Maarif Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edildi.	Merkez teşkilatı ayrıntılı olarak tanımlanmıştır. Müsteşar en başta olmak üzere, Maarif Şurası, Milli Talim ve Terbiye Dairesi, Teftiş Heyeti vd birimlerden oluşmaktadır.	Düstur III. Tertip 14.cilt (2), s.1459
28	12	1933	2368 sayılı Maarif Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanuna Müzeyyel Kanun kabul edildi.		Düstur III. Tertip 15.cilt (1) s.125
26	5	1934	2443 sayılı Nafia Vekaletinin Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanun kabul edildi.	Nafia vekaleti Devlet teşkilatı içinde memleketin imarına ve ticari, iktisadi inkişafına hizmet edecek altyapı çalışmalarını sürdürmek amacıyla kurulan mükellef bir teşekküldür. Nafia vekaleti İcra Vekillerine dahil bulunan bir vekilin emir ve idaresi altında bir müsteşarlık, bir yüksek fen heyeti bir teftiş heyeti, bir hususi kalem müdürlüğünden oluşmaktadır.	Düstur III. Tertip 15.cilt (1) s.524
27	5	1934	2450 sayılı İktisat Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edildi.	Kanunda iktisat vekaletinin yapacağı işler sıralanarak açıklanmıştır.	Düstur III. Tertip 15.cilt (1) s.577
30	5	1934	2473 sayılı Maliye Vekâleti Kadrolarında Tadilat Yapılması hakkında Kanun kabul edildi.		Düstur III. Tertip 15.cilt (1) s.646
30	5	1934	2474 sayılı Adliye Teşkilatı Kadrolarında Tadilat Yapılması hakkında Kanun kabul edildi.		Düstur III. Tertip 15.cilt (1) s.648
18	6	1934	2515 Milli Müdafaa Vekaletinde (Zat İşlerinin Son Tetkik Mercii Encümeni) Teşkili Hakkında Kanun kabul edildi.	Zabitan ile askeri memurların terfi, tebdil, nakil, tayin, takaütlük hakkındaki şikayetlerini tetkik etmek ve mukarrerat ittihaz eylemek üzere Büyük Erkanıharbiye Reisinin veya onun tarafından seçilecek bir zatın reisliğinde bulunmak ve asli vazifelerini de görmek üzere ikisi Büyük Erkanıharbiye dairesi reisliğinden diğer ikisi de Milli Müdafaa Vekiliği daire reislerinden olmak üzere dört azalı Zat işlerinin son tetkik mercii namiile bir encümen teşkil edilmiştir.	Düstur III. Tertip 15.cilt (2) s.1265

18	6	1934	2522 sayılı Ziraat Vekaleti Kadro Cetvelinde Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun kabul edildi.		Düstur III. Tertip 15.cilt (2) s.1274
23	6	1934	2531 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun tadili hakkında Kanun kabul edildi.	Tadil Emniyet işleri ile ilgilidir.	Düstur III. Tertip 15.cilt (2) s.1299
5	7	1934	2531 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat Ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerini Tadili hakkında Kanun kabul edildi.	Tadil Nüfus işleri Umum Müdürlüğü ile ilgilidir	Düstur III. Tertip 15.cilt (2) s.1425
10	6	1935	2773 sayılı Kültür Bakanlığı Merkez Örgütleri ve Ödevleri Hakkındaki 2287 numaralı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bazı Maddelerin Eklenmesine İlişkin Kanun kabul edildi.	2287 sayılı Maarif Vekaleti'nin teşkilatlanmasına ilişkin Kanunun birinci maddesi değiştirilmiştir. Kanunun birinci maddesinin başlığı Kültür Bakanlığı merkez örgütleri aşağıda yazılı orun ve dayralardır diyerek Kültür Bakanlığının merkez örgütü tanımlanmıştır.	Düstur III. Tertip 16.cilt s.1340
14	6	1935	2799 sayılı Nafia Bakanlığının Teşkilat ve Vazifelerine dair Kanununa Ek Kanun kabul edildi.	Şose ve Köprüler Reisliği, Nafia ve fen mesleğinden yetişmiş bir reisin idaresinde merkezde bir muavinle şoseler ve köprüler işleri ile iştigal eden iki fen heyeti ve bir muamelat müdürlüğünden oluşmaktadır. Vilayetlerde şose ve köprüler reisliğine aid işler Vilayet Nafia Müdürlükleri tarafından yapılacaktır.	Düstur III. Tertip 16.cilt s.1493
9	10	1935	2825 sayılı Gümrük ve İnhisarlar Vekilliği Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun kabul edildi.	1909 numaralı kanun ile kurulmuş olan Gümrük ve İnhisarlar Vekilliğinin hangi dairelerden oluşacağı saptanmıştır. Merkezde 10, taşrada 4 birimden oluşmaktadır. Taşra başmüdürlük, müdürlük, baş memurluk ve memurluk şeklinde örgütlenmiştir. Merkezde müsteşar, genel müdürlük, hukuk müşavirliği, teftiş heyeti gibi klasik bakanlık örgütlenmesini yansıtmaktadır.	Düstur III. Tertip 16.cilt s.1617
18	10	1935	2848 sayılı İskan Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun kabul edildi.	2510 sayılı İskan Kanunun birinci maddesinde yapılan değişiklik ile Türkiye'de Türk kültürüne bağlılık dolayısıyla nüfus oturma ve yayılışının bu kanuna uygun olarak İcra Vekilleri Heyetince yapılacak bir programa göre düzeltilmesi Dahiliye ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekillerine verilmiştir.	Düstur III. Tertip 17.cilt s.28
18	10	1935	2849 İskan İşlerinin Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliğine Devrine ve Ayrı Bir Bütçe İle İdare Olunmasına dair Kanun kabul edildi.	2510 sayılı İskan, 2502 sayılı Kars Vileyeti ile Bayazıt, Erzurum ve Çoruh Vilayetlerinin bazı parçalarında muhacir ve sığıntıların yerleştirilmesi ve yerli çiftçilerin topraklandırılması vs diğer kanunlarda Dahiliye Vekaletine verilmiş olan vazife ve salahiyetler Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliğine devrolunmuştur. Vekaletle bağlı olmak ve umumi muvazene dahilinde ayrı bir bütçe ile idare olunmak üzere İskan Umum Müdürlüğü teşkil edilmiştir.	Düstur III. Tertip 17.cilt s.31
31	12	1935	İktisad Vekaleti Teşkilatına Dahil Dairelerin İş ve Vazifeleri	Nizamname vekalet müsteşarlığını düzenleyen maddesinde müsteşarı, İktisad	Düstur III. Tertip

			hakkında Nizamname	Vekaletine aid bütün işleri kanun ve nizamnameler hükümleri dairesinde tanzim etmekle yükümlü sayarken müsteşarı vekilin müşavir, yardımcısı ve bu işlerin mesul ve amiri ve murakıbbı olarak tanımlamaktadır. Nizamname müsteşarın altında yer alan diğer birimlerin örgütlenme usulünü da tanımlamaktadır. Taşra teşkilatına nizamnamede yer verilmemiştir.	17.cilt s.189
29	5	1936	2996 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edildi.	Maliye Vekaleti merkez teşkilatı bir müsteşar ve 15 birimden oluşmaktadır. Maliye Vekaletine bağlı olan Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü teşkilatı ve idaresi ayrı kanunda düzenlenmiştir. Taşra teşkilatı varidat müdürü, tahsilat müdürü ve muhasebe müdürlerinden oluşmaktadır. BÜMKO kuruldu.	Düstur III. Tertip 17.cilt s.1024
29	5	1936	2997 sayılı Tapu ve Kadastro Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edildi.	Kanunla Tapu Kadastro Umum müdürlüğünün merkez ve taşra teşkilatı tanımlanmıştır.	Düstur III. Tertip 17.cilt s.1053
9	6	1936	3017 sayılı Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanunu kabul edildi.	Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti; İcra Vekilleri Heyetine dahil bir vekilin emir ve idaresi altındadır. Kanun merkez ve taşra teşkilatını düzenlemektedir.	Düstur III. Tertip 17.cilt s.1217
12	6	1936	3046 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 1624 numaralı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Kanuna Bazı Hükümler İlavesine dair Kanun kabul edildi.	Düzenleme ile Mahalli Umum Müdürlüğü ve Nüfus İşleri Umum Müdürlüğünün her birinin hizmet alanına göre dört şubede düzenlenmiştir. Bir de Evrak Müdürlüğü teşkil edilmiştir.	Düstur III. Tertip 17.cilt s.1378
26	6	1936	Maliye Vekaleti Teşkilatının Vazifelerini Gösterir Nizamname Kabul edildi.	Maliye Vekaleti merkez ve taşra teşkilatı düzenlenmiştir. Vilayetlerde maliye teşkilatı defterdarın idaresi altındadır. İstanbul maliye teşkilatı ayrı bir maddede düzenlenmiştir.	Düstur III. Tertip 17.cilt s.1378
4	12	1936	3074 sayılı Nafia Vekaleti Teşkilat Ve Vazifelerine Dair Olan 2443 numaralı Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Düzenleme Nafia Fen Mektebine ilişkindir.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.153
6	1	1937	3087 sayılı Maarif Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2287 sayılı Kanunun 13 ve 13. Maddelerinin Değiştirilmesine dair Kanun kabul edildi.	Düzenleme ilk ve orta tedrisat umum müdürlüklerine ilişkindir.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.198
8	2	1937	3117 sayılı Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun kabul edildi.	Kanunun birinci maddesine göre, devlet daireleri, biri Başvekalet olmak ve adedleri on ikiden az ve on altıdan fazla olmamak üzere vekaletlere ayrılır. Devlet Vekili denilen vekaletsiz vekiller de bu âdada dahildir. Siyasi müsteşar adedini ve hangi vekalet işlerinde vazife göreceklerini Başvekil tayin eder ve kararnamesi ona göre tanzim ve tasdik olunur. Lüzumuna göre bir vekalet için birden çok siyasi müsteşar seçilebilir.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.340
19	4	1937	3154 sayılı Başvekalet Teşkilatı hakkında Kanun kabul edildi.	Başvekalet teşkilatı bir müsteşarın idaresi altında Müsteşar muavinliği, hususi	Düstur III. Tertip

				kalem müdürlüğü, kararlar, neşriyat ve Müdevvenat, Yazı İşleri, Arşiv Dairesi, Sicil ve Daire, Evrak ve Levazım Müdürlüklerinden mürekkeptir.	18.cilt s.512
26	4	1937	3157 Orman Koruma Teşkilat Kanunu	Orman koruma vazifesi askeri kıt'alara verilmiştir. Ziraat Vekaletine bağlı ve tüm komutanı salâhiyetini haiz bir Orman Genel Komutanlığı teşkil olunur. Orman koruma kıtalarının kuruluşunda askeri teşkilat esastır. Ancak komutanlık karargâhı, kıt'aların teşkilatı, kuruluşu ve kadroları ihtiyaca göre Milli Müdafaa ve Ziraat Vekaletleri tarafından müştereken tanzim ve tesbit olunur.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.556
4	6	1937	3203 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanunu kabul edildi.	Ziraat vekaleti merkez ve taşra teşkilatı düzenlenmiştir.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.1153
4	6	1937	3204 sayılı Orman Umum Müdürlüğü Teşkilat Kanunu kabul edildi.	Ziraat Vekaletine bağlı hükmi şahsiyeti haiz ve mülhak bütçe ile tayin olunan bir Orman Umum Müdürlüğü kurulmuştur.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.1175
9	6	1937	3225 sayılı Maarif Vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri hakkındaki 2287 sayılı Kanuna Bir Madde Eklenmesine ve Mezkur Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Olan 2773 Sayılı Kanunun Birinci, Beşinci ve Sekizinci Maddelerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	Kültür Bakanlığı merkez örgütüne seferberlik direktörlüğü eklenmiştir.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.1266
14	7	1937	Maliye Vekaleti Teşkilat Ve Vazifeleri Hakkındaki Nizamnamenin 32. maddesinin Tadili Hakkında Nizamname kabul edildi.	Düzenleme varidat umum müdürlüğüne ilişkindir.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.1451
9	8	1937	Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesi kabul edildi.	Teftiş heyetinin merkezi Ankara olup vekalet göreceği lüzuma göre müfettişleri icap eden mahalle izam ve istihdam edebilir. Teftiş heyetinin vazifeleri ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.	Düstur III. Tertip 18.cilt s.1469
29	11	1937	3271 sayılı Devlet Dairelerinin Vekaletlere Ayrılması Hakkında Kanun kabul edildi.	Kanunla 8.2.1937 tarih ve 3117 sayılı Kanunun birinci maddesi şu şekilde değiştirilmiştir. İcra Vekilleri Heyetinin kaç vekilden tereküb edeceği, Başvekilin teklifi üzerine Cümhur Reisinin tasdikile taayyün eder. Devlet daireleri bir Başvekalet olmak üzere Devlet işlerinin inkişafına göre ve Devlet işlerini lüzumsuz yere parçalamayacak surette Başvekilin teklifi ve Cümhur Reisinin tasdiki ile vekaletlere taksim olunur. 3117 numaralı Kanunun 2,3,4,5,6,7,8,9. maddeleri ilga edilmiştir.	Düstur III. Tertip 19.cilt s.36
29	11	1937	3272 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun kabul edildi.	Teşkilatı Esasiye Kanunun 44. maddesi başvekil Reiscümhur canibinden ve meclis azası meyanından tayin olunur. Diğer vekiller, meclis üyeleri arasından seçilerek Reiscumhrun tasdiki ile Meclise arz olunacaktır. 47. maddede	Düstur III. Tertip 19.cilt s.37

				vekillerin mesuliyetlerinin mahsus kanunla tayin olunacaktır. 48. maddede vekaletlerin teşkili tarzı mahsus kanuna tabidir demektir.	
1	12	1937	Jandarma Teşkilat ve Vazife Nizamnamesi kabul edildi.	Nizamnamenin sekizinci maddesine göre, Jandarmanın vazife ve hizmet itibariyle mercii Dahiliye Vekaetidir. Askeri talim ve terbiye hususunda Genel Kurmay Başkanlığına bağlıdır.	Düster III. Tertip 19.cilt s.88
3	1	1938	3298 sayılı Kültür Bakanlığı Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkındaki 2287 numaralı Kanunun Beşinci Maddesine Göre Toplanacak Olan Maarif Şurasının 1939 yılına tehirine dair Kanun kabul edildi.	Üç yılda bir toplanacak olan şuranın ilki 1939'da gerçekleşmesi kararlaştırıldı.	Düster III. Tertip 19.cilt s.182
14	1	1938	3312 sayılı Hariciye Vekaleti Teşkilat Kanunu kabul edildi.	Kanunda Vekalette çalışacak personel ve nitelikleri düzenlenmiştir.	Düster III. Tertip 19.cilt s.261
14	1	1938	3314 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunda değişiklik yapılmasına dair Kanun kabul edildi.	Düzenlemeye göre, Mahalli İdareler Umum Müdürlüğü bir umum müdürün idaresi altında, umum müdür muavini ile üç daire reisliğinden ve bir de müstakil şube müdürlüğünden oluşmaktadır. Daire reislikleri ikiye şubeye ayrılmaktadır. Her şubede birer müdür ve müdür muavinile lüzumu kadar mümeyyiz ve memur bulunacaktır.	Düster III. Tertip 19.cilt s.268
17	1	1938	3325 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve Teşkilat Kanuna ek Kanun kabul edildi.	17. maddede yer alan (1) sayılı cetveldeki Hukuk müşavir muavini unvanı hukuk müşaviri olarak düzeltilmiştir.	Düster III. Tertip 19.cilt s.305
7	4	1938	Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teftiş heyeti Nizamnamesi kabul edildi.	Milli Müdafaa teşkilatına aid olanlar müstesna olmak üzere resmi olan ve olmayan bütün teşkilat ve müesseselerin sıhatle alakadar işlerini ve iskan muamelerini teftiş etmekle bu heyet görevlendirilmiştir.	Düster III. Tertip 19.cilt s.474
4	5	1938	3380 sayılı Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekilliğinin merkez teşkilatına bir müsteşar muavinliği ilave edilmiştir.	Düster III. Tertip 19.cilt s.617
30	5	1938	3406 sayılı Dahiliye vekaleti Merkez Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanunun Bazı Hükümlerini Değiştiren 3046 ve 3184 sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	Düzenleme Vilayetler İdaresi Umum Müdürlüğüne ilişkindir. Müdürlük iki şube ve bir levazım müdürlüğünden mürekkeptir.	Düster III. Tertip 19.cilt s.1083
30	5	1938	3408 sayılı Adliye Teşkilatı Kadrosu Hakkında Kanun kabul edildi.	Adliye teşkilatına bağlı memurların türü cetveller halinde gösterilmiştir.	Düster III. Tertip 19.cilt s.1087
30	5	1938	3409 sayılı Dahiliye Vekaleti vilayetler kadrosunda bazı değişiklik yapılmasına dair Kanun kabul edildi.	Dahiliye Vekaletinin vilayetler kadrosunun vali, vali muavini, idare heyeti azaları, mektupçu ve nüfus müdürlerine aid kısmında değişiklik yapılmıştır.	Düster III. Tertip 19.cilt s.1095
13	6	1938	3446 sayılı Ziraat Vekaleti Vazife ve teşkilat Kanununda değişiklikler yapılmasına dair Kanun kabul edildi.	Vekalette çalışan memurun türüne göre adetler yeniden belirlenmiştir.	Düster III. Tertip 19.cilt s.1247
22	6	1938	3476 sayılı Nafia vekaleti	Vekalette çalışan memurların derece ve	Düster

			Teşkilat Kadrosunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	maaşları yeniden belirlenmiştir.	III. Tertip 19.cilt s.1390
23	12	1938	3571 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkındaki 1624, 3314 ve 3406 sayılı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun kabul edildi.	Dahiliye vekaleti merkez teşkilatı ve merkez teşkilatı içerisinde birimlerde değişiklik yapılmıştır.	Düstur III. Tertip 20.cilt s.232
17	5	1939	3608 sayılı Sıhhat ve İçtimai Muavenet vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Bazı memuriyetler bakanlık kadrosuna ilave edilmiştir.	Düstur III. Tertip 20.cilt s.637
26	5	1939	3611 sayılı Nafia vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edildi.	Bakanlığın görevleri, merkez ve taşra teşkilatı düzenlenmiştir.	Düstur III. Tertip 20.cilt s.665
26	5	1939	3612 sayılı İktisad Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri hakkındaki 2450 sayılı Kanunda bazı Değişiklikleri yapan Kanun kabul edildi.	Kanunun birinci maddesinin önceki halinde İktisad Vekaletinin görev ve vazifeleri sıralanarak verilmiştir. Değişiklikle vekalet, sanayi, maadin ve iş hayatı ile bunlara müteferri hususların tanzim, idare ve murakabesile mükellef olmak olarak tanımlanmıştır.	Düstur III. Tertip 20.cilt s.683
27	5	1939	3613 sayılı Münakalat vekaleti teşkilat ve vazifelerine dair kanun kabul edildi.	Münakalât Vekaletinin görev ve yetkileri Kanunun birinci maddesinde sayılmıştır. Posta, Telgraf ve Telefon Umum Müdürlüğü bu bakanlığa bağlanmıştır. Bakanlığın görevleri, posta, nakliyat, telli, telsiz, muhabee ve radyo işleri, demiryolları, karayolları ve havayolları nakliyatı, liman ve teçhizatı işleri ile görevlendirilmiştir.	Düstur III. Tertip 20.cilt s.686
27	5	1939	3614 sayılı Ticaret Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edildi.	İç ve dış ticaret işleri ile bunlara müteferri işleri tanzim, idare ve murakabe ile mükellef olmak üzere Ticaret vekaleti kurulmuştur. Merkez örgüt ve taşra örgüt tanımlanmıştır. Taşrada Mıntaka Ticaret Müdürlükleri vasıtası ile iş görülecektir.	Düstur III. Tertip 20.cilt s.695
30	5	1939	3621 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Bazı memuriyetler eklenmiştir.	Düstur III. Tertip 20.cilt s.1052
18	1	1940	3780 sayılı Milli Korunma Kanunu kabul edildi.	Fevkalade hallerde Devlet bünyesini iktisat ve milli müdafaa bakımından takviye maksadı ile İcra Vekilleri Heyetine bu kanunda gösterilen şekil ve şartlar dairesinde vazife ve salahiyetler verilmiştir. Bu kanun hükümlerine tevfikân İcra vekilleri Heyetince ittihaz edilecek kararları hazırlamak ve bu işle alakalı vekaletler arasında işbirliği temin etmek üzere bir Koordinasyon Heyeti teşkil olunacaktır. Bu heyet, başvekilin teklifi üzerine alakalı vekillerden tereküp etmek üzere İcra Vekilleri arasından ayrılır.	Düstur III. Tertip 21.cilt s.433
13	5	1940	3820 sayılı Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaleti Teşkilat ve Memurin Kanununda Değişiklik Yapılmasına dair kanun kabul edildi.	Hudud ve Sahiller Sıhhat Umum Müdürlüğüne ait bazı kadrolarda değişiklik yapılmıştır.	Düstur III. Tertip 21.cilt s.804
14	2	1941	Ticaret Vekaletine Bağlı Bir İaşe	Memleketin iaşe işlerinin tanzim, idare ve	Düstur

			Teşkilatı Kurulmasına Mütadair 102 numaralı Koordinasyon kararı	murakabesi için Ticaret vekaletine bağlı iâşe teşkilatı kurulmuştur. Teşkilat merkezde ve vilayetlerde örgütlenmiştir. Ticaret Vekaletine bağlı olarak kurulacak Toprak Mahsulleri Ofisi ve ticaret ofisinin Vekaletteki işleri aîşe müsteşarlığında görülecektir.	III. Tertip 22.cilt s.266
14	2	1941	Ticaret Vekaletine Bağlı Bir Petrol Ofisi Kurulmasına Dair 103 numaralı Koordinasyon kararı.	Hükmi şahsiyeti haiz olmak, hususi hükümlerine tevfikân idare edilmek üzere bir Petrol Ofisi kurulmuştur. Ofis Ticaret Vekaletine bağlı ve Ticaret Vekaletinin murakabesine tabi olup merkezi İstanbul'dadır. Ofisin idare uzvu umum müdürlüktür.	Düstur III. Tertip 22.cilt s.271
14	2	1941	Ticaret Vekaletine Bağlı bir Ticaret Ofisi Kurulmasına Mütadair 104 numaralı Koordinasyon kararı.	Halk ve milli müdafaa ihtiyaçları için lüzumlu iâşe maddeleriyle malzemesinin alım satım işlerini tedvir ve idiharını temin etmek için Ticaret Vekaletine bağlı hükmi şahsiyeti haiz olmak üzere bir Ticare ofisi kurulmasına ve 5 milyon liraya kadar sermaye verilmesine karar verilmiştir.	Düstur III. Tertip 22.cilt s.271
26	3	1941	Nafia Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesi	Nafia Vekaleti teftiş heyeti, müfettiş, sıfat ve salahiyetini haiz bir reisin idaresi altında kadro ile muayyen Başmüfettiş ve Müfettişlerden mürekkep olup doğrudan doğruya Vekalet makamına bağlıdır.	Düstur III. Tertip 22.cilt s.409
14	4	1941	Ziraat Vekaleti Taşra Teşkilatı Kadrosuna İlave Yapılmasına Dair 134 numaralı Koordinasyon kararı.	Ziraat makine ve alatının fenni ve esaslı bir şekilde kullanılması ve buna tealluk eden işlerin ifası için Ziraat vekaleti taşra teşkilatı kadrosuna ek yapılmıştır.	Düstur III. Tertip 22.cilt s.474
21	5	1941	4037 sayılı Hariciye Vekaleti Teşkilatı Hakkındaki 3312 sayılı kanuna ek Kanun kabul edildi.	Kanunla Vekalet kadrosuna bazı eklemeler yapıldı.	Düstur III. Tertip 22.cilt s.628
31	5	1941	Vilayetlerde (İâşe Müdürlükleri) ve (İâşe heyetleri) teşkiline dair 156 numaralı Koordinasyon kararı.	Ticaret vekaletine bağlı olmak üzere, Ankara, İstanbul İzmir'de İâşe Müdürlükleri diğer vilayetlerde İâşe Heyetleri kurulmasına karar verildi.	Düstur III. Tertip 22.cilt s.1292
4	7	1941	4093 sayılı Maliye Vekaleti Teşkilat Ve Vazifeleri Hakkındaki 2996 Sayılı Kanuna Ek Kanun kabul Edildi.	Kanuna göre, belediye hududu içinde ayrıca kaza teşkilatı bulunan vilayet merkezlerinin Maliye teşkilatı, defterdarın idaresi altında bir mali vahdet teşkil eder. Bu şehirlerdeki belediye hudud içinde bulunan kazalarda muhasebe servisinden maada diğer bütün servisler defterdarlığa bağlıdır.	Düstur III. Tertip 22.cilt s.1444
22	8	1941	4113 sayılı Maarif Vekaleti Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri hakkındaki 2287 numaralı kanuna ek Kanun kabul edildi.	Maarif Vekilliği Merkez teşkilatı yeniden düzenlenmiştir. Vekalette iki müsteşar bulunmaktadır.	Düstur III. Tertip 22.cilt s.1546
10	12	1941	Ticaret Vekaleti Teftiş Heyeti Nizamnamesine ek nizamname	Ek nizamname göreve alınacak müfettişlerin koşulları ile ilgilidir.	Düstur III. Tertip 23.cilt s.67
16	3	1942	Dağıtma Ofisinin Kurulmasına dair 295 sayılı Koordinasyon kararı	Milli Korunma Kanunun muaddel 6. maddesine göre hükmi şahsiyeti haiz olmak, hususi hukuk hükümlerine tevfikân idare edilmek ve mesuliyeti sermayesiyle mahdud olmak üzere ticaret vekaletine bağlı Dağıtma Ofisi kurulmasına karar verilmiştir. Ofis, her nevi maddeleri tayin edilecek usuller dairesinde ve vasıtalarla tedarik ve	Düstur III. Tertip 23.cilt s.393

				iddihar eder, bunların satış ve dağıtılması işlerini görür. Ofisin idare uzvu umum müdürlüktür. Umum müdür Ticaret Vekaletinin teklifi üzerine İcra Vekilleri heyetince atanır.	
13	4	1942	İşe Müsteşarlığı Teşkilatının Tadiline Dair Olan 307 sayılı Kararın Meriyete Vaz'ı hakkında kararname	Merkez ve taşra teşkilatında tadil yapılmıştır.	Düster III. Tertip 23.cilt s.446
5	5	1942	Dağıtma Ofisinin Merkez Kadrosuna dair olan 314 sayılı Kararın Meriyete Vaz'ı hakkında Kararname	Dağıtma Ofisinin merkez kadosunda değişiklik yapılmıştır. Memuriyet unvanı, adedi ve derecesi belirlenmiştir.	Düster III. Tertip 23.cilt s.576
25	5	1942	İşe Müsteşarlığı Teşkili Hakkındaki Karar Hükmünü Değiştiren 339 sayılı kararın meriyete konulmasına dair kararname	İşe müsteşarlığı için Ticaret vekaleti emrine verilen tahsisat bakiyeleri iptal olmuştur. İşe müsteşarlığı teşkilatında istihdam edilmekte olanlardan işbu kara merbut kadro cetveliyle unvanı değişmiş olanlar memuriyetlere getirilecek olanlar tayin muamelesinin ikmaline kadar almakta bulundukları ücret v tazminatlarıyla eski vazifelerine devam edecektir.	Düster III. Tertip 23.cilt s.674
11	8	1942	İşe Merkez Teşkilatının İlgaıyla Bu Teşkilata Ait Vazifelerin Sureti İfası Hakkındaki 373 numaralı kararın meriyete konulmasına dair kararname	Ticaret Vekaleti İşe Müsteşarlığı merkez teşkilatı ilga edilmiştir. Taşra teşkilatı 371 sayılı kararla kaldırılmıştır.	Düster III. Tertip 23.cilt s.1780
11	8	1942	Dağıtma Ofisinin Ve Bu Ofise Ait Tasfiye İşlerinin Sureti İfasına Dair Olan 374 numaralı kararın meriyete vazı hakkında kararname	Dağıtma ofisi ilga olmuştur.	Düster III. Tertip 23.cilt s.1782
6	1	1943	4351 sayılı Hariciye Vekaleti Teşkilat Kanununa bağlı 5 sayılı Cetvelin Değiştirilmesi hakkında Kanun	Vekalette çalışan memurların sınıflandırmasını gösteren 5 sayılı cetvelde değişiklik yapıldı.	Düster III. Tertip 24.cilt s.210
21	6	1943	4442 sayılı Ticaret Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine dair 3614 sayılı Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Vekalette çalışan memurların sınıflandırmasını gösteren cetvele ek yapıldı.	Düster III. Tertip 24.cilt s.1375
23	6	1943	4443 sayılı Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun kabul edildi.	Başvekalet teşkilatı bir müsteşarın idaresi altında kanunda gösterilen diğer dairelerden oluşmaktadır. Başvekalet teşkilatı hakkındaki 3154 numaralı Kanun yürürlükten kalkmıştır.	Düster III. Tertip 24.cilt s.1377
28	6	1943	4445 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat Ve Vazifeleri Hakkındaki 1624 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve bu Kanuna bir madde eklenmesine dair Kanun kabul edildi.	Dahiliye Vekaleti merkez teşkilatı bir müsteşarla kanunda yazan diğer dairelerden oluşmaktadır.	Düster III. Tertip 24.cilt s.1384
30	6	1943	4451 sayılı Gümrük ve İnhisarlar Vekaleti Teşkilat ve Vazifeleri Hakkındaki 2825 sayılı Kanuna Ek Kanun kabul edildi.	Gümrük ve İnhisarlar vekaleti merkez ve taşra kadrosuna dahil memurların inzibati suçları hakkında karar vermek ve kanun ve nizamnamelerle verilen diğer işleri görmek üzere vekalette bir inzibat komisyonu kurulması hükmü getirilmiştir.	Düster III. Tertip 24.cilt s.1409
15	5	1944	Ticaret Vekaleti Merkez	Milli Korunma Muhasebe bürosu	Düster

			Teşkilatına Milli Korunma Muhasebe Bürosu kadrosunun eklenmesine dair Karar	kurulmuştur.	III. Tertip 25.cilt s.389
14	6	1944	4589 sayılı Başvekalet Teşkilatı Hakkındaki 4443 sayılı Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Ek maddeye göre, Milli Emniyet Hizmeti Reisinin tayini 3656 sayılı Kanunun 6. maddesi hükümlerine tabidir.	Düster III. Tertip 25.cilt s.1079
12	7	1944	4618 sayılı Dahiliye Vekaleti Merkez Teşkilat Ve Vazifeleri Hakkındaki 1624 Sayılı Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesine Ve 4446 Sayılı Kanuna Bağlı Cetvelde Değişiklik Yapılmasına dair Kanun kabul edildi.	Dahiliye Vekaleti merkez teşkilatına bir reis ve dört tetkik müşavirinden mürekkep bir tetkik Heyeti ilave edilmiştir.	Düster III. Tertip 25.cilt s.1191
7	8	1944	4655 sayılı Münakalat Vekaletinin Hazarda İdare Etmekte Olduğu Münakale ve Muhabere ve Mürasele İşlerinin Umumi ve Kısmi Seferberlik Halinde ve Fevkalade Hallerde Ne Suretle İfa Edileceğine dair Kanun kabul edildi.	Bu gibi hallerde memleket müdafaası istek ve ihtiyaçları ön planda tutulur. Bu hizmetlerin sağlanması için Milli Müdafa vekaleti ve Genelkurmay Başkanlığının mütalaaları alınmak üzere hazarda Münakalat Vekaleti tarafından hazırlanacak projelere göre işler yürütülecektir.	Düster III. Tertip 25.cilt s.1376
30	9	1944	Milli Korunma Kanunu Hükümlerine Tevfikan Adliye Vekilliğince Kurulacak Teşkilatın Kadro Ve İdare Masraflarını Karşılama Üzere 150.000 lira tahsisat verilmesi hakkında Kararname	Milli Korunma Kanunun muaddel 67. maddesine müsteniden Temyiz Mahkemesinde hususi bir daire ve üç yerde üç toplu mahkeme için Adliye Vekaletine yetki verilmiştir.	Düster III. Tertip 25.cilt s.1416
14	5	1945	4737 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki 2287 sayılı Kanuna Ek Kanun kabul edildi.	26. madde değiştirilmiş, milli Eğitim Bakanlığı müfettişlerinin tayininde aranacak vasıflar yeniden tanımlanmıştır.	Düster III. Tertip 26.cilt s.422
22	6	1945	Çalışma Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edildi.	İş hayatıyla ilgili hususları düzenlenme, yürütme ve denetleme işleviyle donatılmış bir Çalışma Bakanlığı kurulmuştur. Yürürlükte bulunan kanunlarda, bu konuya ilişkin yetki ve görevler Çalışma Bakanlığına verilmiştir. Bunlardan Ekonomi Bakanlığından başka Bakanlık ve idarelerce yürütülmekte olanlar, Çalışma Bakanlığına devredilinceye kadar, aynı Bakanlık ve idarelerce yürütülür.	Düster III. Tertip 26.cilt s.1228
25	6	1945	4767 sayılı Orman Koruma Kuruluşunun Kaldırılmasına ve Bu Kuruluşun Görev ve Yetkilerinin Devlet Orman İşletmelerine Devri Hakkında Kanun kabul edildi.	.	Düster III. Tertip 26.cilt s.1237
27	6	1945	4770 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Görevleri ve Kuruluşu hakkında Kanun kabul edildi.	Karar, hava ve sularda kamu ulaştırma hizmetlerini görmek üzere kurulmuş Devlet işletmeleriyle bunların tarife işlerini her birinin amaçları ve özel kanunları gereğince idare etmek, düzenlemek ve denetlemek üzere Ulaştırma Bakanlığı kurulmuştur	Düster III. Tertip 26.cilt s.1243
6	7	1945	4784 sayılı Tarım Bakanlığı Toprak İşleri Genel Müdürlüğü Görev ve Kuruluş Kanunu kabul edildi.	4753 sayılı Kanunun (Çiftçiyi topraklandırma 7 Haziran 1945) gerektirdiği işler ile çiftçiyi topraklandırmaya ilişkin başka bütün	Düster III. Tertip 26.cilt s.1300

				işleri yapmak üzere Tarım Bakanlığı içinde Toprak İşleri Genel Müdürlüğü kurulmuştur.	
28	1	1946	4841 sayılı Çalışma Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri hakkında Kanun kabul edildi.	Kanun Çalışma Bakanlığının nasıl örgütleneceğini düzenlemiştir. Kanunun birinci maddesine göre Çalışma Bakanlığı, çalışma hayatının düzenlenmesi, çalışanların yaşama seviyesinin yükseltilmesi, çalışanlar ile çalıştırılanlar arasındaki münasebetlerin memleket yararına ahenklendirilmesi, memleketteki çalışma gücünün genel refahı arttıracak surette verimli kınması, tam çalıştırma ve sosyal güvenliğin sağlanması ile görevlidir.	Düster III. Tertip 27.cilt s.860
11	2	1946	4862 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı Kuruluş Ve Memurları Kanununa Bazı Hükümler Eklenmesine ve 4258 sayılı Kanununa Bağlı Kadro Cetvellerinin Değiştirilmesine dair Kanun kabul edildi.	3017 sayılı Sağlık ve Sosyal yardım Bakanlığı Kuruluş ve memurları Kanunun üçüncü maddesinde gösterilen Sağlık ve sosyal Yardım Bakanlığı kuruluşuna, Sıtma Savaşı ve Eczacılık ve Tıbbi Müstahzarlar Genel Müdürlükleri eklenmiş ve aynı kanunun dokuzuncu maddesinde yazılı Sıtma ve Eczacılık ve tıbbi Müstahzarlar Şubeleri kaldırılmıştır.	Düster III. Tertip 27.cilt s.923
29	5	1946	4910 sayılı Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 2996 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine dair Kanun kabul edildi.	Bakanlığı bağlı bazı genel müdürlüklerin (gelirler ve hazine başta olmak üzere) görev ve yetkilerini içeren maddelerde değişiklik yapılmıştır.	Düster III. Tertip 27.cilt s.1182
10	6	1946	4926 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Kuruluş Kadrolarıyla Merkez Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 2287 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması hakkında Kanun kabul edildi.	Maarif Şurası tabiri Milli Eğitim Şurasına çevrilmiştir. Milli Eğitim Şurasının üyeleri ve görev ve yetkilerinde değişiklikler yapılmıştır.	Düster III. Tertip 27.cilt s.1272
13	9	1946	4951 sayılı Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında kanun kabul edildi.	Madde 1: Devlet Daireleri Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onamasıyla Bakanlıklara ayrılır. Bunlara tayin edilecek Bakanlardan ayrı olarak Devlet Bakanları da tayin edilebilir. Devlet Bakanlarından birine Başbakan Yardımcısı görevi verilebilir.	Düster III. Tertip 27.cilt s.1441
13	9	1946	4952 sayılı Başbakanlık Kuruluşu Hakkındaki 4443 sayılı Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Başbakanlık kadrosuna bazı kadrolar eklenmiştir.	Düster III. Tertip 27.cilt s.1442
11	6	1947	5066 sayılı İçişleri Bakanlığı Merkez Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun kabul edildi.	Değişiklik ile İçişleri Bakanlığı merkez kuruluşu, iki müsteşar ve iki müsteşar yardımcısı ile Kanunda gösterilen dairelerden oluşmaktadır. Müsteşarlardan biri Emniyet Genel Müdürlüğü ile Jandarma genel Komutanlığı işleri dışında bulunan bütün Bakanlık İşlerini, diğeri, bu iki kurumun işlerini, Bakandan aldıkları direktifleri Bakan adına yürütürler.	Düster III. Tertip 28.cilt s.1262
26	6	1947	Muhtelif Kararlarla Ticaret Bakanlığı Merkez ve İller Teşkilatına Eklenmiş Olan Kadroların Kaldırılması	Muhtelif kararlarla ticaret Bakanlığına bağlanmış olan merkez ve iller teşkilatına eklenmiş olan kadrolar kaldırılmıştır.	Düster III. Tertip 28.cilt s.1393

			Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı		
2	8	1947	Çalışma Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğünü yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararı.		Düstur III. Tertip 28.cilt s.1436
11	2	1950	5539 sayılı Karayolları Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri hakkında Kanun kabul edildi.	Bayındırlık Bakanlığına bağlı, tüzelkişiliği haiz olmak ve katma bütçe ile idare edilmek üzere Karayolları genel Müdürlüğü kurulmuştur	Düstur III. Tertip 31.cilt s.804
1	3	1950	5579 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Kuruluş Kadrolarıyla Merkez Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki 2287 sayılı Kanunda değişiklik Yapılmasına dair olan 4926 sayılı Kanuna bağlı 1 sayılı cetvele bazı kadrolar eklenmesi hakkında Kanun kabul edildi.	Bakanlık kadrosuna yeni kadrolar eklenmiştir.	Düstur III. Tertip 31.cilt s.1661
24	3	1950	5655 sayılı Maliye Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 2966 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine dair Kanun kabul edildi.	Maliye Bakanlığı merkez teşkilatında değişiklik yapıldı. Bümko görevleri yeniden düzenlendi.	Düstur III. Tertip 31.cilt s.2001
24	3	1950	5662 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Kuruluş Kadrolarıyla Merkez Kuruluşu ve Görevleri Hakkındaki Kanunda ve Görevleri Hakkındaki Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Olan Kanuna Bağlı (1) ve (2) sayılı cetvellerde değişiklik yapılması hakkında Kanun	Görev çeşidine göre sayı ve aylıkları gösterir cetvelde değişiklik yapılmıştır.	Düstur III. Tertip 31.cilt s.2036
20	2	1951	Ulaştırma Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğünü yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu Kararı	Ulaştırma Bakanlığına bağlı daire ve kurumları Bakan adına teftiş icap edenler hakkında soruşturma yapmak görev ve yetkisini haiz olan Teftiş Kurulu, bir başkan ile sayı ve dereceleri, kadro ile belirtilmiş başmüfettiş ve müfettişlerden ve Kurulun yazı işlerini görmekle vazifeli kalem şefi ve memurlardan teşekkül eder. Teftiş Kurulunun merkezi Ankara'dır.	Düstur III. Tertip 32.cilt s.1277
20	6	1951	5793 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Merkez Teşkilatı ve Vazifeleri hakkındaki 2287 sayılı kanunun 2773 sayılı kanunla değiştirilen 9. maddesine bir fıkra eklenmesi hakkında Kanun kabul edildi.	Ek madde Talim ve Terbiye Kurulunun kitap inceleme ve denetimlerine ilişkindir.	Düstur III. Tertip 32.cilt s.1547
27	6	1951	5797 sayılı Maliye Bakanlığı Başhukuk Müşavirliğinin ve Muhakemat Genel Müdürlüğünün vazifelerine, Devlet davalarının Takibi Usullerine dair olan 4353 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması hakkında Kanun kabul edildi.	Maliye Bakanlığı Hazine Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü teşkilatına ait vazifeler Baş Hukuk Müşavirinin nezaret ve murakabesi altında hukuk müşavirleri, merkez, il ve bölge muhakemat müdürleri, müşavir avukat ve avukatlar tarafından görülür.	Düstur III. Tertip 32.cilt s.1751
11	7	1951	5812 sayılı Milli Savunma Bakanlığının kuruluş ve görevlerine dair 5398 sayılı kanunun beşinci maddesinin	1199 sayılı Müdafaa-i Milliye vekaletinde bazı teşkilat icrasına dair kanun ile bu kanuna müzeyyel 1428 sayılı Kanun ve Genelkurmay Başkanlığının vazife ve	Düstur III. Tertip 32.cilt s.1826

			değiştirilmesi hakkında Kanun kabul edildi.	salahiyetleri hakkındaki 4580 sayılı Kanun kaldırılmıştır.	
1	8	1951	5825 sayılı Sağlık Ve Sosyal Yardım Bakanlığı Teşkilat Ve Memurları Kanununda ve Bu Kanuna Ek 4862, 5087 ve 5194 Sayılı Kanunlara Bağlı Kadro Cetvelleriyle 1951 Yılı Bütçe Kanununa Bağlı L İşaretli Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	Bakanlık kadrosunda değişiklik ve eklemeler yapılmıştır.	Düster III. Tertip 32.cilt s.1889
10	8	1951	5840 sayılı Tapu ve Kadastro genel Müdürlüğü ile toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğünün Başbakanlığa bağlanmasına dair Kanun kabul edildi.	3707 sayılı kanunla Adalet Bakanlığına devredilen ve diğer kanunlarla bu Bakanlığa tanınan görev ve yetkilerle 5613 sayılı kanunla Tarım Bakanlığına tanınmış görev ve yetkiler Başbakanlığa devrolunmuştur.	Düster III. Tertip 32.cilt s.1938
11	1	1952	5857 sayılı Başbakan ve Bakan Makam Ödenekleri hakkında Kanun kabul edildi.	Başbakan'a ayda 800 lira ve Bakanlara ayda (450) şer lira makam ödeneği verilir.	Düster III. Tertip 33.cilt s.186
11	2	1953	6050 sayılı Çalışma Vekaletinin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 4841 sayılı kanuna ek Kanun kabul edildi.	Vekalet kadrolarında değişiklik yapılmıştır.	Düster III. Tertip 34.cilt s.534
30	3	1953	6081 sayılı Hariciye Vekaleti Teşkilatı Hakkındaki Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Düzenleme elçilik unvanlarındaki değişimle ilgilidir.	Düster III. Tertip 34.cilt s.1282
26	2	1954	6287 sayılı Tarım Vekaleti Tetkik ve İstisare heyeti teşkiline dair Kanun kabul edildi.	Tarım vekaleti merkez teşkilatına tetkik ve İstisare heyeti adı ile bir teşkilat ilave edilmiştir. Heyetin görevlerinden biri Ziraat Vekaletinin dış memleketlerle münasebetlerini tedvir etmek vardır. Bugün Tarım ve Köy işleri Bakanlığı içerisinde yer alan Dış İlişkiler ve Avrupa Topluluğu Koordinasyon Başkanlığının kuruluş tarihçesinde bu Heyetin kuruluşu başlangıç olarak gösterilmektedir.	Düster III. Tertip 35.cilt s.489
1	12	1954	6439 sayılı Nafia Vekaleti Teşkilat ve Vazifelerine Dair Kanunun Beşinci Maddesinin Dördüncü Fıkrasının Değiştirilmesi Hakkında Kanun kabul edildi.	Değişikliğe göre mülhak bütçeli idarelerle belediyeler tarafından yapılacak keşif bedelleri 250.000 lirayı geçen binalarla tesisatının proje ve keşiflerinin tetkik ve tasdikiyle bunların alakadar dairelerce kurulacak kabul heyetlerinde aza bulundurulması hükmü getirilmiştir.	Düster III. Tertip 36.cilt s.49
27	4	1955	6543 sayılı Mili Müdafaa Vekaleti İle Bu Vekaletle Bağlı Teşekküllerde Kullanılacak Yabancı Devlet Tebaasından Mühassıs ve Ustalarla Yapılacak Mukaveleler Hakkındaki 2832 sayılı kanunun birinci maddesinin tadiline dair Kanun kabul edildi.	Yabancı görevlilerle ilgili hükmü beş seneye kadar sürecek mukaveleler akdine Milli Müdafaa Vekili salahiyetlidir.	Düster III. Tertip 36.cilt s.1331
10	1	1956	K/982 sayılı karar ile İktisat ve Ticaret Vekaletine Verilen Salahiyetlerden Bir Kısımının Ziraat ve Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletlerince kullanılması hakkındaki K/1004 sayılı kararı meriyete koyan İcra Vekilleri Heyeti Kararı	Tarım ürünleri ile ilgili kısımlarda Ziraat, sağlık gereçleri alımlarında da Sıhhat ve İçtimai Muavenet Vekaletleri bu yetkileri kullanacaktır.	Düster III. Tertip 37.cilt s.208

6	7	1956	6774 sayılı Sıhhat ve İctimai Muavenet Vekaleti Teşkilatı hakkındaki 3017 sayılı Kanuna ek Kanun kabul edildi.	Değişiklik kadro cetvellerindedir.	Düster III. Tertip 37.cilt s.1860
26	7	1956	Ziraat Vekaletinin İstıgal Mevzuu İçine Giren Maddelerin Kar Hadleriyle Satış Usul ve Şekillerinin Tesbitinde İktisat ve Ticaret Vekaletinin Veya Onun Tayin Edeceği Mercilerin Salahiyetli Kılınması Hakkında İcra Vekilleri Heyeti Kararı	Kar hadleri ve satış, usul ve şekillerinde bu Vekalet yetkilendirilmiştir.	Düster III. Tertip 37.cilt s.2082
22	5	1957	6973 sayılı Sanayi Vekâleti kuruluş ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edildi.	Memleketin sanayi, maden ve enerji işlerini umumi menfaat ve ihtiyaçlara uygun şekilde tanzim ve idare etmek, kanun gereğince kendisine bağlı Devlet işletme ve tesisleriyle İktisadi Devlet teşekküllerinin faaliyetlerini tanzim etmek, hususi teşebbüsün sanayi, maden ve enerji sahalarındaki faaliyetlerini kolaylaştırmaya ve teşvike matuf etütleri yapmak Vekaletin başlıca görevleri arasında sayılmıştır.	Düster III. Tertip 37.cilt s.1281
18	9	1957	Adliye Vekaletince kurulacak tek Hakimli Milli Korunma Mahkemelerinin Teşkilat Kadroları ve Mezkur Vekalet Emrine Verilecek Tahsisat Hakkında İcra vekilleri heyeti Kararı	Dokuz adet tek hakimli milli korunma mahkemesi teşkil edilmiştir.	Düster III. Tertip 37.cilt s.1819
11	2	1957	Başvekalet Koordinasyon Bürosunun Yeniden Tesisi Ve Bu Büroya Ait Kadro ve Tahsisat hakkında İcra Vekilleri Heyeti Kararı		Düster III. Tertip 38.cilt s.1039
25	3	1958	Başvekalete Bağlı Bir Tahsis Ve Tevzi Teşkilatı Kurulması hakkında İcra vekilleri heyeti Kararı.	Devamlı surette artmakta olan nüfus, istihsal ve yatırımların bazı mallar için tevliid ettiği ihtiyaçların temini ve kaynakların en müessir ve adilane bir şekilde kullanılması maksadıyla Başvekalete bağlı bir Tevzi ve Tahsis teşkilatı kurulmuştur.	Düster III. Tertip 39.cilt s.860
9	5	1958	7166 sayılı İmar ve İskan Vekaleti Kuruluş ve Vazifeleri Hakkında Kanun kabul edildi.	Yurdun imar ve iskan işlerini düzenlemek üzere kurulmuştur. Nafia Vekaletine bağlı görevler bu Vekalet devredilmiştir.	Düster III. Tertip 39.cilt s.926
2	2	1959	Tahsis ve Tevzi Teşkilatının Koordinasyon Vekiline Bağlanması ve Buna Mütferri Hususlar Hakkındaki Kararın Meriyete konması hakkındaki İcra vekilleri Heyeti kararı.		Düster III. Tertip 40.cilt s.139
16	5	1959	Sivil Müdafaada Vekaletlerarası İşbirliği ve Karşılıklı Yardım Nizamnamesinin Meriyete konulması hakkında İcra vekilleri Heyeti kararı.		Düster III. Tertip 40.cilt s.1085
27	2	1960	7457 sayılı Ziraat Vekaleti Toprak Muhafaza ve Zirai Sulama İşleri Umum Müdürlüğü Teşkilat ve Vazifeleri hakkında Kanun kabul edildi	Kurulan birimin kısaltılmış adı TOPRAKSU'dur.	Düster III. Tertip 41.cilt s.485
27	5	1960	Milli Birlik Komitesinin 27	TBMM meclisi feshedilmiştir. Bakanlar	Düster

			Mayıs 1960 İnkılabı dolayısıyla yayınladığı 1-35 numaralı tebliğler.	Kurulu o güne kadar siyasi partiye üye olmamış kişilerden oluşmaktadır.	IV. Tertip 1.cilt s.3
13	10	1960	101 sayılı Ulaştırma Bakanlığı Yüksek İstişare Kurulu Teşkiline dair Kanun kabul edildi.		Düster IV. Tertip 1.cilt s.376
24	10	1960	108 sayılı Savunma Sekreterlikleri Kurulması Hakkında Kanun kabul edildi.	Topyekûn Savunma ve Milli Seferberlik hizmetlerini Milli Güvenlik amaçlarına uygun bir şekilde planlamak ve yürütmek üzere genel bütçeye dahil dairelerle, katma bütçeli idareler ve Devlet Ekonomi Kurumları ve bunlara bağlı kurumlarda savunma sekreterlikleri kurulmuştur.	Düster IV. Tertip 1.cilt s.393
26	5	1962	55 sayılı Bakanlıklar Kuruluşu Hakkında Kanunun değiştirilmesine dair Kanun kabul edildi.	13 Eylül 1946 tarih ve 4951 sayılı Bakanlıklar Kuruluşu hakkında Kanunun birinci maddesinin üçüncü fıkrası şu şekilde değiştirilmiştir; “Devlet Bakanlıklarından bir veya birkaçına Başbakan Yardımcısı görevi verilebilir”	Düster V. Tertip 1.cilt s.970
11	6	1970	1303 sayılı Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi hakkında Kanun kabul edildi.		Düster V. Tertip 9.cilt İkinci Kitap s.2264
31	7	1970	1325 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı hakkında Kanun kabul edildi.	Milli Savunma Bakanlığı bakanlık müsteşarı yeteri kadar müsteşar yardımcısı ile Başkanlık, daire başkanlıkları ve bakanlığa bağlı diğer kuruluşları ihtiva eder. Bakanlıkça Genelkurmay Başkanlığı ile koordineli olarak düzenlenen bu teşkilat Silahlı Kuvvetler kuruluş ve kadrolarında gösterilir.	Düster V. Tertip 9.cilt İkinci Kitap s.2753
5	8	1971	Toprak Reformunun Temel İlkeleri ve Stratejisine ait Esasların Kabulüne dair Bakanlar Kurulu	Yüksek Planlama Kurulunun kararı ile kabul edilen esaslar Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmıştır. Toprak reformu ile ilgili hazırlık çalışmaları yapmak ve reformu uygulamak üzere Başbakanlığa bağlı bir örgüt kurulması tedbirler arasındadır. Bu örgütün merkezde reform çalışmalarına ilişkin etüd, plan, projelendirme esaslarını ve standartlarını saptayan ve bunları uygulamaya koyan; Bakanlıklararası koordinasyonu yapacak bölgesel birimler kurulacaktır. Birimler, gerektiğinde anlaşmazlıkları uzlaştırmak üzere kamu görevlilerini ve mahalli çiftçi temsilcilerinin katılacağı Toprak Reformu Komisyonları kurulabilecektir. Reform Bölgelerinde hızlı yargılama usulü ile çalışacak ve süratli karar verebilecek Toprak Reformu Mahkemeleri kurulacaktır. Merkez örgütüne bağlı olarak toprak reformu uygulamasında ve kooperatiflerde görev alacakları eğitmek üzere bir Toprak Reformu Eğitim ve Araştırma Enstitüsü kurulacaktır.	Düster V. Tertip 10.cilt Üçüncü Kitap s.3023
25	3	1972	1583 sayılı Milli Savunma Bakanlığı Görev ve Teşkilatı hakkındaki Kanunun 4 ve 6. maddelerinin değiştirilmesi hakkında Kanun kabul edildi.		Düster V. Tertip 11.cilt İkinci Kitap s.2240
8	5	1972	1595 sayılı orman Bakanlığı	Orman Bakanlığının kuruluş amaç ve	Düster

			Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edildi.	görevleri sayılmıştır.	V. Tertip 11.cilt Üçüncü Kitap s.2627
13	7	1972	1609 sayılı Bayındırlık Bakanlığı Kuruluş ve Görevleri hakkında Kanun kabul edildi.	Milli Savunma Bakanlığının Milli ve Nato Enfrastrüktür hizmetleri ve Ulaştırma Bakanlığına bağlı genel müdürlüklere kanunlarla verilmiş olan yapım yetkileri dışındaki tüm görevler bu bakanlığa verilmiştir.	Düster V. Tertip 11.cilt Üçüncü Kitap s.2842
16	7	1972	1617 sayılı Toprak ve Tarım Reformu Öntedbirler Kanunu kabul edildi.	Başbakanın veya Başbakanın görevlendirileceği Bakan veyahut Bakanlığa bağlı bir Toprak ve Tarım Reformu Müsteşarlığı kurulmuştur.	Düster V. Tertip 11.cilt Üçüncü Kitap s.2997
5	10	1972	Milli Eğitim Reformu Stratejisi hakkındaki Raporun kabulüne dair BKK	Rapor, bakanlık merkez teşkilatında reform öngörmektedir.	Düster V. Tertip 11.cilt Üçüncü Kitap s.3247
1	12	1972	KİT Reformunu Onaylayan Bakanlar Kurulu Kararı	Yüksek Planlama Kurulunun hazırladığı rapor BKK tarafından kabul edildi. Rapor'da etkinlik ve verimlilik kavramlarının öne çıkarıldığı görülmektedir. Reformun uygulamasını takip edebilmek bakımından Devlet Teşebbüsleri Genel İdaresi kurulması kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 12.cilt Birinci Kitap s.166
20	4	1973	Bakanlıklararası Ekonomik Kurul ve Bakanlıklararası Ekonomik Kurul Alt komitesi kurulması hakkındaki Kararı yürürlüğe koyan Bakanlar Kurulu kararı	Bakanlıklararası ekonomik koordinasyonu sağlamak üzere Maliye Bakanının başkanlığında Dışişleri, Bayındırlık, Ticaret, Tarım, Ulaştırma, Çalışma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, turizm ve Tanıtma Bakanlıklarından kurulu Bakanlıklararası Ekonomik Kurul kurulmuştur. Bu kurulun çalışmalarını kolaylaştırmak ve görüşülecek konuların olgunlaştırılmış şekilde Kurul'a intikalini sağlamak amacıyla DPT Müsteşarının Başkanlığında Maliye, ticaret, Sanayi ve teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları Müsteşarlarının ve TC Merkez Bankası Başkanının katılmaları ile Bakanlıklararası Ekonomik Kurul Alt Komitesi kurulmuştur.	Düster V. Tertip 12.cilt İkinci Kitap s.2052
14	6	1973	1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu kabul edildi.		Düster V. Tertip 12.cilt İkinci Kitap s.2342
8	2	1974	Bakanlıklararası Ekonomik Kurul (BEK) ve Bakanlıklararası Ekonomik Alt Komitesi kurulması hakkında kararı yürürlüğe koyan BKK	Kurul, Dışişleri, Maliye, Bayındırlık, Ticaret, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlarından oluşmaktadır.	Düster V. Tertip 13.cilt Birinci Kitap s.659
25	11	1975	Bakanlıklararası Ekonomik Kurul (BEK) ve Bakanlıklararası Ekonomik Alt Komitesi kurulması hakkında kararı yürürlüğe koyan BKK	Gümrük ve Tekel, Turizm ve Tanıtma ve Köyşleri ve Kooperatifler Bakanları da Kurul üyesi olmuşlardır.	Düster V. Tertip 14.cilt Birinci Kitap s.144
26	11	1975	Kurumlardan hangilerinin	İki liste bulunmakta, bunlardan birinci	Düster

			devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olduklarının, hangilerinin bu nitelikte bulunmadıklarının tespitine dair kararı yürürlüğe koyan BKK	listede devlete verilmiş asli ve sürekli bir kamu hizmetini genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü kılınanlar diğer listede ise bu yetkiye sahip olmayan kurumlar mevcuttur. İkinci liste Kamu İktisadi Teşebbüslerinden oluşmaktadır.	V. Tertip 15.cilt Birinci Kitap s.387
26	6	1978	2171 sayılı Kamu Yönetiminde ve Harcamalarında Etkinlik ve Verimliliği sağlamak ve savurganlığı önlemek amacıyla alınacak ekonomik ve mali önlemler hakkında Yetki Kanunu	Kaynakların etkinliği ve verimliliği amaç olarak ortaya konmuş.	Düster V. Tertip 17.cilt s.83
2	6	1979	Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu Kurulmasına Dair BKK	Bölge ölçeğinde yapımına başlanılan fiziki planlama çalışmalarının uygulanmasında bütünlük sağlamak üzere kurulacak kurul, İmar ve İskan bakanlığı Bölge kuruluşu temsilcisinin Başkanlığında Bayındırlık, Ulaştırma, Gıda-tarım ve hayvancılık, Sanayi ve teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve tanıtma, Köyleri ve kooperatifler, orman ve yerel Yönetim Bakanlıklarının Bölge kuruluşları temsilcileri ve DPT uzmanlarından oluşmaktadır.	Düster V. Tertip 18.cilt s.400
24	1	1980	Koordinasyon Kurulu ile Para Kredi Kurulu kurulmasına dair BKK	Beş yıllık plan ve yıllık programların tatbiki ile ilgili olarak memleketin ekonomik hayatına taalluk edip birden fazla bakanlığı ilgilendiren konularda üst seviyede koordinasyon sağlamak amacıyla kurulmuşlardır. Koordinasyon kurulu Başbakanlık müsteşarının başkanlığında adeta bir iç kabine gibi çalışmaktadır. Kurulda ilgili bakanlıkların müsteşarları yer almaktadır. Para kredi ve Kurulu, para politikasının yürütülmesini üstlenmektedir. Kurul, Bakanlar Kurulu Kararını gerektirmeyen durumlarda ilgili Bakanlıklarca uygulanmak üzere karar alma yetkisi ile donatılmıştır.	Düster V. Tertip 19.cilt s.222
13	2	1981	2384 sayılı orman Bakanlığının Tarım Bakanlığına Devri hakkında Kanun kabul edildi.	Orman Bakanlığı teşkilatı, kendisine bağlı tüm birimleri ile Tarım Bakanlığına devredilmiştir.	Düster V. Tertip 20.cilt s.149
23	4	1981	2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanun kabul edildi.	Başbakanlık ve bakanlıklarla bunlara bağlı kuruluşlarda, teşkilat kanunu bulunup bulunmadığına bakılmaksızın atama ve nakiller bu Kanunda belirtilen usullere göre yapılacaktır.	Düster V. Tertip 20.cilt s.257
28	7	1981	2499 sayılı Sermaye Piyasası Kanunu kabul edildi.	Bu kanunla verilen görevleri yapmak üzere tüzelkişiliği haiz Sermaye Piyasası Kurulu kurulmuştur. Kurulun ilgili olduğu bakanlık Maliye Bakanlığıdır.	Düster V. Tertip 20.cilt s.356
28	2	1982	Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname 27 Şubat 1982'de Bakanlar Kurulunca kabul edildi. 28 Şubat'ta Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girdi.	Kararnameye göre, Bakanlıklar "Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkındaki Kanun çıkarılıncaya kadar, süratli, verimli ve düzenli çalışmaları için Bu kararname hükümlerine göre yeniden düzenlenecektir.	RG: 28.2.1982 Sayı.17619

17	6	1982	2680 sayılı Kamu Kurum ve kuruluşlarının kuruluş, görev ve yetkilerinin düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu	Tarım Satış ve Tarım kredi kooperatifleri ile bunların birliklerinin kuruluş, görev ve yetkilerine ilişkin konularda kanunda belirtilen çerçeve dahilinde Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi tanınmıştır. Bu yetkiye dayanarak bakanlar Kurulu, kamu hizmetlerinin düzenli, etkili, verimli, ekonomik ve süratli bir şekilde yürütülebilmesi için belli ilkeleri göz önünde tutacaktır. Buna göre; f) Kamu hizmetlerinden genel idare esaslarına göre yürütülmesi gerekenler, Başbakanlık, Bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar eliyle yürütülecek g) Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlanmasında, kamu hizmetlerinde iş bölümünün ve koordinasyonun sağlanması, bir hizmetin tek kuruluş veya birim tarafından yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi esasına uyulur h) Bakanlıklar, Müsteşarlık ve Genel Müdürlükler, Bakanlar Kuruluna bu kanunla verilen yetkiye göre kurulur i) Kurum ve kuruluşların merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı, hizmetlerin özelliğinden kaynaklanan zorunlu farklılıklar saklı kalmak kaydıyla hiyerarşik bağlılık, unvan ve rütbe standardizasyonu sağlanacak şekilde düzenlenir j) Kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatının düzenlenmesinde valilere gerekli yetkiler tanınır.	Düster V. Tertip 21.cilt s.350
18	10	1982	2709 sayılı Kurucu Meclis tarafından kabul olunan ve 24.9.1982 tarihli 2709 numaralı Kanuna göre halkoyuna sunulan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası		Düster V. Tertip 22.cilt, Birinci Kitap s.3
30	12	1982	51 sayılı KHK; Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esaslarına İlişkin 27/2/1982 Tarihli ve 8/4334 sayılı Kararnameye Bağlı “Merkez Kuruluşu Hizmet Birimleri” ile 27/2/1982 tarihli ve 8/4337 sayılı Kararnameye Bağlı Kadro cetvellerinde Değişiklik yapılması hakkında KHK	27/2/1982 tarihli kararname Düster’da yok?????	Düster V. Tertip 22.cilt, Birinci Kitap s.1029
13	12	1983	174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK	Bakanlıkların Kuruluş ve görev Esaslarının tespiti 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar kurulunca 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır. Bu Kararname ile Bakanlıkların	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.199

				örgütlenmesi ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.	
13	12	1983	175 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.219
13	12	1983	176 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.59
13	12	1983	177 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.261
13	12	1983	178 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.278
13	12	1983	179 sayılı Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.303
13	12	1983	180 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.334
13	12	1983	181 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.364
13	12	1983	182 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.389
13	12	1983	183 sayılı Tarım Orman ve Köyşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.410
13	12	1983	184 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.442
13	12	1983	185 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.464
13	12	1983	186 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.489

13	12	1983	187 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.505
13	12	1983	188 sayılı Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri hakkında KHK	Müsteşarlığın yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.528
13	12	1983	189 sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Yurtdışı Teşkilatı Hakkında KHK	Kamu kurum ve kuruluşlarının yurt dışı teşkilatlarının yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 13/12/1983 tarihinde kararlaştırılmıştır.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.547
8	6	1984	202 sayılı 13/12/1983 gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK	Değişiklikler Bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarını içermektedir.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.579
8	6	1984	203 sayılı Başbakanlık Teşkilatı hakkında KHK	Başbakanlık teşkilatının yeniden düzenlenmesi 17/6/1982 tarihli ve 2680 sayılı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak Bakanlar Kurulunun 8/6/1984 tarihinde kararlaştırılmıştır.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.582
8	6	1984	204 sayılı 29/3/1984 tarih ve 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında KHK'nin Değiştirileek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin değiştirilmesine İki Maddesinin Yürürlükten kaldırılmasına dair KHK	Bakanlık Teşkilatında değişiklik Danışma, Denetim ve Yardımcı Birimleri �zerindedir.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.593
8	6	1984	176 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında KHK'nin Bazı maddelerinde değişiklik yapılmasına ve bu Kanun Hükmünde Kararnameye İki Madde Eklenmesine Dair 205 sayılı KHK	Değişiklikler, APK, Basın Halkla İlişkiler Müşavirliği ve Yardımcı Birimler �zerindedir.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.595
8	6	1984	206 sayılı Dışışleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlık �rg�tlenmesi yeniden düzenlenmiştir.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.600
8	6	1984	207 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında 13/12/1983 Tarihli ve 178 sayılı KHK'nin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair KHK	Değişiklik APK, Bağlı ve İlgili Kuruluşlar �zerinedir.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.611
8	6	1984	208 sayılı Milli Eğitim gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 179 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesine Dair KHK	Değişiklikler ağırlıklı olarak, ana hizmet birimleri, özel ihtisas komisyonları ile ilgilidir.	D�st�r V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.618
8	6	1984	13/12/1983 Tarihli ve 180 sayılı Bayındırlık ve İşkan Bakanlığının Teşkilat ve	Değişiklikler, danışma ve denetim birimleri ile ilgilidir.	D�st�r V. Tertip 23.cilt,

			görevleri Hakkında KHK'nin Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK		Birinci Kitap s.624
8	6	1984	210 sayılı Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının Teşkilat ve görevleri hakkında 181 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK	Değişiklikler APK, Danışma ve Denetim Birimleri ile ilgilidir.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.634
8	6	1984	211 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 182 sayılı KHK'nin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK	Düzenleme APK Başkanlığı ile ilgilidir.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.639
8	6	1984	13/12/1983 Tarihli ve 183 sayılı Tarım Orman ve köy işleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesinin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında KHK	Kararnamede kapsamlı değişiklik yapılmıştır.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.643
8	6	1984	213 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında 184 sayılı KHK'nin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK	APK ve Basın Halkla İlişkiler Birimleri düzenlenmiştir.	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.654
8	6	1984	214 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 13712/1983 tarihli ve 185 sayılı KHK'nin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK	APK ve Basın Halkla İlişkiler Birimleri düzenlenmiştir	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.658
8	6	1984	215 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 186 sayılı KHK'nin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında KHK	APK ve Basın Halkla İlişkiler Birimleri düzenlenmiştir	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.662
8	6	1984	216 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 13712/1983 tarihli ve 187 sayılı KHK'nin Bazı Hükümlerinde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	APK ve Basın Halkla İlişkiler Birimleri düzenlenmiştir	Düster V. Tertip 23.cilt, Birinci Kitap s.666
27	9	1984	3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve görev Esasları Hakkında kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	Bu Kanun Bakanlık Örgütlenmesine ilişkin ilk çerçeve Kanun'dur	Düster V. Tertip 24.cilt, Birinci Kitap s.12
9	10	1984	3055 sayılı Başbakan ve Bakanların Temsil Ödenekleri		Düster V. Tertip

			ile Dışarıdan Atanan Bakanların Ödenek ve Yollukları hakkında Kanun kabul edildi.		24.cilt, Birinci Kitap s.28
10	10	1984	3056 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun kabul edildi.	Bu Kanunun amacı bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Devlet Teşkilatının düzenli bir şekilde işlemlerini temin etmek, Anayasa ve kanunlarla Başbakana verilen görevleri yerine getirmek için Başbakanlık Teşkilatının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ait esasları düzenlemektir.	Düster V. Tertip 24.cilt, Birinci Kitap s.29
16	10	1984	3057 sayılı 29/3/1984 tarih ve 2992 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, İki Maddesinin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Kabulü Hakkında Kanun kabul edildi.	Kanun bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır.	Düster V. Tertip 24.cilt, Birinci Kitap s.41
8	1	1985	3143 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 13/12/1983 Tarihli ve 185 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun kabul edildi.	Bu Kanunun amacı; a) Ülkenin sanayi politikasının günün şartlarına ve teknolojinin gereklerine göre tespitine yardımcı olmak, kalkınma plan ve programlarında yer alan ilke ve hedefler doğrultusunda sanayinin dengeli ve süratli gelişmesini sağlamak ve teşvik etmektir. b) Milli kalkınma plan ve programları doğrultusunda, iç ticaret hizmetlerine ilişkin anahedef ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, bu politikalar doğrultusunda faaliyetlerin düzenlenmesi için, Sanayi ve ticaret Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine dair esasları düzenlemektir.	Düster V. Tertip 24.cilt, Birinci Kitap s.201
9	1	1985	3146 sayılı Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 184 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun kabul edildi.	Bu Kanunun amacı, çalışma hayatını, işçi-işveren ilişkilerini düzenlemek denetlemek ve sosyal güvenlik imkanını sağlamak, bu imkanı yaygınlaştırmak ve geliştirmek, yurt dışında çalışan işçilerimizin çalışma hayatından doğan hak ve menfaatlerini korumak ve geliştirmek için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının kurulmasını sağlamak, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.	Düster V. Tertip 24.cilt, Birinci Kitap s.225
14	1	1985	3152 Sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 176 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinde Değişiklik	Bu Kanunun amacı, yurdun iç güvenliğinin ve asayişinin sağlanması, kamu düzeninin ve genel ahlakın korunması, mülki idare bölümlerinin kurulması, kaldırılması ve düzenlenmesi ile ilgili çalışmaların yapılması, mahalli idarelerin yönlendirilmesi, kaçakçılığın men ve takibi, yurt dışında sivil savunma	Düster V. Tertip 24.cilt, Birinci Kitap s.239

			Yapılmasına, Bazı Maddelerinin Yürürlükten Kaldırılmasına ve Bu Kanun Hükmünde Kararnameye İki Madde Eklenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun kabul edildi.	nüfus ve vatandaşlık hizmetlerinin yürütülmesi için İçişleri Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.	
19	1	1985	3154 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 186 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun kabul edildi.	Bu Kanunun amacı, enerji ve tabii kaynaklarla ilgili hedef ve politikaların, ülkenin savunması, güvenliği ve refahı, milli ekonominin gelişmesi ve güçlenmesi doğrultusunda tespitine yardımcı olmak, enerji ve tabii kaynakların bu hedef ve politikalara uygun olarak araştırılmasını, geliştirilmesini, üretilmesini ve tüketilmesini sağlamak için Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.	Düster V. Tertip 24.cilt, Birinci Kitap s.261
6	3	1985	3161 sayılı Tarım Orman ve Köyşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile 13712/1983 Tarihli ve 183 sayılı Tarım Orman ve Köyşleri Bakanlığının teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi, Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun kabul edildi.	Bu Kanunun amacı, kalkınma plan ve programları doğrultusunda, köylerin kalkındırılması, tarım, hayvancılık ve ormancılığın geliştirilmesini sağlamak, görev alanına giren altyapı tesisleri ile tarımsal, sosyal ve ekonomik kamu hizmetlerinin yapılması için Tarım orman ve Köyşleri Bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir.	Düster V. Tertip 24.cilt, Birinci Kitap s.289
15	10	1986	3313 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 27/9/1984 Tarihli ve 3046 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun kabul edildi.	Kanunun 4'üncü maddesinin (b) bendi, "Devlet bakanlarının sayısı onu geçemez" şeklinde değiştirildi. 10'uncu maddesine "Bağlı kuruluşlar, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, diğer bir bakanlığa bağlanabilir" fıkrası eklendi. 41'nci maddesinin 2'nci fıkrası "her bakanlığın merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatı kendi kuruluş kanunlarında gösterilir" şeklinde değiştirildi.	Düster V. Tertip 26.cilt, Birinci Kitap s.36
19	11	1986	3322 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameler ile Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 182 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	Ulaştırma Bakanlığının ana hizmet birimleri yeniden tanımlanmıştır. Bayındırlık ve İskan Bakanlığının kuruluş amacını içeren maddesinde değişiklik yapılmıştır.	Düster V. Tertip 26.cilt, Birinci Kitap s.44
9	4	1987	3347 sayılı 12/3/1986 Sayılı Kanun ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilatlarında Değişiklik Yapılmasına Dair yetki Kanunu kabul edildi.	12 Mart 1986 tarihli Kanun kamu personelinin çalışma koşullarına ilişkindir. Yetki Kanununda Kamu kurum ve kuruluşlarının teşkilatlanmalarına ilişkin olarak; kamu hizmetlerinin	Düster V. Tertip 26.cilt, Birinci Kitap s.102

				bakanlıklar arasında bölünüşüne, hangi ana hizmet kuruluşlarının hangi bakanlıklara bağlanacağına, bağlı ve ilgili kuruluşlar kurulmasına, mevcut kurum ve kuruluşların birleştirilmesine veya kaldırılmasına, bakanlıkların taşrada ve yurt dışında teşkilat kurmasına; kurulması, muhafazası, birleştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi öngörülen kamu kurum ve kuruluşlarının kuruluş biçimlerine, hukuki yapılarına, hangi ana hizmet birimlerinden oluşacağına, birimler arasındaki hiyerarşik ilişkilere, bütün kuruluşlarda benzer hizmet yapan birimlerin görev, yetki ve yükümlülüklerine ait genel esaslarda bu esaslara uygun olarak kurum ve kuruluşların görev, yetki, teşkilat ve kadrolarının düzenlenmesine ilişkin hükümlerinde yapılacak yeni düzenleme ve değişiklikleri kapsar.	
9	4	1987	3348 sayılı Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun (Ulaştırma Bakanlığının Teşkilat ve görevleri Hakkında 182 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Bu Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkında 211 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun) kabul edildi.	Bu Kanunun amacı, ülkenin ulaştırma ve haberleşme sistem ve hizmetlerinin ülkenin ihtiyaçlarına uygun olarak tesisi ve geliştirmesi için Ulaştırma bakanlığının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektedir.	Düster V. Tertip 26.cilt, Birinci Kitap s.103
9	2	1988	3407 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edildi.	Kanunun 4'üncü maddesinin, 15.10.1986 tarihli ve 3313 sayılı Kanunla değişik (b) bendi, "Devlet Bakanlarının sayısı on beşi geçemez" şeklinde değiştirilmiştir.	Düster V. Tertip 27.cilt, Birinci Kitap s.10
12	5	1988	3446 sayılı 2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesi, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu ile 3221 Sayılı Hakim ve Savcı Adayları Eğitim Merkezi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunda değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	Değişiklik Adalet Bakanlığı hesabına, hakim ve savcı ihtiyacını karşılamak üzere burs verilmek suretiyle yükseköğretim yaptırılması ile ilgilidir.	Düster V. Tertip 27.cilt, Birinci Kitap s.92
27	5	1988	3461 sayılı Türkiye Futbol Federasyonunun kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edildi.	Özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzelkişiliğe sahip olması ve örgütleniş tarzı bakımından kamu örgütlerinden farklı olması nedeniyle önem taşımaktadır.	Düster V. Tertip 27.cilt, Birinci Kitap s.110
24	1	1989	354 sayılı Kültür Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Kültürel değerleri, yaşatmak, tanıtmak, değerlendirmek ve benimsetmek, kültür konularıyla ilgili kurum ve kuruluşları yönetmek ve işbirliğinde bulunmak üzere	Düster V. Tertip 28.cilt, Birinci

				Kültür Bakanlığı kurulmuştur.	Kitap s.438
24	1	1989	355 sayılı Turizm Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	KHK amacı, yurdun turizm konularıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını yönlendirmek ve işbirliğinde bulunmak için Turizm Bakanlığının kurulması şeklinde açıklanmaktadır.	Düster V. Tertip 28.cilt, Birinci Kitap s.448
14	4	1989	367 sayılı Bakanlıklarda ve Bağlı Kuruluşlarda Avrupa Topluluğuyla İlgili Birimler Kurulması ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	KHK amacı, Avrupa Topluluğuyla ilişkilerde kanu hizmetlerinin süratli, düzenli, etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için bakanlıkların ve Başbakanlığa bağlı kuruluşların kendi görev alanları ile sınırlı Avrupa Topluluğuyla ilgili birimleri kurmak, bu birimlerin görevlerini ve buralarda çalıştırılacak uzman yardımcıları ile uzmanların istihdam şekillerini düzenlemektir.	Düster V. Tertip 28.cilt, Birinci Kitap s.502
19	10	1989	383 sayılı Başbakanlık Özel Çevre koruma Kurumu Başkanlığı Kurulmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	KHK, 2872 sayılı Çevre Kanunun 9'uncu maddesine göre "Özel Çevre koruma alanları" olarak ilan edilen ve edilecek alanların sahip olduğu çevre değerlerini korumak adına, Başbakanlığa bağlı ve Tüzel Kişiliğe sahip Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının kurulmasını ve bu Kurumun teşkilatlanmasını içermektedir.	Düster V. Tertip 29.cilt, Birinci Kitap s.510
23	10	1989	384 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Genel Kadro ve usulü Hakkında Kanun hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	Düzenleme Ölçüler ve Kalite Kontrol genel Müdürlüğünün kurulması ile ilgilidir.	Düster V. Tertip 29.cilt, Birinci Kitap s.520
23	10	1989	385 sayılı Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	Milli Eğitim Bakanlığının kuruluş ve teşkilatlanmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir.	Düster V. Tertip 29.cilt, Birinci Kitap s.523
7	8	1991	441 sayılı Tarım ve Köyişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK	Tarım ve Köyişleri Bakanlığının kuruluş ve örgütlenme biçimi düzenlenmiştir.	Düster V. Tertip 31.cilt, Birinci Kitap s.573
7	8	1991	442 sayılı Orman Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK	Orman Bakanlığının kuruluş ve örgütlenme biçimi düzenlenmiştir.	Düster V. Tertip 31.cilt, Birinci Kitap s.598
9	8	1991	443 sayılı Çevre Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK	Çevre Bakanlığının kuruluş ve örgütlenme biçimi düzenlenmiştir.	Düster V. Tertip 31.cilt, Birinci Kitap s.617
19	8	1991	448 sayılı Çalışma ve Sosyal güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye Bağlı cetvelde	Merkez teşkilatında kullanılmak üzere gösterilen cetvelde değişiklik yapıldı.	Düster V. Tertip 31.cilt, Birinci Kitap s.640

			Değişiklik Yapılmasına Dair KHK		
23	12	1991	474 sayılı Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK	Değişiklik ile, Bakanlıkta ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı hizmet birimlerinin ve yurt dışı kuruluşlarının yönetim ve koordinasyonunda Müsteşara yardımcı olmak üzere yedi Müsteşar yardımcısı görevlendirilebilecektir.	Düster V. Tertip 31.cilt, Birinci Kitap s.673
24	1	1992	480 sayılı Ekonomik, Kültürel, Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı kurulması, Dışişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında kanun Hükmünde Kararnamenin (206 Sayılı) İki maddesinin Değiştirilmesi ve Genel Kadro ve usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Eki Cetvellere Bir İlave Yapılması Hakkında KHK	Başkanlık teşkilatı, koordinasyon Kurulu, ana hizmet birimleri ve yardımcı birimlerden oluşmaktadır. Tüzel kişiliğe haizdir.	Düster V. Tertip 31.cilt, Birinci Kitap s.679
2	7	1993	484 sayılı Maliye ve Gümrük Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK	Bakanlığa bağlı Avrupa Topluluğu ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığının görevleri tanımlanmaktadır.	Düster V. Tertip 32.cilt, Birinci Kitap s.144
2	7	1993	485 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Başbakanlığa bağlı Gümrük Müsteşarlığı kurulmuştur. Başbakan bu teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde Devlet Bakanı eliyle kullanabilecektir.	Düster V. Tertip 32.cilt, Birinci Kitap s.149
10	8	1993	491 sayılı Denizcilik Müsteşarlığının Kuruluş ve görevleri Hakkında KHK	Başbakanlığa bağlı Denizcilik Müsteşarlığı kurulmuştur. Başbakan bu teşkilatın yönetimi ile ilgili yetkilerini gerekli gördüğü takdirde Devlet Bakanı eliyle kullanabilecektir	Düster V. Tertip 32.cilt, Birinci Kitap s.175
10	8	1993	492 sayılı Milli Eğitim bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK	Düzenleme yurt dışına gönderilecek öğrenciler hakkındadır.	Düster V. Tertip 32.cilt, Birinci Kitap s.187
10	8	1993	494 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 314 sayılı kanun ile Devlet Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	Bakanlığın ana hizmet birimlerinde değişiklik yapılmıştır.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.233
18	8	1993	520 sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 Sayılı Kanun Hükmünde kararnameye Ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	Uluslar arası Hukuk ve Dış İlişkiler genel Müdürlüğüne ilişkin düzenleme mevcut.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.396
7	9	1993	521 sayılı Gümrük Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı hükümlerinin Değiştirilmesine	Düzenleme gerektiğinde ihtisas gümrüklerinin kurulabileceğini ön görmekte.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.401

			Dair KHK		
20	9	1993	Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK	Muhasebat Genel Müdürlüğü gibi bazı birimlerde unvan ve teşkilat düzenlemesi yapılmıştır.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.355
13	4	1994	3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanun kabul edildi.	Bu kanunun amacı, radyo ve televizyon yayınlarının düzenlenmesine ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esas ve usulleri belirlemektir. Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek amacıyla, özerk ve tarafsız bir kamu tüzelkişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.95
18	5	1994	Adalet Bakanlığının teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinde ve 190 sayılı KHK'ye ekli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına İlişkin KHK	Uluslar arası Hukuk ve Dış İlişkiler genel Müdürlüğü düzenlenmektedir.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.456
2	6	1994	534 sayılı Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Dış ticaret faaliyetlerinin düzenlenmesi uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesi için Başbakanlığa bağlı Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.513
2	6	1994	535 sayılı Hazine Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Ekonomi politikalarının tespitine yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde faaliyetlerin düzenlenmesi, uygulanması, uygulamanın izlenmesi ve geliştirilmesi için Başbakanlığa bağlı Hazine Müsteşarlığı kurulmuştur.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.538
19	6	1994	543 sayılı Maliye bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında 178 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına ve 516 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Yürürlükten Kaldırılmasına Dair KHK	Maliye Bakanlığı teşkilatında değişiklikler yapılmıştır.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.654
29	6	1994	Tarım ve Köyşleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Tüzüğü		Düster V. Tertip 34.cilt, İkinci Kitap, s.2280
10	8	1994	Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Tüketici ve Rekabet Uzmanlığı Tüzüğü		Düster V. Tertip 34.cilt, İkinci Kitap, s.2289
12	8	1994	505 sayılı Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	Bakanlığın ana hizmet birimlerinde değişiklik yapılmıştır.	Düster V. Tertip 33.cilt, Birinci Kitap s.282
24	11	1994	4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun		Düster V. Tertip 34. cilt, Birinci Kitap, s.20

7	12	1994	4054 sayılı Rekabetin Korunması hakkında Kanun kabul edildi.	Kanunun amacı, mal ve hizmet piyasalarındaki rekabeti engelleyici, bozucu veya kısıtlayıcı anlaşma, karar ve uygulamaları ve piyasaya hakim olan teşebbüslerin bu hakimiyetlerini kötüye kullanmalarını önlemek, bunun için gerekli düzenleme ve denetlemeleri yaparak rekabetin korunmasını sağlamaktır.	Düster V. Tertip 34.cilt, Birinci Kitap s59
9	12	1994	4059 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve görevleri hakkında Kanun kabul edildi.	Kanun, Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığının Amaç, Ana Hizmet Birimleri, Görev ve teşkilatları ile Müsteşarları hakkında düzenlemeleri içermektedir.	Düster V. Tertip 34.cilt, Birinci Kitap s78
22	12	1994	4060 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	Kanunun 4'üncü maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: Başbakan yardımcısı ve Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisi Başbakan yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Ayrıca Başbakan yardımcısı ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile sayıları yirmiyi geçmemek kaydıyla Devlet bakanları görevlendirilebilir. Devlet bakanlarının danışma ve büro hizmetlerini yürütecek personele ait kadrolar Başbakanlık kadro cetvelinde gösterilir. Bu Kanunun 11'inci maddesinde belirtilen bakanlık ilgili kuruluşları, Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir.	Düster V. Tertip 34.cilt, Birinci Kitap s.118
7	7	1995	4120 sayılı Savunma Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Kurulması Hakkında 3238 sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına dair Kanun		Düster V. Tertip 34.cilt, Birinci Kitap s.239
25	7	1996	4158 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna Bir Ek Madde Eklenmesine Dair Kanun kabul edildi.		Düster V. Tertip 35.cilt, Birinci Kitap s.104
13	11	1997	4307 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı'nın Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Bir Maddesinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun	Madde yurt dışına gönderilecek öğrencilere ilişkindir.	Düster V. Tertip 37-1 cilt, Birinci Kitap, s.3
22	12	1997	4315 sayılı Hazine Müsteşarlığı ile Dış Ticaret Müsteşarlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Vergi Usul Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun	Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı sözleşmeli personel atama koşullarına ilişkin düzenleme yapılmıştır.	Düster V. Tertip 37-1 cilt, Birinci Kitap, s.9

10	9	1998	Milli Eğitim Bakanlığına Bağlı Eğitim Kurumları Yöneticilerinin Atama ve Yer Değiştirmelerine İlişkin Yönetmelik		Düster V. Tertip 37-1 cilt, Birinci Kitap, s. 3310
26	2	1999	Milli Eğitim Bakanlığı Yönetici Atama, Değerlendirme, Görevde Yükselme ve Yer Değiştirme Yönetmeliği		Düster V. Tertip 38.cilt, Birinci Kitap s.1990.
18	6	1999	4389 sayılı Bankalar Kanunu kabul edildi.	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulmasına karar veriliyor.	Düster V. Tertip 38.cilt, Birinci Kitap s.11
23	6	1999	4391 Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 3046 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	Kanunun 4'üncü maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: Başbakana yardım etmek ve Bakanlar Kurulunda eşgüdüm sağlamak üzere Hükümetin oluşumu ve genel siyasetinin yürütülmesinin gerektirdiği sayıda bakan, Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir.	Düster V. Tertip 38.cilt, Birinci Kitap s.36
16	7	1999	Milli Eğitim Bakanlığı'na Bağlı Okul ve Kurumların Yönetici ve Öğretmenlerinin Norm Kadrolarına İlişkin Yönetmelik		Düster V. Tertip 38.cilt, Birinci Kitap s.2121
27	10	1999	583 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	3056 sayılı Kanunun 2. maddesine (1) bendi eklenmiştir. Madde depremten dolayı olağanüstü önlemler alabilmeye olanak tanınması amacıyla eklenmiştir.	Düster V. Tertip 39.cilt, Üçüncü Kitap s.636
18	5	2000	600 Sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	Türkiye Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, Genel Müdürlüğü şeklinde değiştirilmiştir.	Düster V. Tertip 39.cilt, Birinci Kitap s.708
21	5	2000	Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Teşkilat Yönetmeliği	Bu yönetmeliğin amacı, 4389 sayılı Bankalar Kanunu ve ilgili diğer mevzuatın, Kanunda gösterilen yetkiler çerçevesinde düzenlemeler de yapmak suretiyle uygulanmasını sağlamak, uygulamayı denetlemek ve sonuçlandırmak, tasarrufların güvence altına alınmasını temin etmek ve Kanunla verilen diğer görev ve yetkileri kullanmak üzere kurulan BDDK'nın hizmet birimleri ile bunların görev ve sorumluluklarını düzenlemektir.	Düster V. Tertip 39.cilt, Üçüncü Kitap s.4910
14	6	2000	Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun		Düster V. Tertip 39.cilt, Üçüncü Kitap s.314
3	8	2000	İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	Düzenleme Afet Bölge Koordinatörlüklerine ilişkindir.	Düster V. Tertip 39.cilt, Birinci Kitap s.740
28	9	2000	Tapu ve Kadastro Genel	Düzenleme zorunlu deprem sigortaları ile	Düster V.

			Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında KHK'nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair KHK	ilgilidir.	Tertip 39.cilt, Birinci Kitap s.750
20	2	2001	Elektrik Piyasası Kanunu kabul edildi.	Bu Kanun; elektrik üretimi, iletimi, dağıtımı, toptan satışı, perakende satışı, perakende satış hizmeti, ithalat ve ihracatı ile bu faaliyetlerle ilişkili tüm gerçek ve tüzel kişilerin hak ve yükümlülüklerini, Elektrik Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulması ile çalışma usul ve esaslarını ve elektrik üretim ve dağıtım varlıklarının özelleştirilmesinde izlenecek usulü kapsar.	EPDK Resmi Web Sitesi
18	4	2001	Doğal Gaz Piyasası Kanunu kabul edildi.	Bu Kanunun amacı; doğal gazın kaliteli, sürekli, ucuz, rekabete dayalı esaslar çerçevesinde çevreye zarar vermeyecek şekilde tüketicilerin kullanımına sunulması için, doğal gaz piyasasının serbestleştirilerek mali açıdan güçlü, istikrarlı ve şeffaf bir doğal gaz piyasasının oluşturulması ve bu piyasada bağımsız bir düzenleme ve denetimin sağlanmasıdır.	EPDK Resmi Web Sitesi
3	1	2002	4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğünün Yeniden Yapılandırılması ile Tütün ve Tütün Mamullerinin Üretimine, İç ve Dış Alım ve Satımına, 4046 sayılı Kanunda ve 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun		Düster V. Tertip 42.cilt,
17	10	2002	Tütün ve Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler piyasası Düzenleme Kurumu Teşkilatı, Çalışma Usul ve Esasları ile Personelinin Mali ve Sosyal Hakları Hakkında Yönetmelik	Kurumun örgütlenme esasları düzenlenmiştir.	Düster V. Tertip 42.cilt, İkinci Kitap s.3175
16	4	2003	4848 sayılı Kültür ve Turizm Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edildi.	Kültür ve Turizm Bakanlığı birleştirilmiştir.	Düster V. Tertip 42.cilt, Birinci Kitap s.205
1	5	2003	4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edildi.	Çevre ve orman Bakanlığı birleştirildi.	Düster V. Tertip 42.cilt, Birinci Kitap s.249
15	7	2003	4927 sayılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edildi.	Bakanlıkta kurulan sürekli kurul ve şurular düzenlendi.	Düster V. Tertip 42.cilt, Birinci Kitap s.466
4	12	2003	5015 sayılı Petrol Piyasası	Bu Kanunun amacı; yurt içi ve yurt dışı	EPDK

			Kanunu Kabul edildi.	kaynaklardan temin olunan petrolün doğrudan veya işlenerek güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin düzenlenmesini sağlamaktır.	Resmi Web Sitesi
2	3	2005	5307 sayılı Sıvılaştırılmış Petrol Gazları (LPG) Piyasası Kanunu ve Elektrik Piyasası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edildi.	Bu Kanunun amacı, yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan temin olunan sıvılaştırılmış petrol gazlarının güvenli ve ekonomik olarak rekabet ortamı içerisinde kullanıcılara sunumuna ilişkin piyasa faaliyetlerinin şeffaf, eşitlikçi ve istikrarlı biçimde sürdürülmesi için gerekli düzenleme, yönlendirme, gözetim ve denetim faaliyetlerinin yapılmasını sağlamaktır.	EPDK Resmi Web Sitesi
16	5	2005	5345 sayılı Maliye Bakanlığına bağlı Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılarak Gelir İdaresi Başkanlığı kuruldu.		
1	2	2006	5452 sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK'de Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun kabul edildi.	Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü kuruldu.	Düstur V. Tertip 45.cilt, Birinci Kitap s.224
7	3	2007	5593 sayılı Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun		RG: 26455
4	5	2007	5648 sayılı Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun	Kanunun amacı; ulusal kalkınma plan, program ve stratejilerinde öngörülen ilke ve hedefler çerçevesinde, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlardan sağlanan kaynakları da kapsayacak şekilde, kırsal kalkınma programlarının uygulanmasına yönelik faaliyetleri gerçekleştirmek üzere Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumunun kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usûl ve esasları düzenlemektir.	RG: 26526
9	6	2007	5683 sayılı Sağlık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun	İnşaat ve Onarım Dairesi Başkanlığı ile Kamu Özel Ortaklığı Daire Başkanlığı kurulmuştur.	RG: 26547
7	1	2009	Sanayi ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri hakkında Kanun, Devlet Memurları Kanunu ve Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun	Sanayi ve ticaret uzmanı ve uzman yardımcısı tanımlanmaktadır.	RG: 27112

			Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına dair kanun		
24	6	2009	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur. Ancak başbakan yetkilerini bir bakan aracılığıyla yönetebilecektir.	RG: 27283
24	11	2009	Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun	Düzenleme öğretmen kadrolarına ilişkindir.	RG: 27418 (Mükerrer)
17	2	2010	Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun	Kanun, terörle mücadeleyle ilişkin politika ve stratejileri geliştirmek ve bu konuda ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığının kurulması ile teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esasları düzenlemektir.	RG:27511
7	7	2010	Dışişleri Bakanlığının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun	Meslek memurluğuna geçiş ve terfi sistemi üzerinde önemli düzenlemeler yapılmıştır.	RG:27640
6	4	2011	6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri İle Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu	3046 sayılı Kanuna dayanarak teşkilatlanan tüm bakanlık yapıları bu Yetki Kanununa dayanarak yeniden düzenlenmiştir.	RG: 27923
4	6	2011	KHK/632	Devlet Memurları Kanununun 4 Üncü Maddesinin (B) Fıkrası İle 4924 Sayılı Kanun Uyarınca Sözleşmeli Personel Pozisyonlarında Çalışanların Memur Kadrolarına Atanması Amacıyla Devlet Memurları Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 27954 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/633	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 27958 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/634	Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/635	Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/636	Çevre, Orman ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK	RG: 28103 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/637	Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/638	Gençlik ve Spor Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/639	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/640	Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve	RG: 28103

				Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	(Mükerrer)
8	6	2011	KHK/641	Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/642	Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ile Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
8	6	2011	KHK/643	3046 Sayılı Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
4	7	2011	KHK/644	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 27984 (Mükerrer)
4	7	2011	KHK/645	Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 27984 (Mükerrer)
10	7	2011	KHK/646	Vergi Denetim Kurulu Başkanlığının Kurulması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 27990
20	7	2011	KHK/647	Türk Silâhlı Kuvvetleri Personel Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28000
17	8	2011	KHK/648	Çevre ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28028
17	8	2011	KHK/649	Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28028
26	8	2011	KHK/ 650	Adalet Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28037
27	8	2011	KHK/651	Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28038
14	9	2011	KHK/652	Millî Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28054
17	9	2011	KHK/653	Ekonomi Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde	RG: 28057

				Kararname	
11	10	2011	KHK/654	Gümrük ve Ticaret Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28081 (Mükerrer)
1	11	2011	KHK/655	Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28102 (Mükerrer)
2	11	2011	KHK/656	Türk İşbirliği ve Koordinasyon Ajansı Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103
2	11	2011	KHK/657	Orman ve Su İşleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103
2	11	2011	KHK/658	Türkiye Su Enstitüsünün Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103
2	11	2011	KHK/659	Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri ve Özel Bütçeli İdarelerde Hukuk Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103
2	11	2011	KHK/660	Kamu Gözetimi, Muhasebe ve Denetim Standartları Kurumunun Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103
2	11	2011	KHK/661	Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
2	11	2011	KHK/662	Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
2	11	2011	KHK/663	Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşlarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
2	11	2011	KHK/664	Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
2	11	2011	KHK/665	Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)
2	11	2011	KHK/666	Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname	RG: 28103 (Mükerrer)