

T.C.  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
DOKTORA TEZİ

## TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BAŞBAKANLIK

HAZIRLAYAN  
İLKNUR TÜRE

89409

DANIŞMAN ÖĞRETİM ÜYESİ  
PROF. DR. ZERRİN TOPRAK KARAMAN

İZMİR

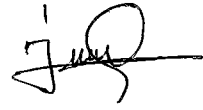
1999

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

Doktora tezi olarak sunduğum “Türk Kamu Yönetiminde Başbakanlık” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

.../.../1999

İLKNUR TÜRE



## TUTANAK

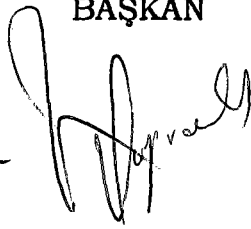
Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün 16/9/1999 tarih ve ...17.. sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisansüstü Öğretim Yönetmeliği'nin 21.. maddesine göre Kamu Yönetimi Anabilim Dalı doktora öğrencisi İlknur Türe'nin "Türk Kamu Yönetiminde Başbakanlık" konulu tezini incelemiş ve aday 12/11/1999 tarihinde, saat 9.30'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra ...90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin ...başarılı..... olduğuna oy ...oy.sokulmuş ile karar verildi.

Prof.Dr.Zerrin Toprak Karaman  
BAŞKAN

  
ÜYE

Prof.Dr. Bilal Ergülmez





ÜYE  
Doç.Dr. Davut  
OURSUN

**YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ**  
**TEZ VERİ FORMU**

**Tez No:**

**Konu No:**

**Üniversite Kodu:**

**Tezin Yazarının**

**Soyadı: Türe**

**Adı: İlknur**

**Tezin Türkçe Adı: Türk Kamu Yönetiminde Başbakanlık**

**Tezin Yabancı Dildeki Adı: Prime Ministry in Turkish Public  
Administration**

**Tezin Yapıldığı**

**Üniversite: Dokuz Eylül Enstitü: Sosyal Bilimler Yıl: 1999**

**Tezin Türü:**

**1-Yüksek Lisans**

☐

**Dili**

**: Türkçe**

**2-Doktora**

☒

**Sayfa Sayısı**

**: 274**

**3-Tıpta Uzmanlık**

☐

**Referans Sayısı**

**: 129**

**4-Sanatta Yeterlik**

☐

**Tez Danışmanının**

**Ünvanı Adı Soyadı : Prof. Dr. Zerrin Toprak Karaman**

**Türkçe Anahtar Kelimeler:**

**1- İngiltere'de Başbakanlık**

**2- Fransa'da Başbakanlık**

**3- Türkiye'de Başbakanlık**

**4- Başbakan'ın Yönetmel Gücü**

**5- Başbakan'ın Siyasal Gücü**

**İngilizce Anahtar Kelimeler:**

**1- Prime Ministry in England**

**2- Prime Ministry in France**

**3- Prime Ministry in Turkey**

**4- The Administrative Power of  
Prime Minister**

**5- The Political Power of  
Prime Minister**

**Tarih : 07.09.1999**

**İmza : [Signature]**



## ÖZET

Günümüz Türk idare yapısının merkezinde yer alan Başbakanlık kurumu, her ne kadar Fransız idari sisteminden esirilenerek oluşturulmuş olsa da, kurumun bugünkü yapısının biçimlenmesinde ülkemizin tarihsel, kültürel ve toplumsal dinamiklerinin etkisini üzerinde taşımaktadır.

1982 Anayasası'nın temel karakteristiği, merkezileşme ve siyasal makamların idare mekanizmasının oluşumunda ve işleyişinde daha etkin hale getirilmesidir. Yürütmenin hızlandırılması, iktisadi-mali kararların tek elden yürütülmesi amacıyla doğrudan Başbakan'a bağlı, bürokrasiden ayrı çalışan kurullar oluşturulmuş, genel bütçe'den ayrı çalışan fon sistemi ile mevcut yasama ilkelerinden farklı bir yasama gücü demek olan KHK gibi formüllerle yürütme ve dolayısıyla da Başbakan güçlendirilmiştir.

Bundan başka hizmet gerekleri gerekçesiyle Başbakanlık merkez teşkilatı ana hizmet birimleri ve personel sayısı; Başbakanlığa bağlanan ya da ilişkilendirilen örgütlerin sorumluluğunu Başbakan'ın tek başına üstlenemeyeceği gerekçesi ile de Devlet Bakanları'nın sayısı arttırılmıştır.

Bu nedenlerle devlet idaresinde ortaya çıkan verimsizlik ve etkinsizlik gibi sorunlara çözüm olarak uygulamaya konulan idari reform ve yeniden yapılanma uygulamaları da, Başbakan'ın daha fazla güç ve yetki sahibi olmasına hizmet etmiştir.

Sonuçta görülmektedir ki genel olarak Türk kamu yönetimindeki, özel olarak da Başbakanlıktaki mevcut sorunlar, salt kanunlarla giderilebilecek nitelikte değildir. Aslıolan sorunlara ilişkin yasal ve biçimsel düzenlemeler yapmak değil, sosyal-siyasal sorunların temelini araştırıp doğru teşhisler koymak ve buna uygun tedavi yöntemleri uygulamak yani mikro plandaki sosyo-ekonomik ve kültürel tedbirler ile çözüm getirmektir.

## **ABSTRACT**

**The Office of Prime Minister which is core of Turkish public administration structure is influenced by historical, cultural and social dynamics of our country even it is formed by inspired France public administration system.**

**Main characteristic of 1982 Constitution is centralization and providing effectiveness of politicians on formation and operation of administration mechanism. To accelerate execution and to take economic and financial decisions under the control of an administrator, formulas are developed such as agencies founded which is directly bounded to Prime Ministry and work separate from existing bureaucracy; fund system is formed which works differently from general budget; and authority to enact decree of having the force of law expanded which means a different legislation power from essentials of existing legislation and all of these strengthen executive, so do Prime Minister.**

**In order to increase centralization, number of main-service departments and personnels of the Prime Ministry increased by the reason of service necessities but each party, when come to power, appoints their partisans to these positions for the fear of vote lossing. With the opinion of Prime Minister's not taking responsibility of all organizations attached to Prime Ministry, number of State Ministries are increased also.**

**Because of these reasons in efficiency have been seen in public administration and to solve this problem, from 1945's to 1980's administrative reform carried out and since 1980's reorganization of public administration has been put in practice but these applications have been beneficial to improve Prime Minister's power.**

|                   |      |
|-------------------|------|
| İÇİNDEKİLER ..... | I    |
| KISALTMALAR ..... | VI   |
| TABLolar.....     | VIII |
| GİRİŞ.....        | 1    |

**BİRİNCİ BÖLÜM****BAŞBAKANLIK KURUMUNUN HÜKÜMET SİSTEMLERİ AÇISINDAN KONUMU**

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| I-PARLAMENTER SİSTEMDE BAŞBAKANLIK – İNGİLTERE ÖRNEĞİ .....      | 9  |
| A-İNGİLTERE'DE DEVLET YAPISI .....                               | 10 |
| 1-Parlamento.....                                                | 10 |
| a-)Lordlar Kamarası .....                                        | 11 |
| b-) Avam Kamarası .....                                          | 12 |
| 2-Yürütme.....                                                   | 12 |
| a-)Taç .....                                                     | 13 |
| b-)Kabine.....                                                   | 13 |
| c-)Başbakan ve Başbakanlık Kurumu .....                          | 17 |
| B-İNGİLTERE'DE BAŞBAKANLIK KURUMUNUN OLUŞUMU VE<br>GELİŞİMİ..... | 19 |
| C-İNGİLTERE'DE BAŞBAKANLIĞIN İŞLEVİ VE GÜCÜ .....                | 27 |
| 1-Hükümetin Baş Olarak Başbakan .....                            | 27 |
| 2-Başbakan ve Kabine.....                                        | 30 |
| a-)Kabine Formasyonu (Başbakanlık Patronajı) .....               | 31 |
| b-)Kabine Örgütü (Başbakanlık Yönetimi) .....                    | 33 |
| 3-Başbakan ve Parlamento .....                                   | 34 |
| 4-Başbakan ve Whitehall.....                                     | 36 |
| a-)Başbakan'ın Baş Yönetici ve Koordinatör Olarak Rolü .....     | 36 |
| b-)Başbakan'ın Bakanlıklar Yoluyla Yürütmeyi Etkilemesi .....    | 37 |
| c-)Başbakan'ın Başbakanlık Ofisi Yoluyla Yürütmeyi Etkilemesi .  | 39 |
| d-)Başbakan'ın Kabine Ofisi Yoluyla Yürütmeyi Etkilemesi.....    | 43 |

|                                                                                                                                                |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| e-)Bölümlerin Yapısı ve Yönetimi.....                                                                                                          | 43        |
| f-)Kamu Hizmetinin Örgütlenmesi ve Yürütülmesi.....                                                                                            | 45        |
| <b>II-YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞBAKANLIK – FRANSA ÖRNEĞİ....</b>                                                                            | <b>46</b> |
| <b>A-FRANSIZ SİYASAL SİSTEMİNİN GELİŞİM SÜRECİ .....</b>                                                                                       | <b>47</b> |
| 1-Mutlakîyet Dönemi.....                                                                                                                       | 47        |
| 2-İhtilal Dönemi .....                                                                                                                         | 48        |
| a-)I.Cumhuriyet (Konvansiyon Rejimi) .....                                                                                                     | 49        |
| b-)Directuar Dönemi.....                                                                                                                       | 49        |
| c-)I.İmparatorluk Dönemi, 1814 Şartı, 1830 Şartı .....                                                                                         | 50        |
| d-)II.Cumhuriyet.....                                                                                                                          | 51        |
| e-)II.İmparatorluk .....                                                                                                                       | 51        |
| 3-İstikrar Dönemi.....                                                                                                                         | 52        |
| a-)III.Cumhuriyet .....                                                                                                                        | 52        |
| b-)IV.Cumhuriyet.....                                                                                                                          | 53        |
| <b>B-YENİ BİR DÖNEM – V.CUMHURİYET.....</b>                                                                                                    | <b>54</b> |
| 1-Yasama.....                                                                                                                                  | 55        |
| a-)Millet Meclisi .....                                                                                                                        | 56        |
| b-)Senato.....                                                                                                                                 | 56        |
| 2-Yürütme.....                                                                                                                                 | 57        |
| <b>C-FRANSA'DA BAŞBAKANLIĞIN SAHİP OLDUĞU ANAYASAL, YÖNETSEL<br/>VE SİYASAL GÜÇLER – CUMHURBAŞKANI İLE KARŞILAŞTIRMALI BİR<br/>ANALİZ.....</b> | <b>58</b> |
| 1-Anayasal Güç.....                                                                                                                            | 61        |
| 2-Yönetisel Güç.....                                                                                                                           | 64        |
| 3-Siyasal Güç.....                                                                                                                             | 69        |

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BAŞBAKANLIK KURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

|                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>I-OSMANLI DEVLETİ'NDE VEZİR-İ AZAMLIK VE SADARET TEŞKİLATI..</b> | <b>77</b> |
| <b>A-KURULUŞUNDAN XVII.YY.'A KADAR VEZİR-İ AZAMLIK KURUMU ....</b>  | <b>77</b> |
| 1-Kuruluş Döneminde Vezir-i Azamlık.....                            | 81        |
| 2-Klasik Dönemde Vezir-i Azamlık.....                               | 83        |

|                                                                    |            |
|--------------------------------------------------------------------|------------|
| a-)Divan-ı Hûmayun ve Vezir-i Azam .....                           | 83         |
| b-)Vezir-I Azam'ın Görev ve Yetkileri .....                        | 84         |
| <b>B-BAB-I ALİ VE SADARET TEŞKİLATI.....</b>                       | <b>88</b>  |
| 1-Sadaret'in Bab-ı Ali'ye Nakli .....                              | 88         |
| 2-Sadaret'in Bab-ı Ali'de Yeniden Teşkilatlanması .....            | 89         |
| <b>C-TANZİMAT DÖNEMİNDE SADARET TEŞKİLATI .....</b>                | <b>91</b>  |
| <b>D-MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE SADARET TEŞKİLATI.....</b>               | <b>93</b>  |
| 1-I.Meşrutiyet ve II.Abdülhamit Dönemi'nde Sadaret Teşkilatı ..... | 94         |
| 2-II.Meşrutiyet Dönemi'nde Sadaret Teşkilatı.....                  | 97         |
| <b>II-TBMM VE CUMHURİYET HÜKÜMETLERİ DÖNEMLERİNDE HÜKÜMET</b>      |            |
| <b>BAŞKANLIĞI VE BAŞBAKANLIK KURUMU .....</b>                      | <b>99</b>  |
| <b>A-TBMM HÜKÜMETLERİ DÖNEMİNDE (1920-1923) HÜKÜMET</b>            |            |
| <b>BAŞKANLIĞI KURUMU.....</b>                                      | <b>100</b> |
| 1-İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu)'nın Oluşumu .....        | 101        |
| 2-Heyet-i Vekile Reisinin Yetki ve Sorumlulukları .....            | 102        |
| <b>B-CUMHURİYET HÜKÜMETLERİ DÖNEMİNDE BAŞBAKANLIK</b>              |            |
| <b>KURUMU .....</b>                                                | <b>105</b> |
| 1-1924 Anayasası'nın Getirdiği İdari Sistem ve Başbakanlık         |            |
| Kurumu .....                                                       | 106        |
| 2-1924-1961 Döneminde Başbakanlık Merkez Teşkilatı İle             |            |
| İlgili Mevzuat .....                                               | 112        |
| a-)Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun   |            |
| (1929) .....                                                       | 113        |
| b-)Başvekalet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun (1933).....    | 114        |
| c-)Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun (1937) .....                | 116        |
| d-)Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun (1943) .....                | 118        |
| e-)Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun (1954) .....                | 121        |
| 3-1961 Anayasası'nın Oluşturduğu İdari Sistem ve Başbakanlık       |            |
| Kurumu .....                                                       | 123        |
| 4-1961-1982 Döneminde Başbakanlık Merkez Teşkilatı.....            | 129        |
| a-)1961-1965 Arasındaki Değişiklikler .....                        | 129        |
| b-)1975-1976 Arasında Kurulan Birimler.....                        | 130        |
| c-)1976 Yılı İtibariyle Başbakanlık Merkez Teşkilatı.....          | 132        |

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| d-)1980-1981 Arasında Kurulan Birimler..... | 134 |
|---------------------------------------------|-----|

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

#### 1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE BAŞBAKANLIK KURUMU VE SORUNLARI

|                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I-1982 ANAYASASI'NIN KURDUĞU HÜKÜMET SİSTEMİ .....                                  | 139 |
| A-CUMHURBAŞKANI'NIN ANAYASAL KONUMU .....                                           | 139 |
| B-BAŞBAKAN VE BAKANLAR KURULU'NUN ANAYASAL<br>KONUMLARI .....                       | 142 |
| II-BAŞBAKANLIĞIN YASAL YAPISI VE YETKİLERİ.....                                     | 150 |
| A-BAŞBAKANLIK MERKEZ TEŞKİLATI .....                                                | 153 |
| 1-Müsteşar ve Müsteşar Yardımcıları .....                                           | 153 |
| 2-Ana Hizmet Birimleri.....                                                         | 155 |
| 3-Danışma ve Denetim Birimleri İle Yardımcı Birimler .....                          | 158 |
| B-BAŞBAKANLIK BAĞLI VE İLGİLİ KURULUŞLARI .....                                     | 158 |
| III-DEVLET BAKANLARI VE BAŞBAKAN YARDIMCILARI .....                                 | 162 |
| A-3046 SAYILI YASAYLA YAPILAN DÜZENLEMELER.....                                     | 164 |
| B-DEVLET BAKANI SAYISININ ARTTIRILMASI VE ELEŞTİRİLER.....                          | 165 |
| IV-BAŞBAKANLIK KURUMUNUN YAPISAL VE İŞLEVSEL BÜYÜMESİNİN<br>GETİRDİĞİ SORUNLAR..... | 170 |
| A-GENEL OLARAK TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜYÜME .....                                   | 171 |
| B-BAŞBAKANLIK KURUMUNUN BUGÜNKÜ NİTELİĞİ VE<br>SORUNLARI .....                      | 174 |
| C-KOALİSYON HÜKÜMETLERİNDE BAŞBAKANLIK.....                                         | 186 |
| 1-Koalisyon Kuramı ve Koalisyon Hükümetlerinin Özellikleri .....                    | 189 |
| 2-Türkiye'de Koalisyon Hükümetleri ve Başbakanlık Kurumu.....                       | 195 |

### DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

#### TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BAŞBAKANLIĞIN GÜCÜ VE BU GÜCÜ GELİŞTİRİCİ VE SINIRLAYICI ETKENLER

|                                                                                   |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|
| I-BAŞBAKANLIĞIN DEVLET İDARESİNDEKİ GÜCÜ VE BU GÜCÜ<br>SINIRLAYICI ETKENLER ..... | 202 |
|-----------------------------------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| A-ANAYASAL GÜÇ KAYNAKLARI VE SINIRLARI .....                                       | 202 |
| 1-Bakanlar Kurulu Üyelerini Seçmek ve Görevlerine Son<br>Vermek Yetkisi .....      | 203 |
| 2-Başbakan'ın Parlamentoyu Fesih Yetkisi ve Sınırları .....                        | 207 |
| 3-Başbakan'ın Hükümet Politikasının Belirlenmesindeki<br>Baskın Rolü .....         | 210 |
| B-SİYASAL KOŞULLARIN BAŞBAKAN'IN GÜCÜ ÜZERİNDE ETKİSİ....                          | 212 |
| C-BAŞBAKAN'IN GÜCÜNÜ BELİRLEYEN BİR UNSUR OLARAK KİŞİLİK<br>FAKTÖRÜNÜN ÖNEMİ ..... | 215 |
| D-PARTİ DİSİPLİNİNİN BAŞBAKAN'IN GÜCÜNÜ<br>BELİRLEYİCİ ROLÜ.....                   | 219 |
| E-KİTLE İLETİŞİM ARAÇLARININ BAŞBAKAN'IN GÜCÜ<br>ÜZERİNDE ETKİSİ .....             | 223 |
| II-YÜRÜTMENİN GÜÇLENDİRİLMESİNİN BAŞBAKAN'IN GÜCÜ ÜZERİNDEKİ<br>ETKİSİ .....       | 226 |
| A-İDARİ REFORM SÜRECİ.....                                                         | 227 |
| 1-KAYA Projesi .....                                                               | 230 |
| 2-KAYA Projesi Açısından Başbakanlık Kurumuna İlişkin<br>Öneriler.....             | 232 |
| B-YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ.....                                                    | 236 |
| 1-İngiltere'de Yeniden Yapılanma Süreci .....                                      | 237 |
| a-)Next Steps (Geleceğe Yönelik Hedef Çalışmalar)<br>Uygulamaları .....            | 240 |
| b-)Next Steps'e Yöneltilen Eleştiriler .....                                       | 241 |
| c-)Blair Hükümeti ve Next Steps Uygulamaları.....                                  | 244 |
| 2-Türkiye'de Yeniden Yapılanma Süreci.....                                         | 246 |
| a-)İkili Bürokrasi Oluşturulması .....                                             | 246 |
| b-)Bürokratik Yapının Çözülmesi .....                                              | 249 |
| SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....                                                       | 253 |
| KAYNAKÇA .....                                                                     | 263 |



## KISALTMALAR

|         |                                                        |
|---------|--------------------------------------------------------|
| a.g.e.  | adı geçen eser                                         |
| a.g.m.  | adı geçen makale                                       |
| AİD     | Amme İdaresi Dergisi                                   |
| AMK     | Anayasa Mahkemesi Kararı                               |
| AMKD    | Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi                     |
| Ans.    | Ansiklopedisi                                          |
| Anū.    | Anadolu Üniversitesi                                   |
| AÜHF    | Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi                    |
| AÜSBF   | Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi         |
| AÜSBFD  | Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi |
| Başmūş. | Başmūşavirliği                                         |
| bkz.    | Bakınız                                                |
| bsm.    | basım                                                  |
| Bşk.    | Başkanlığı                                             |
| ev.    | eviren                                                |
| DÜHF    | Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi                     |
| E.      | Esas                                                   |
| edt.    | editör                                                 |
| Gn.Md.  | Genel Mūdūrlük                                         |
| Hük.    | Hükümeti                                               |
| HÜSBE   | Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü       |
| İHİD    | İstanbul Hukuk İlimleri Dergisi                        |
| İÜ      | İstanbul Üniversitesi                                  |
| İÜHF    | İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi                  |
| K.      | Karar                                                  |
| KAYA    | Kamu Yönetimi Araştırması                              |
| KHK     | Kanun Hükümünde Kararname                              |
| Krl.    | Kurulu                                                 |
| k.t.    | karar tarihi                                           |
| MEHTAP  | Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi            |
| md.     | madde                                                  |



|        |                                             |
|--------|---------------------------------------------|
| Mdr.   | Müdürlük                                    |
| Müş.   | Müşavirlik                                  |
| s.     | sayfa                                       |
| Sek.   | Sekreterlik                                 |
| SHFD   | Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi |
| TODAİE | Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü  |
| Un.    | University                                  |
| Yay.   | Yayınları                                   |
| Yrd.   | Yardımcısı                                  |
| yy.    | yüzyıl                                      |



|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tablo 1 : 1996 Yılı İtibariyle Başbakanlık Ofisi Personel Sayısı .....                     | 40  |
| Tablo 2 : Fransa'da Başbakanların Atanması .....                                           | 64  |
| Tablo 3 : 1990 Tarihi İtibariyle Fransa Başbakanlık Merkez Teşkilatı ...                   | 66  |
| Tablo 4 : Siyaset Sürecinin Yürütme Bölümü Aşamaları.....                                  | 70  |
| Tablo 5 : Bakanlıklar Arası Yeniden Birleşme Sayıları (1961-1985).....                     | 71  |
| Tablo 6 : TBMM Hükümetleri Reislerinin Kronolojik Listesi .....                            | 104 |
| Tablo 7 : 1946-1960 Arası Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı<br>Sayıları .....           | 111 |
| Tablo 8 : 1452 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı.....                        | 114 |
| Tablo 9 : 2187 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı.....                        | 116 |
| Tablo 10 : 3115 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı.....                       | 118 |
| Tablo 11 : 4443 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı.....                       | 120 |
| Tablo 12 : 6330 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı.....                       | 123 |
| Tablo 13 : 1961 Anayasası Döneminde Devlet Bakanı ve Başbakan<br>Yardımcısı Sayıları ..... | 126 |
| Tablo 14 : 1976 Yılı İtibariyle Başbakanlık Merkez Teşkilatı .....                         | 135 |
| Tablo 15 : 3056 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı.....                       | 154 |
| Tablo 16 : 1982 Anayasası Döneminde Devlet Bakanı ve Başbakan<br>Yardımcısı Sayıları ..... | 167 |
| Tablo 17 : Türkiye Cumhuriyeti'nin Koalisyon, Azınlık ve Partilerüstü<br>Hükümetleri.....  | 196 |

## **GİRİŞ**

Günümüzde parlamenter demokrasinin en önemli ve en temel kurumlarından biri olan Başbakanlık, ilk olarak İngiltere’de ortaya çıkmış ve gelişmiştir. Bu bakımdan İngiltere’nin tüm siyasal kurumları gibi Başbakanlık kurumu da, siyasal gelişim sürecinin spontane bir ürünü niteliğindedir. Başka bir deyişle Başbakanlık, önceden planlanmış bir düşüncenin değil, parlamenter sistemin pratik gereksinmelerinin bir sonucudur.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında itibaren ortaya çıkan teknik ve bilimsel gelişmeler, ekonomik nedenler gibi hızlı şekilde karar alınması gereği ileri sürülerek, yürütmenin güçlendirilmesi yönünde çeşitli değişiklikler yapılmaktadır. Yürütmenin yasama karşısında güçlenmesi ve iktidarın kişileştirilmesi sonucu parlamenter sistemde yetki tek kişide, yani, Başbakan’da toplanmıştır. İki başlı olan yürütme organının sorumsuz kanadı devlet başkanı ise etkili yürütme yetkilerine sahip olmadığı için sembolik nitelik taşımaktadır. Fiili yürütme gücü Başbakanın başkanı olduğu Bakanlar Kurulu’nundur. Başbakan eşitler arasında birinci konumundan çıkmış, bakanların kendisine karşı sorumlu olduğu üstün konuma yükselmiştir. İngiltere gibi iki parti sisteminin mevcut olduğu bir parlamenter sistemde çoğunluk partisinin lideri olarak Başbakan, hem yasamaya hem de yürütmeye hakim olan kişidir. Bazı sınırlamalar olsa da bakanları ve yüksek bürokratları

görevlerine atamak ve görevlerinden almak fiili yetkisi, parlamentoyu fesih fiili gücü, hükümet politikasını belirleme gibi güç kaynaklarına sahiptir.

Yarı - başkanlık sisteminin uygulandığı Fransa ise bir “melez” sistem olarak istisna teşkil etmektedir. Devlet başkanının da halkın oyları ile seçildiği Fransa’da Başbakan, günlük rutin işlerle ilgilenmekte ve gerçek anlamda bir Başbakan’ın yetki ve gücüne sahip bulunmamaktadır. Devlet başkanı ise yürütmenin fiili başı durumundadır. Başbakanlık, politikacıların devlet başkanlığına gelebilmek için basamak olarak kullandıkları mevki özelliğini taşımaktadır.

Türkiye’de ise özellikle 1982 Anayasası ile dünyadaki gelişmelere uygun olarak yürütmenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Buna göre yürütmenin siyasal bakımdan sorumlu olan ve yürütme yetkisini kullanan kanadı Bakanlar Kurulu’dur. 1982 Anayasası Başbakan’ın durumunu önemli ölçüde güçlendirmiştir. Anayasaya göre Başbakan, bakanlar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir. Bundan başka bakanların Başbakan’a karşı sorumlu olmaları, gerektiğinde Başbakan’ın bakanların görevleriyle ilgili düzeltici önlem alabilmesi, bakanları ve yüksek bürokratları atama ve görevden alma fiili yetkisinin olması Başbakan’ı güçlü kılan yetkilidir.

Bakanlar Kurulu’na daha önce - 1971’de 1961 Anayasası üzerinde yapılmış olan düzeltme ile - verilmiş olan kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin genişletilmesi ile ilk elden düzenleme yapabilmesi mümkün olmuştur. Yine Anayasa’ya göre Başbakanlığın idareye ilişkin olarak yönetmelik çıkarma yetkisi vardır; üstelik yönetmeliği Resmi Gazete’de yayımlatma zorunluluğu da yoktur.

Başbakanlığı güçlendirme Anayasa ile sınırlı kalmamış, 1984 yılında 3056 sayılı kanun ile Başbakanlık, bakanlıkların üstünde bir

hiyerarşik makam haline getirilmiştir. Bu kanun ile Başbakan, devlet teşkilatının doğrudan, mahalli idareler ile kamu iktisadi teşebbüslerinin de dolaylı olarak gerçek ve etkili başı durumuna gelmiştir. Bundan başka kamu yönetimini siyasal iktidarın kontrolüne daha fazla almak amacıyla çeşitli formüller geliştirilmiştir. Özellikle iktisadi - mali kararların doğrudan Başbakan'a bağlı, bürokrasiden koparılmış birimlerce alınması, bütçe dışı fon uygulaması ve fonlar arasında aktarma yapma yetkisinin doğrudan Başbakan'a verilmesi bu formüllerden en önemlileridir.

Ancak Başbakan'ın tüm işlerle doğrudan ilgilenmesi imkansız olduğu için ve haklı ya da haksız hep bu gerekçe ileri sürülerek Devlet Bakanları'nın sayısını artırma yoluna gidilmiş, Devlet Bakanları asıl işlevlerinden uzaklaştırılmıştır. Başbakanlık merkez teşkilatı ana hizmet birimleri ve personelin hizmet gerekleri gerekçesi ile artırılmasının nedenleri arasında parti yakınlarına mevki sağlama önemli yer tutmaktadır.

Tüm bunlardan Başbakan'ın ve Başbakanlık kurumunun tüm kamu yönetimi üzerinde tek söz sahibi olduğu izlenimi çıkmaktadır. Ancak gerçekte durum böyle değildir. Sembolik bir mevki arzeden Cumhurbaşkanlığı, Anayasa'da geniş yetkilerle donatılmıştır. Cumhurbaşkanı yetkilerini kullanmadığında sorun yoktur, ancak kullandığında Başbakan'la arasında sürtüşme çıkabilmektedir. Çok partili bir ortamda çeşitli nedenlerin de etkisi ile tek bir partinin iktidara gelmesi pek mümkün olmayan ülkemizde yönetim, koalisyon hükümetleri ile gerçekleştirilmektedir. Bu ise Başbakan'ın gücünü azaltan etki yapmaktadır; çünkü pazarlıklar sonucu oluşan koalisyon hükümetleri, bozulma tehlikesi nedeniyle Başbakan üzerinde sınırlandırıcı bir rol oynamaktadır. Bundan başka ülke gündemini belirleyip, yönetimi yönlendiren güçlü bir medyanın bulunması ve

askeri müdahalelerin her an mümkün olabileceği ihtimali de Başbakanlık üzerinde büyük ölçüde sınırlayıcı etki oluşturmaktadır.

Hantal yapısı, koalisyon parti ortaklarının yakınlarına iş imkanı sağlamak için gerekli ya da gereksiz eleman alımında bulunulmasının meydana getirdiği şişkinlik, verimsiz çalışması gibi olumsuz niteliklere sahip olan her kamu kurumu gibi ve Başbakanlık kurumu da -ki tüm idarenin tepesinde yer almaktadır- mevcut haliyle etkin olamamaktadır. Getirilen çözüm ve öneriler ise başka sorunlara yol açabilmektedir. En azından teknik olarak işlerin hızlandırılması için bilgi ve iletişim teknolojisi kullanımının artırılması yönünde projeler geliştirilmesi umut verici çalışmalardandır. Bu çalışmaların sonucu ileriki yıllarda görülecektir.

Bu tezin amacı, Türk kamu yönetimi teşkilatının en üst düzeyinde yer alan Başbakanlık kurumunun örgüt yapısı ve işlev açısından sürekli büyüme gösterdiğini ortaya koymak, yürütme organının fiili başı olan Başbakan'ın sahip olduğu güç ve yetkileri ile bunun sınırlarını ele almak ve Başbakanlığın etkin çalışması için getirilen öneriler ile bu önerilerin eleştirilerine yer vermek ve tüm bunları yönetim bilimi disiplini çerçevesinde incelemektir. Ancak şu da bir gerçektir ki Başbakan ve Başbakanlık kurumu, herşeyden önce siyasal nitelikli bir makam ve kurumdur. Dolayısıyla Başbakan'ı ve kurumunu incelerken, Anayasa ve siyaset biliminin ilke, teori ve görüşlerini gözardı etmek düşünülemez. Bu bakımdan çalışmada Başbakanlık, yönetim bilimi, siyaset bilimi ve Anayasa hukuku disiplinleri bağlamında ele alınacaktır.

Bu amaçla Birinci Bölüm'de, Başbakanlık kurumunun ilk ortaya çıkış yeri olan İngiltere'deki tarihsel süreç ve bugünkü durum incelenmiş; ardından da, getirdiği uygulamalar ile her zaman Türkiye'ye örnek olmuş ve hemen hemen her sistemin denendiği, şimdi ise yarı-

başkanlık sistemine sahip olan Fransa'da Başbakanlığın gelişim süreci ve bugünkü hali ele alınmıştır.

İkinci Bölüm'de, bir ülkenin kurumlarının yapısal ve işlevsel şekillenmesinin, o ülkenin tarihinden soyutlanarak incelenmesinin imkansız olması ve tarihi gelişimin etkisinin ortaya konması açısından Türkiye'de Başbakanlık kurumu, Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası dönem şeklinde analiz edilmiştir. Bu bağlamda Osmanlı Devleti'nde Vezir-i Azamlık ve Sadrazamlık müessesesi, geçirdiği aşamalara yer verilerek incelenmiş; Cumhuriyet dönemindeki Başbakanlık kurumu ise, Anayasal dönemler bağlamında 1982 Anayasası'na kadar olan kısmı ile ele alınmıştır.

Üçüncü Bölüm, Başbakanlık kurumunun 1982 Anayasası ile ortaya konulmuş durumunu incelemekte ve Başbakanlığın, bugün hem Anayasa hem de yasalar ile oluşturulmuş yapı ve işleyişini ele almaktadır. 1982 Anayasası döneminin İkinci Bölüm'deki tarihsel süreçten ayrı bir bölümde incelenmesinin nedeni, bugünkü durumu tüm ayrıntıları ile ortaya koyabilmektir. Ayrıca genel olarak Türk kamu yönetiminin özel olarak da Başbakanlık kurumunun ve Başbakan'ın içinde bulunduğu sorunlar her açıdan ele alınmaya çalışılmıştır.

Dördüncü Bölüm'de ise, Başbakanlık kurumunun ve Başbakan'ın parlamenter sistemde devlet idaresindeki gücünü ve gücünün sınırlarını belirleyen faktörler ele alınmıştır. Bu, parlamenter sistemin tüm özelliklerinin uygulandığı İngiltere ile Türkiye'deki durumun karşılaştırmalı bir şekilde incelenmesi ile yapılmıştır. Bundan başka Başbakan'ın belirlenen sınırları aşarak daha fazla güç sahibi olabilmesi ve devlet idaresinde etkinlik, verimlilik sağlama amacı ile getirilen yenilikler, bu konudaki öneriler ve bunların eleştirileri analiz edilmiştir.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BAŞBAKANLIK KURUMUNUN HÜKÜMET SİSTEMLER AÇISINDAN KONUMU

Başbakanlık parlamenter rejimlere özgü bir kurumdur. Klasik örneğini İngiliz siyasal sisteminde bulan ve "Kabine Hükümeti" olarak da adlandırılan bu modelde Başbakan, yürütmenin köşe taşı olarak görülür.<sup>1</sup>

Parlamenter rejimlerde Başbakan ve Başbakanlık kurumu, dünyanın bugünkü siyasal konjonktüründe yürütme organının daha aktif ve etkili bir rol üstlenmesi doğrultusunda güçlenmiştir. İngiltere ve Fransa gibi parlamenter rejimin beşiği olan ülkelerde monarşiye karşı ve monarkın gücünü sınırlama amacıyla oluşturulmuş ve güçlendirilmiş olan parlamento, zaman içerisinde devletin motoru olan yürütme erkinin etkinliğinin artması sonucunda eski gücünü yitirmiştir. Parlamentonun yasama faaliyetleri bakımından zayıflamasına karşılık

---

<sup>1</sup> Mustafa ERDOĞAN, "Başbakanlık Hükümeti mi?", AÜSBFD, cilt 44, sayı 3-4, Temmuz-Ekim 1989, s.229.



yürütme organının düzenleme alanı genişlemiş ve bu durum "yasama devleti"nden "idare devleti"ne geçiş olarak nitelendirilmiştir.<sup>2</sup>

Yürütmenin güçlendirilmesi süreci incelendiğinde, ilk başlarda yürütme organının sınırlandırılmaya çalışıldığı ve Ortaçağ'ın sonlarında gelişen bu eğilimin çok geçmeden devletlerin pozitif düzenlemelerine yansıdığı görülür. Temsili rejim ile birlikte temel mücadele, parlamentonun üstünlüğünü sağlamak yolunda gerçekleşmiştir. Oy hakkının giderek yaygınlaşması ve demokratik düşüncelerin toplumda kök salması ile birlikte yürütmenin yetkileri yasama lehine daralmış ve yürütme erki, yasamanın çizmiş olduğu sınırlar içerisinde, onun kararlaştırdığı politikanın uygulayıcısı durumuna gelmiştir.<sup>3</sup>

XX.yy.'ın başlarından itibaren gelişen teknik ve bilimsel ilerlemeler, kişisel ve toplumsal gereksinimleri de hızla değiştirmiş ve arttırmıştır. Bu nedenle teknik gelişmeleri zamanında takip edebilecek hızlı ve dinamik yönetsel organlara gereksinim duyulmuştur. Ayrıca sosyal haklar kavramının ortaya atılması ve sosyal güvenlik ilkesinin toplumlarda yer etmesi ile birlikte, devletin sosyal ve ekonomik hayata müdahalesi de artma eğilimi göstermiştir.<sup>4</sup> Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan Anayasalarda sosyal haklar düzenlenmiş ve yine bu dönemde yaşanan ekonomik çöküntü sonucunda devletin ekonomiye artan müdahalesi, yasama-yürütme ilişkileri üzerinde birtakım etkiler yapmıştır.

Yapıları itibariyle karışık olan ekonomik sorunların günü gününe takip edilmesi ve hızla çözülmesi gerekmektedir. Bu nedenle günün

<sup>2</sup> Burhan KUZU, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", AİD, cilt 29, sayı 3, Eylül 1996, s.57; Burhan KUZU, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi-I", Liberal Düşünce, Cilt: 1, Sayı: 2, Bahar 1996, s.26.

<sup>3</sup> Erdoğan TEZİÇ, "Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi", İHİD, Yıl:1, Sayı:2, 1980, s.91-92.

<sup>4</sup> Orhan ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 3.bsm., İstanbul 1978, s.240.

ihtiyaçlarını sürekli geriden takip eden kanunlarla bu sorunların çözümlenemeyeceği dşncesiyle hızlı ve etkin bir yasama faaliyetine gereksinim duyulmuştur. Dolayısıyla "müdahaleci devlet" fikri ortaya çıkmış ve zamanla devletin ekonomik alana müdahalesi giderek artmıştır; öyle ki ekonomide devletin el atmadığı alan hemen hemen kalmamıştır. Günümüzde devletin en önemli özelliği, bir "hizmet devleti" olmasıdır. Vatandaşlar devletten hizmet beklemekte, gereksinimlerini yönetime ilettikleri zaman bunların hızlı ve eksiksiz yapılmasını, karşılanmasını istemektedirler. Tüm bu gelişmeler günümüzde "etkin idare" kavramını ortaya çıkarmıştır.<sup>5</sup>

Yürütme organı artık kanunları ve parlamentonun direktiflerini pasif bir biçimde uygulayan organ olmaktan çıkmış, aksine siyasal yaşamda inisiyatif elinde bulunduran aktif bir organ olmuştur. Zaten politikasını yürütebilme araçlarından olan kanunları tasarı olarak hazırlamak zorunda bulunduğundan, yasamanın programı ister istemez hükümet tarafından çizilmiş olmaktadır. Bundan başka politikasının amaçları doğrultusunda, kendisine bağımlı bütün bir yönetim örgütünü hükümet harekete geçirmekte ve yönlendirmekte, izlenecek genel politikayı belirlemekte ve yürütmektedir.<sup>6</sup>

Yürütmenin parlamento kararlarını uygulayan pasif bir organ durumundan çıkarak bir karar organı niteliği kazanması, bütçeyi hazırlamasında ve geniş düzenleme yetkisine sahip olmasında da dikkati çekmektedir. Yetki kanununa dayanarak yürürlükteki kanunlarda değişiklik yapabilmesi ya da kanunla henüz düzenlenmemiş konularda, parlamento yerine ilk düzenlemeleri kanun hükmünde kararnameler ile yapma imkanına sahip bulunması, hkmetin artık bir karar organı olduğunun bir başka kanıtıdır.

<sup>5</sup> Burhan KUZU, *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul 1987, s.130.

<sup>6</sup> Erdoğan TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, 2.bsm., Beta Yay., İstanbul 1991, s.361.

Kısacası günümüzde yürütme tekrar ön plana çıkmış ve siyasal kurumların kalbi durumuna gelmiştir. İngiltere ve diğer Avrupa ülkelerinde genel eğilim yürütmenin güçlendirilmesinden yanadır. Yürütme erkinin diğer Anayasa organlarından üstün duruma gelmesi, hatta yetkinin tek kişide toplanması -parlamenter rejimde Başbakan'da-, çeşitli ülkelerde farklı tarihlerde meydana gelmiştir. İngiltere'de 1940'ta Churchill'in Başbakan oluşu ile Başbakan'ın Kabine ve Avam Kamarası karşısındaki mutlak gücü ortaya çıkmış; Fransa'da ise yürütmenin üstünlüğü 1958 Anayasası ve De Gaulle'ün iktidarı ile gerçekleşmiştir.<sup>7</sup>

Bu bölümde ilk olarak İngiliz parlamenter sisteminde Başbakanlık kurumunun oluşum ve gelişimi incelenecektir. Zira gerek parlamenter sistemin gerekse Başbakanlık kurumunun beşiği bu ülkedir. Daha sonra ise Türkiye açısından özel bir önem taşıdığı ve Tanzimat'tan beri çeşitli kurumları bakımından en çok taklit edilen ülke olduğu için, Başbakanlık kurumunun Fransa'daki gelişim süreci ele alınacaktır.

## **I-PARLAMENTER SİSTEMDE BAŞBAKANLIK-İNGİLTERE ÖRNEĞİ**

Parlamenter sistem, bilinçli tercihlerin değil tarihsel gelişmelerin ürünüdür. Hayatın içinden çıkmış, bazı rastlantılarla gelişmiştir ve bu nedenle de hayatın olgularına sürekli açıktır.

Yürütme otoritesinin yasamadan çıktığı ve yürütmenin yasamaya karşı siyasal sorumluluğu bulunduğu bir Anayasal hükümet sistemi olarak tanımlanabilen parlamenter sistemde yürütme, görünüşte iki başlı olmakla beraber, asıl yürütme yetkisi, başında Başbakan'ın

<sup>7</sup> Murat SEZGİNER, "Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü", SHFD, cilt 3, sayı 1, 1990, s.70.

bulunduğu Bakanlar Kurulu'na aittir ve bu kurul yasamaya karşı sorumludur. Devlet başkanı -kral, kraliçe ya da cumhurbaşkanı- ise yürütmenin diğerkanağını oluşturmaktadır. Gerçek anlamda ve etkili yürütme yetkilerine sahip bulunmadığı, dolayısıyla uygulayacağı bir politikası olmadığı için herhangi bir makama karşı sorumlu değildir.

Parlamenter sistemde organik ve fonksiyonel kuvvetler ayrılığının yumuşak biçimi uygulanmaktadır. Sistemin temel ögesi, devlet başkanı tarafından tayin edilip parlamento önünde sorumlu olan Başbakan'dır.<sup>8</sup>

## **A-İNGİLTERE'DE DEVLET YAPISI**

Parlamenter sistemin beşığı olan İngiltere'de Başbakanlık kurumunun incelenebilmesi için önce Başbakan'ın ve teşkilatının devlet aygıtı içerisindeki yerinin ortaya konması gerekmektedir. Dolayısıyla İngiliz devlet yapısının genel hatlarıyla açıklanması yararlı olacaktır.

### **1-Parlamento**

Her zaman çift meclis sistemi uygulaması olan İngiltere'de parlamento, Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası'ndan oluşmaktadır. Ancak bugün için bu çift meclis uygulaması, yalnızca bir gelenek olarak yaşamaktadır. Çünkü Avam Kamarası hemen hemen tüm yetkileri kendinde toplamıştır.

<sup>8</sup> Mustafa ERDOĞAN, *Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler*, Siyasal Kitabevi, Ankara 1993, s.29;

Mehmet TURHAN, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF Yay., Diyarbakır 1989, s.43-55;

Esat ÇAM, *Siyaset Bilimine Giriş*, İÜ Yay., İstanbul 1970, s.380.

## **a-)Lordlar Kamarası**

Lordlar Kamarası'nın üyeleri, bir kısmı asaletini veraset yoluyla ailelerinden alan, bir kısmı Taç tarafından kendilerine "asillik (sir)" ünvanı verilen Lordlar ile 26 adet yüksek dereceli din adamı ve 9 adet yüksek dereceli hakim gibi değişik kategorilerdeki kişilerdir. Bu değişkenliği dolayısıyla sabit bir üye sayısı olmayan Lordlar Kamarası, 1992 yılı itibariyle 1190 üyeden oluşmaktadır.<sup>9</sup> Lordlar Kamarası üyeleri de Avam Kamarası üyelerinin haklarına ve dokunulmazlıkların sahiptirler. Lordlar Kamarası'nın başkanı olan "Lord Chancellor", Kamara üyesi olan yüksek dereceli dokuz hakimin oluşturduğu kurulun -ki bu kurul ülkedeki tek yüksek dereceli mahkemedir- de başkanı olup, aynı zamanda İngiltere'nin Adalet Bakanlığı görevini de yürütür.

Lordlar Kamarası, sahip olduğu yasama yetkilerinin çoğunu kaybetmiştir. Üyelerinin kanun teklif etme yetkileri vardır ancak Lordlar bu yetkilerini günümüzde kullanmamaktadır. Avam Kamarası'nda görüşülüp kabul edilen kanunlar, onayının alınması için Lordlar Kamarası'na gönderilir; ancak bu bir formaliteden ibarettir. Zira Lordlar Kamarası'nın kanunların çıkarılmasını engellemek gibi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Lordlar Kamarası, Avam Kamarası tarafından suçlanan bakanları yargılayan ve ülkedeki tüm hukuk ve ceza davalarını temyiz etmeye yetkili olan bir yüksek mahkemedir. Üyelerinin kökeni itibariyle Kamara, ülke sorunlarının tartışıldığı bir forum niteliği kazanmıştır.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> OECD, *Public Management*, OECD Press, Paris 1992, s.309.

<sup>10</sup> Ayferi GÖZE, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 7.bsm., Beta Yay., İstanbul 1995, s.420.

## **b-)Avam Kamarası**

Avam Kamarası, genel oy ve tek turlu çoğunluk sistemine göre her seçim çevresi için bir milletvekili hesabıyla seçilen temsilcilerden oluşan bir meclistir. Milletvekilleri, meclis içinde yalnızca Avam Kamarası'nın üyesidirler.

İngiltere'de kabul edilen çift parti sistemi ve kuvvetli parti disiplini nedeniyle, Avam Kamarası'nda iktidar ve muhalefet ayrılığı kesin şekilde bellidir. Meclisin düzenli çalışmasını sağlamaya yönelik geniş yetkilere sahip olan ve "speaker" adı verilen bir başkanı vardır.

Avam Kamarası'nın, biri kanun yapmak diğeri de hükümeti siyasal yönden denetlemek biçiminde iki önemli fonksiyonu vardır. İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda hükümete daha geniş bir düzenleme yetkisi verilince, Avam Kamarası'nın yasama yetkisinde bir azalma olmuştur. İktidar çoğunluk partisinin elinde olduğu için, parlamentonun siyasal denetim mekanizmasını çalıştırarak hükümeti düşürmesi pek mümkün değildir. Gerçekte hükümet, Avam Kamarası'ndaki çoğunluk partisinin bir komitesi durumundadır.

## **2-Yürütme**

İngiltere'de yürütme, bir yanda kral/kraliçe yani Taç, diğer yanda da hükümet olmak üzere ikili bir görünümdeydir. Aslında bütün yetkilerin hükümetin elinde olması, bu ikiliği bir görüntüden ibaret kılmaktadır.

## **a-)Taç**

Veraset yoluyla tahta geçen kral/kraliçenin siyasal fonksiyonu, özellikle Anayasal düzenin uyum içinde normal işleyişini kolaylaştırmaya yöneliktir. Hükümdarın siyasal sorumsuzluğu kuraldır: "The king can do not wrong (Kral hata yapamaz)". Bu kuralın anlamı, hükümdarın kendi başına hareket edememesi, yaptığı bütün işlerden hükümetin ve özellikle de Başbakan'ın sorumlu olmasıdır.

Kral/kraliçe, hükümetin isteği olmaksızın meclisi feshedemez. Bakanlardan birinin değiştirilmesi de yine Başbakan'ın isteği üzerine gerçekleştirilebilir. Hükümdar yasaları veto yetkisini de 1707 yılından bu yana kullanmamıştır.

Sorumluluğunu hükümetin yüklenemeyeceği bir şeyi hükümdar yapamaz. Taç, ulusal birliğin ve devletin sürekliliğinin sembolüdür.<sup>11</sup>

## **b-)Kabine**

Kabine'nin yapısı, fiili uygulamalar sonunda içeriği belirlenmiş kurallara dayanmaktadır. Kabine, iktidar partisinin üyesi olan ve aralarında dayanışma bulunan Avam Kamarası önünde sorumlu bakanları ile bunların yardımcılarında ve danışmanlarından oluşan 60-90 kişilik bir hükümet erkanı kuruludur.

Yürütmenin parlamento karşısında sorumlu olacağı kuralı, kralı kendi bakanlarını parlamentonun çoğunluğu içinden seçmeye yöneltmiştir. Böylece bakanların suçlanamayacağını veya hiç olmazsa

---

<sup>11</sup> Göze, a.g.e., s.448-450.



istifaya zorlanamayacağını güvence altına almak istemiştir. Kralın bu davranışının bir sonucu, aynı çoğunluk içinden seçilen Bakanlar Kurulu'nun kendi aralarında da iyi anlaşılan kişilerden kurulması olmuştur. Siyasal eğilim bakımından bakanlar bu şekilde birbirine benzemeye başlayınca, doğal olarak birine yönelen bir güvensizlik aynı zamanda tümüne yönelen güvensizlik haline gelmiştir. Böylece XVII.yy.'dan itibaren artık kesin olarak kabul edilmiş olan bakanların teker teker sorumluluklarının yanı sıra, Bakanlar Kurulu'nun tüm olarak sorumluluğu kuralı yerleşmeye başlamıştır. XVIII.yy.'ın ortalarında Başbakan Robert Wallpole'un yönetimindeki hükümet zamanında başlayan bu gelişme, Robert Peel'in Başbakanlığı zamanında yani XIX.yy.'ın ortalarında kesin bir nitelik kazanmıştır. İngiliz parlamentarizminin özü olan "Kabine'nin toplu siyasal sorumluluğu" ilkesi, bundan sonra artık tartışmasız kabul edilen bir kural halini almıştır.<sup>12</sup>

Hükümet üyelerinin tümünün ortak sorumluluğu benimsemiş olmalarına karşın, önem bakımından hepsi aynı düzeyde değildirler. Aksine aralarında ast-üst ilişkilerinin egemen olduğu hiyerarşik bir durum vardır. Buna göre bir piramid şekli gösteren hükümet ekibi içinde üç grup bakanı ayırt etmek mümkündür.

Birinci grup, hükümetin en önemli ve "Dar Kabine"yi oluşturan bakanlarıdır ve sayıları 20'yi pek geçmez. Gerçek anlamda Kabine, aldığı kararlar Kabine'nin diğer üyeleri tarafından aynen benimsenen bu Dar Kabine grubudur. Kabine'ye Başbakan başkanlık eder ve üyeleri de Dışişleri, İçişleri, Hazine, Savunma, Milli Eğitim, Lord Chanceller ve Amiralliğin Birinci Lordu gibi en önemli bakanlardır.

İkinci grup bakanlar Kabine'nin devamlı üyeleri değildir; ancak kendi bakanlıklarıyla ilgili görüşmeler sırasında toplantıya katılmaları için çağrılmaktadırlar. Bir bakanlığın bakanı olmalarına karşın yetkileri

<sup>12</sup> Cem EROĞUL, *Kapitalist Ülke Rejimleri*, AÜSBF Basımevi, Ankara 1990, s.8-9.



yalnızca bakanlığın yönetimiyle sınırlandırılmıştır. Bu grup bakanların sayısı 17-20 civarındadır.

Üçüncü grup ise "genç bakanlar (junior ministries)" tarafından oluşturulmaktadır. Bunların Kabine'ye katılma hakları yoktur ve ilk iki grup bakana bağlı durumdadırlar. Sayıları 40-60 civarında olduğundan hükümet ekibi piramidinin tabanını oluştururlar ve önemi az olan mevkilerde bulunurlar.<sup>13</sup>

Bakanlıkların bir kısmına "Bakanlık (Ministry)", diğerlerine "Büro (Office)" denilmektedir. Bakanlıkların başında bulunanlara "Bakan (Minister)", Büroların başında bulunanlara ise "Sekreter (Secretary)" adı verilmektedir. Bunların arasında önem bakımından hiçbir fark yoktur; genellikle eski bakanlıklara Büro, yeni kurulanlara ise Bakanlık denilmektedir. Geleneğe bağlılığın bir göstergesi olarak hükümet departmanları böyle farklı adlarla anılmaktadır.

Bunların yanında her bakanlıkta biri "Sürekli (permanent) Müsteşarlık", diğeri de "Parlamenter (parliamentary) Müsteşarlık" olmak üzere iki tür müsteşarlık vardır. Birinciler, uzun yıllar aynı bakanlıkta görev yapan güvenceli devlet görevlileridir ve bakanlıklardaki idari yetki bu müsteşarların elindedir. İkinciler ise bakanların parlamentoyla ilişkilerini sağlayan ve bakanlarla göreve gelip onlarla birlikte ayrılan kişilerdir.<sup>14</sup>

Tayini yapılan bakanların görevlerinin son bulması, yalnızca kişisel ve kollektif istifa değil, Başbakan'ın azletme kararıyla da mümkün olabilmektedir. Kişisel istifa, hükümet siyasetini uygun görmeyen ve azledilmesini istemeyen bir bakan tarafından yapılabilir. Kollektif istifa ise, Avam Kamarası'nın Başbakan ve ekibinin siyasal sorumluluğuna güvensizlik gösterdiği zaman söz konusudur. Azledilme ise, ortak

<sup>13</sup> Esat ÇAM, *Devlet Sistemleri*, Der Yay., İstanbul 1993, s.41-46.

<sup>14</sup> Yaşar GÜRBÜZ, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, 2.bsm., Beta Yay., İstanbul 1987, s.66.

dayanışmaya karşı işlenmiş bir vefasızlığın yaptırımını biçiminde işlemektedir. Bakanlar, Başbakan'a, ortak dayanışma ve parti disiplini ile bağlı durumdadırlar; ortak dayanışma ve parti disiplinine aykırı hareketlerde bulunmak azli gerektirir. Azledilmelerde hükümdarın yalnızca biçimsel yönden bir girişimi vardır.<sup>15</sup>

Geniş yetkilere sahip olan Kabine'nin faaliyetlerini nitelik ve nicelik yönlerinden optimal hale getirmek ve çalışmasını kolaylaştırmak amacı ile "Kabine Ofisi" denilen bir idari sekreterliğin kurulması ile yeni yöntemlerin kullanımı gerekmiştir. Kabine Ofisi, Başbakan'ın son derece önemli bir yardımcısı olup bakanlıklar arası koordinasyonu sağlamaktadır. Kabine oturumlarının gündemi, zabıtların tutulması, davetiyelerin gönderilmesi gibi görevleri bulunmaktadır. Başbakan'ın otoritesi altında bulunan bu Ofis, fiilen "Kabine'nin Devamlı Sekreteri" tarafından sevk ve idare edilmektedir.

Kabine çalışmalarını kolaylaştıran yöntemlerden biri de "Bakanlıklar Arası Komiteler"dir. İngiliz siyasal sisteminde yürütme organı için söz konusu olan -piramid biçimindeki- dikey örgütlenme, bakanlıklar arası komiteler aracılığıyla gerçekleştirilen yatay örgütlenme ile tamamlanmaktadır. Bakanlıklar arası komiteler ile hükümet piramidi arasındaki ilişki, her komitece, uzmanlığı ile ilgili sorun hakkında hükümete yardımcı olmak ve Kabine'nin bu hususta alacağı kararları hazırlamak biçiminde ortaya çıkmaktadır. Bu tür komiteler savunma, ekonomi ve idare olmak üzere başlıca üç gruba ayrılmaktadır ve komitelerin hazırladığı raporlar Kabine'nin görüşmelerinde esası içermektedir.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Çam, Devlet Sistemleri, s.47.

<sup>16</sup> Çam, Devlet Sistemleri, s.48-49.

### c-)Başbakan ve Başbakanlık Kurumu

İngiltere'de Başbakanlık kurumu için, bilim adamlarının Amerikan Başkanlığı gibi ayrı bir kurum olarak bahsedebilecekleri genel kabul görmüş bir terim yoktur; "Prime Ministry" ya da "Prime Ministership" terimleri kullanılmaktadır. Ancak bu terimler kurumun esasını anlatmakta yetersiz kalmaktadır. Birçok Avrupalı ve Amerikalı bilim adamının İngiliz sistemini incelerken, kendilerinden bir parça değil de yabancı bir sistem gibi bir perspektife sahip olmaları ilginçtir. Son zamanların Amerikalı iki bilim adamı, İngiliz Başbakanlığı konusundaki incelemelerine, "Başbakanlığın İngiliz siyasal sisteminin merkezi olduğu açıktır" saptaması ile başlamışlardır. Oysa ki bu durum yalnızca görünüşte böyledir; bu tür bir kanı ile incelemede bulunmak yanıltıcı olabilir. Bu bakımdan Hodder-Williams, İngiliz Başbakanlık kurumunu çeşitli açılardan ele almıştır.<sup>17</sup>

İlk olarak, Başbakanlık bir kurum olarak düşünüldüğünde kavramsal sorunlar ortaya çıkmaktadır. Çünkü kurum, ne Anayasa ne de herhangi bir kanunla tanımlanmıştır. Başbakanlık en iyi biçimde, çeşitli rollerin ve ilişkilerin bir kombinasyonu olarak tasavvur edilebilir. Bu rol ve ilişkiler, Başbakanlar'ı; Kabine üyeleri, parlamento, liderleri olarak parti, İngiliz halkı ve uluslararası topluluk ile birleştirir. Herbir ilişki grubunda, iki tarafta da karşılıklı beklentiler bulunmaktadır; bu beklentiler, karşılıklı ilişkide her iki tarafça gücün kaynakları olarak kullanılabilmekte ve bu durum da zaman içerisinde değişikliğe uğrayabilmektedir. Her Başbakanlık, aslında bu ilişkilerin bir toplamıdır.

---

<sup>17</sup> Richard HODDER-WILLIAMS. *"The Prime Ministership, 1945-1995", Churchill to Major*, (edt.Donald Shell-Richard Hodder Williams), Hurst and Co., London 1995, s.225-242.

İkinci olarak Başbakanlar, ulusal siyasal sistemin odak noktası olabilirler, ancak bu, onların ana güç kaynağı olmalarını gerektirmez. Sözüünü ettiğimiz bu ilişkiler, farklı şartlar, farklı çevre ve farklı Başbakanlar'a göre farklı rol oynarlar. Hatta aynı Başbakan'ın görevde olduğu süre içerisinde bile bu ilişkiler değişebilir. Bu durum, Margaret Thatcher'ın uzun Başbakanlık süreci içerisinde açık bir biçimde görülmüştür.

Yazılı olmayan Anayasa'nın esnekliği, Başbakanlar'a, Ofis'i istedikleri gibi şekillendirebilmeleri için kayda değer bir özgürlük vermektedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan beri her Başbakan, göreve başladığında, kendinden öncekilerin yapmış olduklarına benzer beklentiler içerisinde bulunmaktadır. Başbakanlar'ın, sahip olabilecekleri kaynakları nasıl geliştirecekleri, kendi beceri ve şanslarına bağlıdır. Görev sürelerince beklentiler değişir ve buna bağlı olarak da güç yeniden şekillenir. Böyle bir değişim, her zaman düz bir çizginin yükselişi biçiminde değildir. Örneğin Thatcher'ın gücü bir mum gibi yanmış ve sönmüştür.

Gücün büyük karar vericileri esas olarak değişmeden kalmıştır ancak Başbakanlar'ın içinde bulundukları şartlar, Churchill'den bu yana oldukça değişmiştir. Başbakanlar kendilerini makamlarında birçok konuda rahat hissetseler de, bazı gelişmelerin Başbakan'ın farklı rolleri yerine getirdiği yöntemleri değiştirdiğine dikkat etmek durumunda kalacaklardır. Bu değişim tabii ki kurumsal değişimi getirmemiştir. Başbakanlık Ofisi'nin temel yapısı, siyasal çevredeki birçok değişime rağmen değişmeden kalabilmiştir.

Çevre ve şartların değişiminde etkili olan üç önemli etkenden birincisi teknolojik değişimdir. Şöyle ki, iletişimdeki değişim, hem somut -seyahat gelişmeleri- hem de soyut -elektronik medya- açılardan Başbakan'ın kamu önüne çıkışını -görülebilirliğini- arttırmış ve İngiltere dışına kısa seyahatler yapma imkanlarını çoğaltmıştır. İkinci etken,

uluslararası statü ve İngiltere'nin gücünde meydana gelen büyük değişimdir. Ülkenin ekonomik statüsünün zayıflamasının yanında dünyadaki politik ve askeri statüsü de zayıflamıştır. Bu problemler ise, Başbakan'ın bu konularla yakından ilgilenmesine yol açmıştır. Üçüncü etken ise, İngiltere'deki siyasal bölünmenin daha değişken hale gelmesi ve bu yüzden de idaresinin daha zorlaşmasıdır.

Söz konusu koşulların değişimi, bazı ilişkilerin görece önemini değiştirmesine ve gücün kullanımı için Başbakanlık kaynaklarının idare edilme tarzının değişmesine rağmen Başbakanlığın yapısını etkilememiştir. Ayrıca bu değişimler, başarılı kamu politikası oluşturma kapasitesini zayıflatırken, diğer yandan Başbakanlar'ın büyük uluslararası kişiler, güçlü liderler olarak görülmelerine araç olmuştur.

## **B-İNGİLTERE'DE BAŞBAKANLIK KURUMUNUN OLUŞUMU VE GELİŞİMİ**

İngiltere'de Başbakanlığın ortaya çıkışı ile ilgili açık ve kesin bir tarih verilememektedir. Ayrıca Başbakanlığın ve elinde bulundurduğu yetkilerin tanımı hiçbir zaman yapılmadığı gibi, bir Başbakan'ın yerine getireceği görevlerin de bir tanımı bulunmamaktadır. Bunların yanında Başbakanlık kurumunun özellikleri hiçbir kanunda belirtilmemiş, Başbakan'ın görevde kalma süresi için sınırlı bir zaman öngörülmemiş ve Başbakan'ın görevden uzaklaştırılmasıyla ilgili bir prosedür ortaya konulmamıştır. Tüm bunlardan, kurumun, İngiltere'nin yazılı bir Anayasa'ya sahip olmayışı karakteristiğini taşıdığını söyleyebiliriz.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Donald SHELL, *"The Office of Prime Minister"*, Donald-Hodder Williams, Churchill To Major, s. 1

Bir Başbakan, potansiyel olarak çok güçlü bir niteliktedir. Başbakanlar krallığın imtiyazlı mirasçılaridir ve parlamentonun baş aktörleridir. Devletin tüm kurumları Başbakan üzerinde yoğunlaşmıştır. Bakanları ve devletin yüksek dereceli memurlarını atama ve azletme yetkisine sahip olan Başbakan, devletin siyasetini oluşturma ve hükümetin yapısını şekillendirme gücünü de elinde bulundurur. Bu konu ile ilgili olarak söylenebilecek şey şudur: Eğer tüm bunları Başbakan yapmazsa başka yapacak kimse yoktur. Dolayısıyla Başbakan, "seçilmiş bir monark" olarak tanımlanabilir.<sup>19</sup>

Başbakanlık kurumunun oluşumu sürecinde atılan ilk adım, kralın iktidarının sınırlandırılması olmuştur. İngiltere'de kralın yetkileri en başından beri geniş tutulmuştur ve bu durum aristokratları -baron, lord, şövalye- birbirleri ile uğraşmaya değil, krala karşı birleşip kendilerini savunmaya itmiştir. XI.yy.'dan itibaren, İngiliz siyasal kurumlarını oluşturan, soylularla kral arasında cereyan eden bu sürekli mücadele olmuştur. Söz konusu mücadelede ilk önemli aşama, 1215 yılında kral Yurtsuz John ile soylular arasında imzalanmış olan "Magna Carta Libertatum" adlı belgedir. Bu "Büyük Özgürlük Fermanı"nın olağanüstü önemi, modern demokrasi tarihinde kralın yetkilerini sınırlayan ilk temel belge olmasıdır.<sup>20</sup>

Magna Carta'nın öngörmesi sonucu, XII.yy.'dan başlayarak İngiliz kralları ülkenin yönetiminde kendilerine yardımcı olacak iki kuruldandan yararlanmışlardır. Bunlardan biri "Magnum Concilium Regis (Büyük Kral Konseyi)" adını taşımaktaydı ve din adamları ile feodal beylerden oluşmaktaydı. Kral, bu konseyin izni olmaksızın uyruklarından vergi toplayamıyordu. İkinci kurul ise "Curia Regis (Kral Konseyi)" adını taşıyor ve günlük işlerin yürütülmesinde krala yardımcı oluyordu. Bu kurul, özellikle kralın güvenini kazanmış feodal beylerden oluşuyordu.

---

<sup>19</sup> Shell, a.g.m., s.1.

<sup>20</sup> Eroğul, a.g.e., s.2.



İlerleyen zaman içerisinde Magnum Concilium Regis'ten parlamento, Curia Regis'ten ise Kabine doğacaktır.<sup>21</sup>

XIII.yy. içinde giderek kurumlaşan Magnum Concilium Regis'e, bir görüşme yeri olmasına bakılarak, Fransızca "parler (konuşmak)" fiilinin türetilmiş olan "parlamento (konuşulan yer)" adı verilmeye başlanmıştır. 1295 yılında kral I.Edward tarafından toplanan ve görece olarak daha geniş bir temsil esasına dayandığı için "örnek parlamento" sıfatı verilmiş olan parlamentodan itibaren, bu kurum artık İngiliz devlet sisteminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir.<sup>22</sup>

XIV.yy.'ın ilk yarısında kilise, krala karşı vergi yükünden kurtulmak için parlamentoya temsilci göndermekten vazgeçmiş, kendi vergi yükünün kilise meclislerinde oylanmasını tercih etmiştir. Bu ayrılmadan sonra geriye kalan parlamento üyeleri ikiye ikiye gruplaşmışlardır. Feodal beyler, kendi adlarına parlamentoya katılan din adamları ile birlikte hareket etmeye başlamışlar ve bu birlik, Lordlar Kamarası'nın nüvesini oluşturmuştur. Şövalyeler de, çıkarlarını kendilerinininkine daha yakın buldukları şehir temsilcileri ile birlikte hareket etmeye başlamışlardır ve bu birliktelik de Avam Kamarası'nı oluşturacaktır.

1332 yılından itibaren parlamento, bugünkü iki meclisli görünümünü kazanmıştır. Bu bölünme ortaya çıktıktan sonra, birinci lord durumunda olan kral, artık yalnızca soyluların bulunduğu meclise gitmeye başlamıştır. Soylu olmayanlardan oluşan diğer meclis de, kendi görüşlerini krala iletebilmek için, kendi içinden bir sözcü (speaker) seçme alışkanlığını edinmiştir. Bir süre sonra Lordlar Kamarası, Avam Kamarası karşısındaki ayrıcalıklı konumunu ve

<sup>21</sup> Eroğul, a.g.e., s.3; Göze,a.g.e., s.420.

<sup>22</sup> Eroğul, a.g.e., s.4.

etkinliğini yitirecek ve Avam Kamarası, giderek Lordlar Kamarası ile eşit yetkiler elde etmeyi başaracaktır.<sup>23</sup>

Kral ve parlamento arasındaki ilişki, yüzyıllar geçtikçe esaslı bir biçimde değişmiştir. Güçlü monarklar parlamentoyu tehdit etmişler, görmemezlikten gelmişler hatta işlerine son vermişlerdir; fakat kaba kuvvet çoğunlukla ters tepmiştir. Stuart Hanedanı döneminde bu yok sayma gibi girişimler yapılmadığından problem çözümlenmiştir. XVII.yy. karışıklıkları, parlamento haklarının savunulmasına ve "Bill of Rights (Haklar Bildirisi)"ın ilan edilmesine neden olmuştur. Kraliyet ve parlamento kurumları devam etmiş, ancak bunların statüleri ve aralarındaki ilişki değişmiştir ve daha sonra da değişmeye devam edecektir. Kraliyet ve parlamento arasındaki bu pozisyon farklılaşması sonucunda ilk önce Kabine, daha sonra da Başbakanlık oluşacaktır.<sup>24</sup>

XVII.yy. öncesinde kral tarafından beğenilen bazı kişiler (court favourites) Başbakanlık kurumunun ilkleri olarak görülebilir. Bu kişiler krala yardımcı olmakta, hükümet işlerinde kral adına müzakerelerde bulunmaktaydılar ve statülerini tamamen krala borçluydular. XVII.yy. devrimi bu durumu değiştirmiştir.<sup>25</sup> Hükümet kralın hükümeti olacaktı; zira bakanları atayan ve görevden alan kraldı ve aynı zamanda bakanların tavsiyesine başvurduğu konularda geniş ölçüde karar yetkisine sahip olan da kraldı. Değişen, kralın hükmetme yetkisinin ve krallığının ilahi bir kaynağa dayandığı konusundaki eski doktrindi. Bununla beraber kralın parlamentoyu hiçe sayarak yönetme yetkisi olmamasına rağmen yine de modern anlamda bir demokrasinin yerleştiğini söylemek o dönem için mümkün değildir. XVII.yy. sonunda

<sup>23</sup> Eroğul, a.g.e., s.4; Göze,a.g.e., s.422-423.

<sup>24</sup> Shell, a.g.m., s.3.

<sup>25</sup> Stuart Hanedanı'nın XVII.yy.'da iki ihtilal ile iktidardan uzaklaştırılması, İngiliz siyasi tarihinin özelliğini oturmaktadır. Bu ihtilallerden sonra parlamento monarşiye karşı üstün duruma geçtiğinden iktidar sahip ve nitelik değiştirmiş; kralın yetkisinin azaldığı ölçüde iktidar liberal bir kimlik kazanmıştır. Kişi haklarının korunması ve temel yasaların sağlamlaştırılmasında 1679 yılında kabul edilen "Habeas Corpus Act"ın büyük rolü olmuştur. XVII.yy.'da Habeas Corpus'tan başka kral aleyhine parlamentonun ayrıcalıklarını genişleterek etkinliğini artıran diğer temel yasalar olarak Haklar Bildirisi (1628), Büyük İtiraz (1641) ve Bill of Rights (1689) gösterilebilir (Çam, Devlet Sistemleri, s.19-20).



ve XVIII.yy.'ın büyük bir kısmında iktidarı ellerinde tutanlar, gücün kesin olarak nerede olduğunun tanımlanması konusunda pek de istekli değildiler. Bu süreç içerisinde çok kan aktı, çok tehlike yaşandı ve bu gücü ellerinde tutanlar atalarından gördükleri gibi yönetmeye çalıştılar.<sup>26</sup>

Zaman içerisinde iktidarın yapısında ve sistem anlayışında değişiklikler yaşanmıştır. Geniş ve formel bir nitelikteki "Kraliyet Özel Danışma Meclisi (Privy Council)"nden bir "İç Kabine Konseyi" ya da diğer bir deyişle entrikacı bir grup (cabal) ortaya çıkmıştır. Bu grup kral tarafından seçilmişti ve kralın devretmiş olduğu yetkiyi ona karşı sorumlu olarak kullanacak kişilerden oluşmaktaydı. Fakat daha sonraları bu kişilerin parlamentoya karşı da sorumlu oldukları görülmüştür ve kullandıkları hükümet gücünün (power of government) en azından bir kısmının alttan, parlamento vasıtasıyla temsil edilen halktan geldiği kabul edilmiştir. Bu kişilerin -yani bakanların- parlamentonun desteğini almaları gerekli olmaya başlamış ve söz konusu gereklilik bu göreve atanabilmek için gerekli en önemli meziyet olmuştur.<sup>27</sup> Bu gruptan bir "Şef Bakan (Chief Minister)" ya da "Ana Bakan (Principal Minister)" -ya da bir süre sonra alacağı isimle Başbakan- ortaya çıkmıştır. Söz konusu kişi kralın baş danışmanı konumundaydı.

XVIII.yy. öncesinde, güçlü ve önemli hükümet üyeleri zaman zaman Kabine içinde üstün bir konum kazanmakla beraber, genelde

<sup>26</sup> Shell, a.g.m., s.4.

<sup>27</sup> Bakanların parlamentoya karşı taşıdıkları sorumluluğun ilk biçimi "cezai sorumluluk" biçiminde olmuştur. XVI.yy.'dan beri "impeachment" adını taşıyan bu kuruma göre, Avam Kamarası bakanları suçlama, Lordlar Kamarası da suçlanan bu bakanları yargılama yetkisine sahipti. Parlamento kendini güçlü hissettiği dönemlerde bu yetkiyi kullanıyordu. Buna karşılık kral da, kendini güçlü hissettiği dönemlerde bu şekilde mahkum edilmiş bakanları affedebiliyordu. 1700 yılında parlamento, kabul ettiği bir yasa ile bu af yetkisini kaldırmıştır. Böylece bakanlar parlamento karşısında kurtuluşu olmayan büyük bir ceza tehdidi ile karşı karşıya kalmış ve bu tehlikeden korunmak için haklarında bir suçlama eğilimi belirir belirmez görevden çekilmek yoluna gitmişlerdir. Böylece cezai sorumluluktan "siyasal sorumluluğa" geçilmiştir. Artık gereksiz hale gelen impeachment usulü, İngiltere'de en son 1805 yılında kullanılmış ve bu tarihten sonra cezai sorumluluk kuralını işletmek yolu hiç denenmemiştir.

yürütme başkanlığı yetkisi, hükümdar ile Kabine'nin çeşitli üyeleri arasında paylaşıldı. I.George'un 1717'de Kabine toplantılarına katılmamaya başlamasıyla doğan boşluğu tek kişinin doldurması zorunlu hale gelmiştir ve Kabine'ye başkanlık eden kişi zamanla "Başbakan (Prime Minister)" olarak benimsenmiştir.<sup>28</sup>

Başbakanlık terimi ilk zamanlarda küçük düşürücü bir anlam ifade etse de, süreç içerisinde yavaş yavaş ilk anlamının tam tersi bir nitelik kazanmıştır. Bu terimin ilk kullanımı, Kraliçe Anne döneminin taşlama yazarı Jonathan Swift'e atfedilir. Swift, Fransa'nın Başbakan'ı için kullanılan terimi almış ve bunu Godolphine ve Harley'e uygulamıştır.<sup>29</sup> Daha sonra XVIII.yy. boyunca değişik zamanlarda değişik bakanlar, Başbakan olduklarını inkar bile etmişlerdir. Örneğin North ve Grenville'in her ikisi de terimi reddederlerken, Pitt, Ana Bakan terimini tercih etmiştir. Ancak XIX.yy.'ın başlarında Başbakan terimi kaçınılmaz olarak kullanılmaya başlanmış, fakat o zamandan beri bu terim, devletin resmi dilinde uygun bir açıklamasını bulmamıştır.<sup>30</sup>

Wallpole'un görevde kaldığı 21 yıl (1721-1742), ona İngiltere'nin ilk Başbakan'ı ünvanını kazandırmıştır. 1721'de Hazine'nin Birinci Lordu olarak atandıktan sonra, rakibi olan Townshend'in 1729'da makamdan uzaklaştırılmasıyla statüsü artmıştır. Bundan sonra Kabine'ye tam anlamıyla egemen olan Wallpole, bakanları grup ilkelerine uymaya zorlayarak muhaliflerini görevden aldırarak, kralın idari atamalara karışmamasını sağlamış ve tam anlamıyla olmasa da Avam Kamarası'ndaki çoğunluğa dayanmasını bilmiştir. Bu durum onun İngiltere'nin ilk Başbakan'ı olarak geniş bir platformda güvenilmesinin birinci nedenidir. İkinci neden ise, onun makamı bırakma tarzıyla ilgilidir; çünkü 1742 yılında, parlamentoda aldığı tek bir güvensizlik oyu

<sup>28</sup> *Ana Britannica*, cilt III, s.402.

<sup>29</sup> Fransa'da Başbakanlık ünvanı, Kardinal Richelieu'nin 1624'te "Principal (Premier) Ministre" olarak tanınması ile doğmuştur. Ancak bu makamın parlamentoya dayalı hükümet başkanlığı biçimindeki asıl gelişmesi İngiltere'de olmuştur (*Ana Britannica*, cilt III, s.402).

<sup>30</sup> Shell, a.g.m., s.3.

nedeniyle istifa etmiştir. Bununla beraber Wallpole ilk Başbakan olarak görülüyorsa da, onun görev süresi boyunca Başbakanlığın anlamının açık bir şekilde anlaşıldığını düşünmek yanıltıcı olur. Ayrıca ondan sonra gelen Başbakanlar'ın izleyeceği kurallar, o dönem için hala azdır. Wallpole'dan sonra bir dönem Başbakanlık makamının gelişmesine fırsat verilmemiş, ayrıca Avam Kamarası'ndaki gruplaşmaların giderek karmaşıklaşması nedeniyle hiç kimse Başbakanlık rolünü Wallpole gibi yerine getirememiştir.<sup>31</sup>

Wallpole'un başladığı işi William Pitt tamamlamıştır. Pitt uzun süre iktidarda kalarak (1783-1801, 1804-1806) halkın bu makama alışmasını ve Başbakan'ın krala en yakın kişi olarak çeşitli bakanlıkların çalışmalarını denetleme ve koordinasyon içinde yürütme görevini üstlenmesini sağlamıştır. Başbakanlık, Pitt'in XIX.yy.'daki ardıllarının yönetimi altında, bugün İngiltere'de ve diğer birçok parlamenter demokraside taşıdığı işlevleri ve niteliği kazanmıştır.<sup>32</sup>

Robert Blake, Başbakanlığın ortaya çıkışıyla ilgili olarak özellikle üç oluşum süreci üzerinde durmaktadır.<sup>33</sup> Bu oluşum sürecinin birinci aşaması, Lord North'un<sup>34</sup> Başbakanlık'tan istifa etmesiyle bir dönemin kapandığı 1782-1784 yıllarıdır. Bu dönemde Avam Kamarası'ndaki gruplaşmalar -ki bir süre sonra ortaya çıkacak olan siyasal partilerin çekirdekleridir- daha belirginleşmeye başlamıştır. Sonuçta krallar Başbakan'ın seçimini yapsalar da, Başbakan ataması üzerinde parlamentodan gelen veto gücünü kabul etmek zorunda kalmışlardır. Belirtilen yıllar, kral ile parlamento arasındaki ilişkilerin değiştiği yıllardır. Fakat yine de hükümet hala kralın hükümetidir ve 1830'lara

<sup>31</sup> Shell, a.g.m., s.4.

<sup>32</sup> *Ana Britannica*, cilt III, s.402.

<sup>33</sup> Sir Robert BLAKE, *The Office of Prime Minister*, Oxford Un.Press, 1975, s.42.

<sup>34</sup> Lord North, 1767'de Hazine Bakanlığı yapmış, Grafton'un yerine Başbakan olmuştur (1770-1782). Amerikan sömürgelerinin ayaklanması sonucunda savaşı yönetme sorumluluğunu yüklenmek zorunda kalmıştır. Savaşın ortalarında Yorktown'ın Amerikan kuvvetlerinin eline geçmesi üzerine Başbakanlık'tan istifa etmiş, 1783'de kısa bir süre hükümette yeniden görev almıştır (*Meydan Larousse*, cilt IX, s.401).

kadar kraliyetin patronaj gücü devam ettiği için "hiçbir hükümet gerçek anlamda seçim kaybetmemektedir".

1832'deki Büyük Reform Kanunu'nun geçmesi, büyük ölçüde çürük yerleri yıkmış (destroyed the rotten boroughs) ve eski siyasi sistemin bozulmasının başlamasına neden olmuştur.<sup>35</sup> Bu, Blake'in oluşum sürecinin ikincisidir. Hükümetler bundan sonra partilerine bağımlı olmak zorunda kalmışlardır.

Parlamentodaki parti, Blake'in deyişiyle "parlamento bağlantılı parti" idi ve modern anlamda bir partiyi ifade etmiyordu. Birinci ve İkinci Reform Kanunları dönemleri arasında (1832-1867) parlamenter bağlantılar sayesinde bakanlıklar kurulmuş ve kaldırılmıştır. Bu dönem Avam Kamarası'nın iyi günleriydi; diğer bir deyişle parlamentonun altın çağıydı. Avam Kamarası, genel seçimden sonra seçimin gerçek sonucunu açıklığa kavuşturmak için toplanmak zorundaydı. Bagehot, sistemin bozulmaya başladığı sırada "başkanımızı Avam Kamarası seçer" diyerek yeni bir tanımlama yapmıştır. İkinci (1867) ve Üçüncü (1872) Reform Kanunları ile kitle seçiminin oluşturulması sonucu Avam Kamarası'nın sahip olduğu yetki ve güç durumu değişmiştir. Henüz oluşmuş popüler gücün şekillenmesini ellerinde tutan parti örgütleridir. Önceleri hükümetlerin parlamentoda partilerinin olması yeterliyken, artık ülke çapında partilerin mevcudiyeti gerekmektedir. Başbakanlar, makamın kendilerinin olduğunu düşünüyorlardı. Çünkü yarışma sonucu seçimi kazanmış partinin lideriydiler ve askerler olarak nitelendirilebilecek disiplinli taraftarlara önderlik ediyorlardı. 1870'lerde, Blake'in üçüncü oluşum süreci olarak gördüğü bugünkü anlamda parti hükümetleri ortaya çıkmıştır.

<sup>35</sup> 1832'den başlayarak çıkarılan bir seri Reform Kanunu ile daha önce kraldan parlamentoya geçen yetkilere halkın da katılımı sağlanmıştır. Böylece İngiltere'de modern bir parlamenter sistem oluşmuş ve kralın gücü çok az seviyeye indirgenmiştir (Gürbüz, a.g.e., s.40).

Özetle denilebilir ki artık İngiliz devlet sisteminin bütün kurumları oluşmuştur. Lordlar Kamarası ile yasama gücünü elinde bulunduran ve seçime dayanan Avam Kamarası'nın biraraya gelmesiyle oluşan bir parlamento; ulusal birliği sembolize etmekle beraber siyasal sorumluluğu olmayan ve reel kudreti azalmakta devam eden bir kral; Başbakan'ın otoritesi altında parlamentoyu feshetme gücünü elinde tutan bir Kabine ve iki parti arasında bölünmüş bir kamuoyu. Böylece önceden kabul edilmiş bir doktrin olmadan karşılaşılan güçlükleri pragmatik bir davranışla halleden İngilizler, parlamenter rejimin işlemesi için gerekli mekanizmanın bütün parçalarına sahiptiler ve XIX.yy.'ın sonlarında, Başbakanlık kurumunun XX.yy. boyunca sahip olacağı tüm güç oluşmuştu.

## **C-İNGİLTERE'DE BAŞBAKANLIĞIN İŞLEVİ VE GÜCÜ**

İngiltere'de Başbakanlık kurumu, daha önce de açıklandığı gibi hukuksal konumunun belirtilmediği, yasal sınırlarının çizilmediği ve söz konusu kurumun birtakım ilişkilerin toplamı, bir kombinasyonudur. Bu noktada sistemin nasıl işlediğini ortaya koyabilmek, Başbakan'ın sistem içerisindeki rolünü ve gücünü anlayabilmek için, söz konusu ilişkilerin incelenmesi gerekmektedir.

### **1-Hükümetin Başı Olarak Başbakan**

Hükümetin başı sıfatını taşıyan Başbakan, ilk önce bir bakanlık takımı oluşturmak durumundadır. Kabinde arkadaşlarını atamak ya da Taç'ın bu atamayı gerçekleştirmesi için tavsiyelerde bulunmak onun

görevidir. Bakanları atama sorumluluğu, onları görevden alma hakkını da vermektedir.

XX.yy.'ın başlarından itibaren Başbakan'ın herhangi bir bakandan istifa etmesini rica etmesi, buna uymazsa görevden alma hakkının olduğu konusunda hiçbir şüphe bulunmamaktaydı. 1962'de Macmillian, bir kerede 7 Kabine üyesini görevden almıştır. Thatcher ise, toplu olarak görevden alma yerine Kabine üyelerini ikiye ya da üçer olmak üzere görevden almıştır. Tabii ki bu gücün kullanılmasında her çeşit siyasal engel vardır. Bunun siyasal yönden akılcıca olup olmadığı ya da herhangi bir bakanı görevden almanın kişisel olarak Başbakan için avantajlı olup olmadığı, Başbakan'ın bunu yapmaya hakkı olup olmadığından farklı bir sorundur.<sup>36</sup>

Başbakan Kabine'ye başkanlık eder ve bu görev toplantıların gündemine, zamanına, sıklığına vb. karar vermeyi içermektedir. Kabine toplantılarının tutanakları Başbakan'ın yetkisinde tutulur. Başbakan'ın bu sorumlulukları nasıl yerine getireceği, hem politik koşullarla hem de kişisel tarzla ilgilidir. Bir Başbakan, konu üzerinde meslekdaşlarının görüşlerini alan ve sonra tartışmayı özetleyerek toparlayan bir kişi olabileceği gibi, konu üzerinde hiçbir görüş ileri sürmeyen bir Kabine toplantısı başkanı da olabilir. Bundan başka Başbakan, Kabine'yi, çoktan almış olduğu kişisel kararlarını ilan etmek için kullanabilir ve kararlar aynı fikirde olmayan Kabine arkadaşlarıyla karşı karşıya gelmeyi göze alabilir. Böyle bir durumda karşıtlık sürerse, Başbakan geri adım atmaktansa Kabine'yi istifa etmekle tehdit edebilir.<sup>37</sup>

Başbakanlar kamu hizmetinin de tüm sorumluluğunu üzerlerine almışlardır. Bu konuda günlük işlerin yürütülmesinde hizmetin sorumluluğunu yüklenen bir bakan tarafından yardım görmektedirler.

---

<sup>36</sup> Shell, a.g.m., s.18-19.

<sup>37</sup> Nigel LAWSON, *The View from No:11-Memoirs of a Tory Radical*, Bantam Press, London 1991, s.499.



Bunun anlamı Başbakan'ın, hükümet bölümlerinin yapısına karar vermek yetkisine sahip olmasıdır. Bazı Başbakanlar miras aldıkları yapıdan hoşnut iken, birçoğu bu yapıya değişiklikler getirmektedirler. 1964'te Wilson, Downing Street'teki<sup>38</sup> ilk 24 saatinde 3 yeni bölüm oluşturmuştu. Yine 1964'te Ekonomik İşler Bölümü oluşturulmuş -bu bölüm 1968'de feshedilmiştir-, Tarım ve Sanayi Bakanlıkları birleştirilmiş, daha sonra da ayrılmıştır. Bu şekilde farklı güdülerle birçok değişiklikler yapılmıştır. Bazı zamanlar güçlü bir meslekdaşı için özel bir mevki oluşturma gereği, güçlü ve etkin bir yönetim oluşturma kriterinden ağır basmıştır.

Kamu hizmeti birimlerine yüksek bürokratların atanmasından Başbakan sorumludur. Thatcher'a kadar mekanizma kendi kendine işlemiştir; ancak Thatcher karışmacı bir yaklaşım getirmiş, herşeye karışmak ve Whitehall'daki kültürü değiştirmek onun amacı olmuştur. Başbakan büyükelçiler, yüksek hakimler, İngiliz Anglikan Kilisesi Başpiskoposu ve Piskoposu, İngiltere Bankası yöneticisi, BBC ve IBA gibi büyük kamu kuruluşlarının başkanlarının atanmasından da sorumludur. Bu gibi atamalarda diğer bakanların tavsiyelerini alabilir. Örneğin yargıdaki atamalar için Lord Chanceller'nin, elçilik atamaları için Dışişleri Sekreterliği'nin tavsiyelerini alabilir; ancak kararlar Başbakan tarafından verilir. Diğer atamalar ise resmi olarak değişik devlet sekreterleri tarafından yapılmakta olmasına rağmen Başbakan müdahale etmekte serbesttir. Birçok kıdemli bakan bu tür atamaları yaparken Başbakan'ın tavsiyelerini alır.<sup>39</sup>

Güvenlik hizmetlerinin yürütülmesi ve idaresi de Başbakan'ın sorumluluğundadır. Bazı özel durumlarda Savunma Bakanlığı'nı da resmen üzerine alan Başbakanlar olmuştur. Örneğin Churchill, savaş zamanında 4 aylığına Savunma Bakanlığı'nı üzerine almış, mazeret

<sup>38</sup> Downing Street'teki 10 numaralı ev, resmi konut olarak Başbakan'a ayrılmıştır. Ayrıca dilediğinde bu konuta ek olarak Buchinghamshire'daki "Chequers" adlı malikanede de oturabilir.

<sup>39</sup> Shell, a.g.m., s.21-22.



olarak da ısrarla bazı düzenlemeler yapmak için bu görevi üstlendiğini ileri sürmüştür. Thatcher ise aynı şeyi Falkland Savaşı esnasında yapmamış ancak özel olarak oluşturulmuş Kabine komitesine başkanlık etmiştir.

İngiltere'de Başbakan, resmi olarak ülkeyi yöneten şef konumunda değildir. Bakanlar kendi bölümlerini ilgilendiren faaliyetlerinden dolayı doğrudan parlamentoya karşı sorumludur. Geleneksel İngiliz Anayasası Başbakan'a, Amerikan Başkanı ya da Almanya Chancellors'i'nin olduğu kadar hükümet faaliyetlerini yönetecek ya da politikanın ana çizgilerini oluşturacak büyük ve önemli görevler yüklememiştir. Bununla beraber Başbakan resmi olarak şef yönetici olmayabilir ancak pratikte Başbakanlar'ın artan bir biçimde böyle oldukları görülmektedir. Rollerini onları böyle olmaya zorlamaktadır ve kamunun dikkati hem partinin hem de hükümetin zirvesindeki bir kişi olarak onun üzerinde yoğunlaşmaktadır. Genel bir seçim, bir Başbakan'a güç veren bir araç olarak görülebilir. Kazanılan bir seçim sonucunda Başbakan, parlamentodaki partisi üzerinde ve hükümetin her alanında yetkisini kullanma açısından kendisini daha güçlendirilmiş hisseder.

## **2-Başbakan ve Kabine**

1945'ten beri aynı zamanda partilerinin liderleri olan Başbakanlar, partilerinin güvenlerini kazandıkları sürece makamlarından emindirler. Bu temel gerçek, savaş sonrasında Başbakanlar'ın Kabine ile ilişkilerini anlama açısından önemlidir.

Başbakanlar kralın birinci bakanı, Kabine'nin başkanı ve parlamentodaki çoğunluk partisinin lideridirler. İngiliz Anayasal düzenlemeleri esnek olduğundan bu roller birbirine karışmıştır. Bir

Başbakan'ın Hazine Başkanı (Chancellor of the Exchequer) ile tartışması, parti liderinin baş rakibi ile tartışmasıdır. Gelecek parlamento toplantısı için Kabine'nin tartışma programı, gelecek genel seçim için parti liderliği hazırlığı tartışması olabilir. Başbakan ve Kabine arasındaki ilişkinin analizi yapılırken, diğer rollerden ortaya çıkan perspektif her zaman hesaba katılmalıdır.<sup>40</sup>

Kabine hem özel bir kurumdur hem de İngiliz hükümetinin karar verme işlevinin yerine getirilmesi için kurumsal ve personel yapısını oluşturan bir ağıdır. Bu ağ, kurumsal açıklamasını yalnızca Kabine'de değil aynı zamanda bir seri Kabine komitelerinde, alt komitelerde, bakanlık gruplarında ve bakanlar toplantısında resmi ya da gayriresmi olarak yerine getirir. Başbakan'ın Kabine ile ilişkisi, haftalık Kabine toplantısının yapılmasından daha çok şey ifade eder. Bu ilişki politik olduğu kadar yönetseldir de ve Başbakan'ın görevi, bu ilişkiler ağını idare etmek, böylece partinin siyasal amaçlarını gerçekleştirecek ve sonuçta da gelecek seçimin kazanılmasını sağlayacak hükümet politikalarını üretmektir.<sup>41</sup>

Bu yüzden Başbakan, sürekli olarak Kabine idaresi işiyle ilgilenir. Bu iş, hızlı ve etkin karar alımı ve politik birliği sağlama görevidir. Söz konusu görevi yerine getirirken Başbakan'ın temel araçlarından birisi "patronajlık", yani bakanları atama ve görevden alma gücüdür.

#### **a-)Kabine Formasyonu (Başbakanlık Patronajı)**

Başbakan, yürütme yetkisini kendisiyle paylaşacak olan Kabine üyelerini seçer ve atar. Aslında bakanları resmi olarak atayan Taç'tır

<sup>40</sup> Philip GIDDINGS, "Prime Ministers and Cabinet", s.30-31, Shell-Hodder Williams, Churchill To Major, s. 30-70.

<sup>41</sup> Giddings, a.g.m., s.31-33.

ancak kimlerin bakan olacağına karar vermek Başbakan'ın yetkisindedir ve Taç'ın onayı biçimseldir.

Başbakan'ın elindeki bu temel patronaj (kayıрма) yetkisi, bakanların görev yerlerini değiştirmek ve görevlerine son vermek yetkisiyle birleşince daha da önem kazanır. Kabine'nin büyüklüğünü Başbakan'ın belirleyecek olması nedeniyle, bakan olmak ya da bakanlık görevinde kalmak isteyenler onunla uyumlu olmak zorundadırlar.

Bir Başbakan'ın patronaj gücü Anayasal olarak sınırsız olup kralın rızasının alınması ve Avam Kamarası'nın güveninin olması formaliteden ibarettir; ancak siyasal olarak sınırlamalara maruz kalabilir. Bu sınırlamalar siyasal şartlara göre değişir; yeni kazanılmış bir seçim bu özgürlüğü arttırırken, bölünmüş ve popüler olmayan hükümet ise sınırlar.

Kabine atamaları Başbakan'ın ayrıcalığındadır ancak Başbakan bunu yaparken partisinin bazı önde gelen şahsiyetlerine danışabilir. Yine de bu tür tavsiyeler onu bağlamaz; son karar Başbakan'ındır.

Başbakan'ın Kabine üyelerini atama ve görevden alma konusundaki Anayasal ayrıcalığının uygulanması ve bu ayrıcalığın sınırlamaları, savaş sonrası politikanın sabit bir unsuru olarak kalmıştır. Değişen şey, Başbakanlar'ın kişisel özellikleri ve tarzlarıdır. Parti lideri üzerindeki yoğunlaşma, partisini iktidara götüren Başbakan'ı güçlendirir ve atamaları yaparken manevra özgürlüğünü genişletir. Diğer yandan hükümet popülerliğini kaybettiğinde bu manevra gücü azalır. Wilson söz konusu durumu 1969'da, Thatcher ise bundan 20 yıl sonra yaşamıştır.

## **b-)Kabine Örgütü (Başbakanlık Yönetimi)**

Bir Kabine'nin yapısı bütün görüşlerin dengelenmiş temsilini, partideki ortak beklentileri, politik şartların ve Başbakan'ın kişisel tercihlerinin gereklerini yansıtmak zorundadır.<sup>42</sup> Pratikte bu gerekler, politik konuları etkili bir biçimde görüşmeyi engelleyecek kadar geniş Kabineler ortaya çıkarmıştır. İkinci Dünya Savaşı öncesinde Kabine üye sayısı 19 kişiydi. Wilson'ın 1964 Kabinesi 23, Heath'ın ilk Kabinesi ise 18 kişiden oluşuyordu.

Bu sayılardan anlaşıldığı üzere Kabine, hükümet aygıtının başka bir yerinde örneğin Kabine komitelerinde veya bakanların diğer toplantılarında hazırlanmış siyasal kararları kayıt etme ve yayınlama yeri haline gelmektedir. Kabine'nin gündemi üzerindeki baskının artması, hükümetin savaş sonrasında artan sorumluluklarının yansımasıdır. Bu yüzden birçok işin başka yerlere aktarılması gerekmiştir; Kabine komiteleri Başbakanlarca düzenli işleri yapmada kullanılmaktadır. Örneğin Kabine'nin bir dizi politikayı onayladıktan sonra, bunun yürütülmesinin bakana ya da Kabine komitesine bırakılabileceği görüşünü savunanlar bulunmaktadır.

Komite sisteminin gelişimi, her Başbakan'ın kişisel tarzını yansıtmaktadır. Konut ve Sosyal İşler, Yasama, Savunma Politikası, Ekonomi Politikası gibi "Daimi Kabine Komiteleri" ile, gelir politikası ya da bazı dış politika konuları ile ilgilenmek üzere özel zamanlarda oluşturulan "Özel Amaçlı Komiteler (ad hoc committees)" arasında geleneksel bir ayrım vardır.

Bu komitelerin mantığı, konuyla doğrudan ilgili bakanları biraraya getirmek, karmaşık sorunları çözmektir. Aynı zamanda hangi

---

<sup>42</sup> David BUTLER and Jennie FREEMAN, *British Political Facts*, 3.cdt., Macmillan, (yayın yeri belirtilmemiş), 1968, s.57.

komitelerin kurulacağı, bunların hangi konularla ilgilenecekleri, başkanlığın kim tarafından yürütüleceği gibi konulardan sorumlu olan Başbakan için de önemli ve faydalı bir yönetim aracıdır.

İngiliz Kabine sisteminin esnekliği, Başbakan'ın tarzına göre farklılıklar içerebilir. Bu esneklik, hükümet işlerinin hızlı değişen dünya şartlarına uyumunu kolaylaştırır. Fakat hiçbir sistem, onu işleten kişilerden -bakanlar ve memurlar- daha etkin olamaz. Bu Başbakan'ın kullanacağı bir araçtır ve tüm araçların etkinliği onu kullananın becerisine bağlıdır.

### **3-Başbakan ve Parlamento**

Parlamento, Başbakan'ın güç kaynaklarından birisidir. Aynı zamanda Avam Kamarası'nın güveninin korunması açısından onun gücüne bir sınır oluşturmaktadır. Başbakanlar'ın parlamentodan çıkması ve pratikte Avam Kamarası üyesi olmaları gereğinden dolayı da parlamento önemlidir. Ayrıca Başbakan'ın çalışma arkadaşları ve belki de gelecekte halefi olacak kişi de buradan çıkmaktadır.

Parlamento, hükümete personel sağlama açısından etkili bir tekel niteliğindedir. Bir bakanın Lordlar ya da Avam Kamarası üyesi olmaması durumu nadirdir. Böyle bir durumda bu kişi kendine derhal bir yer bulur; bu yer genellikle Lordlar Kamarası'ndadır.

İngiltere'deki kabul edilen biçimiyle parlamenter hükümette, Başbakan'ın ve Kabine'nin Avam Kamarası'nın güvenine sahip olduğu düşünülür. Fakat Başbakan ve Kabine üzerinde parlamento kontrolünün olduğu parlamenter hükümet tanımı burada yanıltıcı olabilir. Gerçekte Başbakan ve Kabine, parlamentonun ve özellikle de Avam Kamarası'nın çalışmasını yönlendirme gücündedir.

Başbakan, parlamento karşısında üstün bir konumdadır; lideri bulunduğu çoğunluk partisi sayesinde iktidarını belli bir süre için garanti eder. Yine bu sayede, yasama organının faaliyetlerini büyük ölçüde denetimi altında bulundurur; hükümet politikasının uygulanabilmesi için gerekli olan hukuki araçları rahatlıkla meclisten geçirir, politikasına uygun düzenlemeleri yapmak için yetki alabilir. İngiliz siyasal literatüründe yer alan "parlamentonun egemenliği, Başbakan'ın egemenliğidir" ilkesi bu durumu açıkça ifade etmektedir.<sup>43</sup>

Başbakan'ın sahip olduğu parlamentoyu fesih yetkisi, partisine mensup milletvekillerine karşı elindeki güçlü bir silahtır ve onları disipline etmenin bir aracı durumundadır. Aynı zamanda bu yetki, Başbakan'ın partisi için en uygun seçim zamanını gözetmesine imkan vermesi açısından muhalefete karşı da bir kozdur.

Kabine ve partiden fesih yetkisi ile ilgili sınırlamalar gelebilir. Fesih konusundaki kararı Başbakan vermektedir ancak bunu, Kabine'yi tamamen dışlayarak yapamaz. Çünkü gerçekte fesih yetkisi hükümete aittir ve fiilen bütün bakanların katılımıyla olmasa bile, Kabine'nin önde gelen bakanlarıyla görüşmeden Başbakan'ın feshe karar vermesi pek ihtimal dahilinde değildir.

Aslında fesih yetkisinin partili milletvekillerini disipline etmenin bir aracı olduğu konusunun sanıldığı kadar yerinde bir tespit olduğu söylenemez. Çünkü bir seçimde en çok kayba uğrama ihtimali olan kişi Başbakan'dır; gücünü, itibarını, kısacası Başbakanlığını kaybedebilir. Gerçekte fesih, iktidar partisine mensup milletvekillerinden çok muhalefete yönelik bir araçtır. Başbakan, kendi partisi için en uygun seçim tarihini belirlemek durumunda olduğundan, düşündüğü avantaj kendisi için olduğu kadar partisi için de söz konusudur. Ancak aynı şeyi muhalefet partisi için söylemek zordur.

---

<sup>43</sup> R.L. BORTHWICK, *"Prime Ministers and Parliament"*, Shell-Hodder Williams. Churchill To Major. s. 73.

#### **4-Başbakan ve Whitehall**

Başbakan, kendi makamı olan Whitehall'un tek hakimi ve en büyük yöneticisidir. Ayrıca Başbakan'ın sistem içerisindeki yerinin ve gücünün sembolünü de Whitehall oluşturmaktadır. Başka bir deyişle Amerikan devlet yapısı içerisinde Beyaz Saray'ın taşıdığı sembol ve değerleri, İngiltere'de Whitehall taşımaktadır.

##### **a-)Başbakan'ın Baş Yönetici ve Koordinatör Olarak Rolü**

Başbakan'ın denetim alanı içerisinde yer alan Whitehall, genel olarak merkezi hükümet seviyesindeki bürolardan oluşan kurum olarak tanımlanabilir. Teoride Başbakanlar Whitehall ile ilişkilerinde güçlü durumdadırlar ancak pratikte güçleri, kapsam olarak işin özel doğasından dolayı mevcut prosedürler, siyasal engeller ve gücün karşı/dengeleyici kaynaklarınca sınırlanmıştır.

Modern devlette sıradan insanlar siyasetin yürütülmesine etki etmektedir. Hükümet bugün hem karışık hem de uzmanlaşmış bir yapıdadır. Bu yüzden verimli çalışmak için personelin geniş bir biçimde bilgili olması ve yine geniş ölçüde idari maharete sahip olması gerekmektedir. Hükümette yer alan partinin siyasetçilerinin özgeçmişlerine bakıldığında, birkaçı hariç genelinin bu tür maharetlere sahip olmadıkları görülmektedir. Bu şekilde bir saptama, özel olarak birçok alanda yeteneği olması beklenen Başbakan için de söylenebilir. Bu yetenek sorunu tüm yöneticiler için geçerlidir ve tabii ki Başbakan da bundan hariç değildir.



Bu genel probleme ek olarak Başbakanlar, bakanlarını idare etmek ve sınırlı zamanlarını dağıtmak gibi konularda etkin olabilmek için birtakım zorlukların üstesinden gelmek durumundadırlar. Whitehall ile ilişkiler, Başbakan'ın etkisinin olduğu en çatışmalı alanlardan birini oluşturmaktadır; yetenek problemi, işin birçok ilgili bağımsız bölümle çevrili olması, yönetim kanunları ve kamu hizmeti işini çevreleyen gelenekler buna neden olmaktadır. Başbakan'ın parti ve Kabine gibi diğer kurumlarla ilgisi daha yakın, daha çabuk ve daha kolay yönetilebilir niteliktedir.

Bununla birlikte 1945'ten sonra Whitehall ile ilgili genel görüntü, Başbakan'ın gücünün ve kaynaklarının genişlediği yönündedir. Yine de hükümet ile doğrudan tecrübesi olan birçok kişi, bu güç ve kaynakların hala yetersiz olduğu kanısındadır. Bu kişiler, eksikliğin devletin en tepesinde olduğu teşhisini yapmışlardır ve Başbakan'ın pozisyonunun genişletilmesi için çözümün tamamıyla donanımlı bir Başbakanlık bölümü oluşturulmasında yattığı görüşündedirler. Başbakan'ın Whitehall ile ilişkilerinde gücü kesinlikle sınırlıdır. Bu bakımdan Başbakan'ın bakanlıklar, Başbakanlık Ofisi ve Kabine Ofisi yoluyla yürütmeyi etkileme gücü üzerinde durmak gerekmektedir.

#### **b-)Başbakan'ın Bakanlıklar Yoluyla Yürütmeyi Etkilemesi**

Teoride Başbakan, bakanları atama ve görevden alma yoluyla bölümlerin çalışmasını direkt olarak etkileyebilmektedir. Bir şirketin baş yöneticisi olarak işe alma ve işten atma gücü, doğru insanların doğru yerlerde olduğunu, yani Başbakanlarla aynı ortak değer ve fikirleri paylaşan ya da onun patronajına bağlı olan kişiler olduğunu gösterir.

Pratikte tüm Başbakanlar, yönetimlerini kendi personel ve politika tercihleri doğrultusunda şekillendirmeye teşebbüs ederler. Fakat bunu yapabilme güçleri, parti içinde farklı ideolojik fikirde olanlar, bakanların rekabeti ve Kabine'deki güçlü kişiler arasında dengeyi koruma gereğince sınırlanır.<sup>44</sup> Parti içinde güçlü desteği olan bazı kişilere önemli bakanlıklar verilebilir. Hatta bu kişiler Başbakan'la aynı görüşü paylaşmıyor olabilir. Ayrıca bu kişiler Major'ın Kabinesi'ndeki Heseltine, Thatcher'ın Kabinesi'ndeki Whitelaw ya da Wilson'ın Kabinesi'ndeki George Brown gibi Başbakan'ın rakibi olabilmektedir. Gerçekte bakanların atanması, iktidar partisini oluşturan çeşitli güçlerin oluşturduğu bir koalisyonun yansıması olarak görülebilir.

Bir Başbakan, bakanları seçerken seçim zaferi sonrasında daha fazla takdir yetkisine sahip olmaktadır. Başbakanlar, özellikle Hazine ve Dışişleri gibi iki önemli devlet işlevinin yerine getirilmesinde etkide bulunmak ve bu kilit bölümlerin işleyişine karışmak için atama güçlerini kullanırlar. Fakat bu strateji her zaman etkili değildir. Çünkü bakan, atandıktan sonra Başbakan'ın bakış açısına bağlı kalmayabilir; işin içine girip gerçeklerle karşılaşınca fikri değişebilir. Aslında bu durum, Kabinet hükümetinin ve kollektif sorumluluk ilkesinin doğasında vardır.

Başbakan, görevden alma gücü ile kendisine bağlılığı sağlayabilirse de bu gücü de sınırsız değildir. Başbakan, bakanları tamamen kendi isteğine göre azledemez. Bu durum, söz konusu olan bakana ve içinde bulunulan şartlara bağlıdır. Normal olarak Başbakanlar bir bakanı, kendi politikasına ters düştüğü için değil idari hataları veya bakanlığın kötü izlenim bırakmış olması yüzünden görevden alırlar. Politika yüzünden gerçekleşen bir istifada girişim genellikle bakanın kendisinden gelmektedir.

---

<sup>44</sup> Martin BURCH, *"Prime Ministers and Whitehall"*, s.108-114, Shell-Hodder Williams, Churchill to Major, s.104-136.

### **c-)Başbakan'ın Başbakanlık Ofisi Yoluyla Yürütmeyi Etkilemesi**

Savaş sonrası yaşanan büyük değişimlerden birisi de Başbakanlık personelinin gelişimidir. Değişim önemlidir fakat abartılmamalıdır. Çünkü katip haricindeki Başbakanlık personelinin sayısı hala düşüktür. Bu sayı 1945'te 7 iken, 1993'te 24, 1996'da 22 kişi olmuştur (bkz.Tablo-1).

İngiltere'nin Başbakanlık Ofisi, diğer birçok ülke standartlarına göre oldukça küçüktür. Bunun iki nedeni vardır: Birincisi, Başbakanlar'ın pek çoğunun kalabalık bir personel istememeleridir.<sup>45</sup> İngiliz Başbakanları'nın büyük kısmı, tarihsel süreç içerisinde ülke yönetimi ile ilgili kararları çalışma arkadaşları ile birlikte almaya özen göstermişler ve onlardan bağımsız olma ya da onlara muhalif kararlar alma gibi oluşumlara gitmemişlerdir. Çok nadir olarak, hükümetlerinin ve partilerinin politik hedeflerinden farklı politikaları benimsemiş ve genellikle kendi kişisel politik hedefleri ile hükümetlerinin hedeflerini bir bütün olarak özdeşleştirmişlerdir. Bu gibi durumlar için ise geniş bir kadroya ihtiyaç duyulmamaktadır.

---

<sup>45</sup> Burch, a.g.m., s.114-119.

**TABLO 1 : 1996 Yılı İtibariyle Başbakanlık Ofisi Personel Sayısı<sup>46</sup>**

|                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>BAŞBAKAN (PRIME MINISTER)</b>                                                        |
| Başbakanlık Baş Özel Sekreteri (Principal Private Secretary to the P.M.) - 1 kişi       |
| Başbakanlık Özel Sekreterleri (Private Secretaries to the P.M.) - 4 kişi                |
| Denizcilik İşleri (Overseas Affairs) - 1 kişi                                           |
| İktisadi İşler (Economic Affairs) - 1 kişi                                              |
| Parlamento İşleri (Parliamentary Affairs) - 1 kişi                                      |
| İçişleri (Home Affairs) - 1 kişi                                                        |
| Özel Kalem Müdürü (Diary Secretary) - 1 kişi                                            |
| Atamalar Sekreteri (Secretary for Appointments) - 1 kişi                                |
| Siyaset Birimi (Policy Unit) - 7 kişi                                                   |
| Siyaset Sekreteri (Political Secretary) - 1 kişi                                        |
| Parlamento Özel Sekreterleri (Parliamentary Private Secretaries) - 2 kişi               |
| Baş Basın Sekreteri (Chief Press Secretary) - 1 kişi                                    |
| Milletvekili Baş Basın Sekreteri (Deputy Chief Press Secretary) - 1 kişi                |
| Başbakanlık Özel Sekreter Yardımcısı (Assistant Private Secretary to the P.M.) - 1 kişi |
| Parlamento Katibi (Parliamentary Clerk) - 1 kişi                                        |

İngiliz Başbakanlık personel sayısının göreceli olarak az olmasının ikinci nedeni, Başbakan'ın personelini iki ya da üç katına çıkararak bir bölüm oluşturması yolundaki herhangi bir teşebbüsüne karşı konulabileceği düşüncesidir. Böyle bir teşebbüs, gücün ilanı olarak

<sup>46</sup> *The Civil Service Year Book*, The Stationary Office, London 1997, s.552.

görülebılır ve İngiltere'nin geleneksel hükümet sistemine bir tehdit olarak algılanabilir.<sup>47</sup>

Başbakanlığın, 1945'ten beri olan süreç içerisinde değişik bölümlerin işlevlerinin daha açık bir biçimde tanımlanması ile yeri daha da sağlamlaşmış ve merkezi yönetimin içinde resmi bir örgüt olarak tanınmıştır. Bu yüzden ilk kez 1977 yılında Kamu Hizmetleri Yıllığı'nda Başbakanlık örgütüne yer verilmiştir.

Başbakanlık personeli, herbiri ayrı görevi olan 4 kısma ayrılmıştır. Her bölüm, Whitehall'da benzer işlev gösteren personel ağının merkezinde yer almıştır. Bu ağ ilişkisinin içeriği, Başbakanlık Ofisi'ni Whitehall'da neler olduğu ve bu bölümlerde nelerin konuşulduğu konusunda bigilendirmektedir. Bundan başka Başbakanlık Ofisi, hükümet mekanizmasında doğru bilgiyi alan birkaç örgütten biridir. Bu yüzden Başbakanlık personelinin bazı üyeleri, Whitehall içindeki her bölüm hakkında detaylı bilgiler edinmeseler bile kendi siyasal alanlarında neler olduğu hakkında geniş bir perspektife sahiptir.

"10 Numara"nın özelliği, gayriresmi ve samimi bir havada çalışmasıdır. Yüzyüze ilişkilerde "dedikodu" en iyi iletişim yoludur ve bu yüzden küçük ve iyi entegre olmuş bir grup, büyük ve formel olarak organize olmuş bürolardan çok daha etkindir. Bu ilişkiler, bilginin alımına yardım ettiği gibi personele, Whitehall etrafında dolaşan bilgileri etkileme imkanı da verir ve onların dünyayı algılamalarını şartlandırarak bölümlerin işleyişini etkileme fırsatı sağlar.

Bölümler ve Başbakanlık Ofisi arasındaki ilişkiler "özel ofis (private office)" ve "politika danışmanları (policy advisers)" aracılığı ile sağlanır. Kariyer sahibi memurlardan oluşan özel ofis, Başbakan'ın bölümlerle ilişkisini sağlayan tek resmi kanaldır. Günümüzde bu ofis, Başbakan'ın "Birincil Özel Sekreteri" tarafından idare edilir ve ayrıca 5 özel

---

<sup>47</sup> G.W. JONES-Frank CASS, *West European Prime Ministers*, London 1991, s.41.

sekreterden oluşmaktadır. Bu kilit personel, bölümlerde daha kıdemli pozisyonlara gelmeden önce yaklaşık 2-3 sene görev yaparlar. Özel sekreterlerin yapısı 1945'ten bu yana pek değişmemiştir fakat ofisin çalışması daha yapılanmıştır. Başkanları olan birincil özel sekreterden başka her bir sekreter, Başbakanlığın özel bir alanı ile ilgilenir. Örneğin ekonomi, konut, parlamento işleri gibi. Bu bölünmeler Kabine Sekreterliği'nin aynası niteliğindedir. Jones'a göre özel ofis, 10 Numara'nın operasyon odasıdır.<sup>48</sup> Ofisin personeli, Başbakan adına onun zamanını, işlevinin akışını ve ziyaretçilerini organize etme gibi birçok görevi yerine getirmektedir.

Heath, bir yönetici olarak kamu hizmetlerinin oluşturduğu geleneksel sistemin sağladığından daha fazla bağımsız tavsiyeye ihtiyacı olduğunu düşünmüş ve 1970'de "Merkezi Politika Belirleme Dairesi (Central Policy Review Staff)"ni oluşturmuştur. Bu bölüm, Başbakan'a olduğu kadar Kabine'ye de hizmet vermiştir. Wilson da ihtiyaçlarına daha hızlı cevap vereceğini düşündüğü "Politika Birimi"ni 1974'te oluşturmuştur. Savaş sonrası dönemlerde Başbakanlar için, ofislerine bir ya da iki danışman almak gelenek haline gelmiştir.

Başbakanlığın alanı savaş sonrasında ve özellikle de 1974'ten beri oldukça büyümüştür ve personelin Başbakan'la ilişkisi daha yakınlaşmıştır. Sayı olarak küçük kalsa da bu durum Başbakan'ın kaynaklarının artması demektir. İletişimin ana bağlantısı özel ofiste kalmış ve bu ofis, birincil görevi olan 10 Numara'ya ve 10 Numara'dan dışarıya olan işlerin akımını organize etmede daha da yapılanmıştır. En önemli değişim, danışman personelin sayısı ve işlevlerinde olmuştur. Bu değişimin önemi, Başbakan'ın Whitehall'da ne olup bittiğini öğrenme kapasitesinin artmasıdır. Politika Birimi'nden gelen veri, Başbakan'ın bir gündem oluşturma ve siyasi fikirler geliştirme yeteneğini

---

<sup>48</sup> Jones-Cass, a.g.e., s.51.

genişletmiştir. Bu da h k metin, genel stratejisini ve kısmen de bölümlerin çalışmasını gözden geçirmesini sağlamıştır.

#### **d-)Başbakan'ın Kabine Ofisi Yoluyla Yürütmeyi Etkilemesi**

1992 yılından beri Kabine Ofisi iki ana bölümden oluşmaktadır. Bunların birincisi "Kamu Hizmeti ve Bilimi Ofisi"dir. Major'un ilk temel politikası, insanların devletten beklediği hizmet standartlarının belirlenmesi olmuştur ve dolayısıyla bu ofis, kamu hizmeti reformlarından, bilimden ve teknolojiden sorumludur. Ofis, bakanlık düzeyinde Kabine  yesi olan ve doğrudan Başbakan'a karşı sorumlu bulunan Duchy of Lancaster Chanceller tarafından yönetilmektedir.

Diğer bölüm ise "Kabinet Sekreterliği"dir ve bir seri alt sekreterlikten oluşmuştur. Kabinet Sekreterliği, Kabinet'ye ve onun komitelerine hizmet vermekten sorumludur ve bu işlevi yerine getirirken bölümler ve hükümet merkezi arasındaki ilişkilerde önemli bir rol oynar.<sup>49</sup>

#### **e-)Bölümlerin Yapısı ve Yönetimi**

Bölümlerin ve kamu hizmetinin yönetilmesiyle ilgili iki güç kaynağının Başbakanlık Ofisi'nde olduğu kabul edilmektedir. İlk olarak Başbakan, ya yeni bölümler oluşturarak ya da eskileri kaldırarak bölümlerin yapısını ve işlevini değiştirebilir. Bu tür bir değişikliğin yapılması bazen bir yasa gerektirmesine rağmen, Başbakan herhangi

---

<sup>49</sup> Burch, a.g.m., s.119-120.



bir yasa olmaksızın bir bölümün işlevlerini diğerine transfer edebilir.<sup>50</sup> İkinci olarak Başbakan, Hazine'nin Birinci Lordu'dur ve 1968'den beri kamu hizmeti işlerinde geniş bir sorumluluğa sahiptir. Bu sorumluluk, bölümlerin sürekli başkanlarını atamayı da kapsamak üzere, kamu hizmeti genel idaresini ve organizasyonunu içermektedir. Ancak bu resmi güçlere sahip olma mutlak değildir; Başbakan'ın yaklaşımına bağlı olduğu kadar zamanın şartlarına da bağlıdır. Savaş sonrasının trendi, bu güçlerin artmakta olduğunu göstermektedir.

Bölümleri yeniden yapılandırma gücü Başbakanlar tarafından fazla kullanılmamaktadır. Birçok bölümün yapı ve işlev değişikliklerine, bir Başbakan'ın isteklerinden ziyade hükümet gerekleri ve mevcut yönetimin siyasal programınca karar verilmektedir. Genelde Başbakan'ın bölümleri yeniden yapılandırma gücü sınırlı bir biçimde uygulanmaktadır. Çünkü değişim her zaman pahalı, karmaşık, zaman alıcı ve kolaylıkla yapılamayan birşeydir.

Bununla birlikte son yıllarda bölümlerin yönetiminde Başbakan'ın pozisyonunu güçlendiren bir olgu ortaya çıkmıştır: "Dahili Etkinlik (Internal Efficiency)". Etkinlik olgusu Wilson'ın, Başbakan'ın kontrolü altında Kamu Hizmeti Bölümü oluşturmaya yol açmıştır. Bu durum, Başbakanlık işlevlerine yapılmış önemli bir ektir ve hem kamu hizmetinin yürütülmesinde hem de bölümlerin dahili yönetiminde birtakım sonuçlar doğurmuştur.

Merkezi kurumların yönetim sürecine eklenmesi, Başbakan'ın Whitehall'daki yönetim uygulamaları üzerindeki mevcut imkanlarını arttırmıştır. Sonuç, hükümetin bölümlerle ve özellikle yönetim ve bilgi toplama ile ilgili temel elementlerini kuvvetlendirmiş olmasıdır.

---

<sup>50</sup> H. STREET-R. BRAZIER, *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books, (yayın yeri belirtilmemiş), 1986, s.178.

## **f-)Kamu Hizmetinin Örgütlenmesi ve Yürütülmesi**

Başbakan'ın kamu hizmetinin yönetilmesi ve yürütülmesi sorumluluğu, onun Whitehall'un çalışmasını etkilemesi açısından fırsat oluşturan en önemli işlevdir.<sup>51</sup> Bununla birlikte Başbakanlar'ın hiçbirisi, 1960'ların ortalarına kadar bu gücü pratikte kullanmamışlardır. Hemen hemen hepsi sorumluluğu doğrudan başkalarına devretmişlerdir ve kamu hizmetinin etkin yönetimi yüksek bürokratlara kalmıştır. Ancak o zamandan beri trend, Başbakanlar ve bakanlar açısından kamu hizmetine aktif olarak katılma yönündedir. Aynı zamanda Başbakanlar, özellikle Thatcher'da olduğu gibi, kamu hizmetleri konusunda daha müdahaleci (interventionist) olmaya başlamışlardır. Sonuç, kamu hizmetinin idaresi işlevinin merkezileşmesi ve bürokratlar üzerinde siyasal ve yönetsel denetim oluşturulmasıdır. Bu pozisyonun gelişmesi, Başbakanlığın kamu hizmeti konularına müdahalesi ile ilişkili olarak üç alanda incelenebilir: Kamu hizmetinin genel idaresi, baş idarecilerin atanması ve hizmetin alanı ve yürütülmesi.

Ancak bu sayılan alanlarda da Başbakan'ın tam bir serbestlik içinde olduğunu söylemek güçtür. Örneğin yüksek bürokratların hatta kıdemsiz bakanların atanmasında bazı sınırlamalara maruz kalmaktadır. Bu sınırlamalar, yetenekli personeli seçmek ve her bölümün başına getirilecek bakanların ihtiyaç ve ricalarını dengelemek gereksinimi; Başbakan'ın kamu hizmetine atamak için gerekli yeteneklerin tüm detaylarını bilmemesi ve bu konuda diğerlerinin tavsiyelerine ihtiyaç duyması; her siyasi renkten kişilerin hükümette görev yapabilmesini sağlayacak tarafsız bir kamu hizmeti geleneği gibi nedenlerdir. Dolayısıyla birçok Başbakan'ın bu alandaki potansiyel etkisi azalmıştır. Birçok Başbakan atama işlevine çok fazla karışmak

---

<sup>51</sup> Burch, a.g.m., s.127-136.

istemememiş ve kendilerine verilen tavsiye doğrultusunda davranmıştır. Ancak son zamanların Başbakanları'na ve özellikle de Thatcher'a bakıldığında, müdahaleci tavrın uygulandığı söylenebilir. 1945'lerden bu yana kamu hizmetinin yerine getirilmesinde, Başbakanlar'ın müdahaleci tavırlarından -özellikle Thatcher'ın ve Major'ın reformlarından- dolayı önemli değişimler olmuştur.

Kısacası İkinci Dünya Savaşı sonrası Başbakanlık kurumunda ortaya çıkan tablo, merkez (core) kurumların bölümler ile olan ilişkisi ve ilgisinin genişlemiş ve kuvvetlenmiş olduğudur. Başbakan'ın pozisyonu, en merkezde, bu değişimden yararlanmıştır. Bununla birlikte sistem geniş ölçüde bölümsel temelde kalmıştır ve Whitehall ile ilgili olarak Başbakan, güçleri uzlaştırmayı ve dengelemeyi sağlamak durumundadır. Hükümet mekanizmasını idare imkanları artarken halen sınırlamalar vardır ve Başbakan, emir gücünü kullanan bir liderden ziyade “pazarlık eden” bir kişi durumdadır. Bir şirketin baş yöneticisi ile karşılaştırıldığında, Başbakan'ın gücünün kısmi ve sınırlı kaldığı görülür.

## **II-YARI-BAŞKANLIK SİSTEMİNDE BAŞBAKANLIK-FRANSA ÖRNEĞİ**

Fransa'nın hem Türkiye hem de dünya siyasal ve yönetsel sistemleri açısından özel bir önemi vardır. Çünkü Fransa, tarihin çeşitli dönemlerinde birbirinden çok farklı sistemler uygulamak suretiyle, hemen hemen bütün sistemlerin denendiği bir laboratuvar olmuştur. Aynı zamanda Fransa, bu denemelerini kural olarak daima sonuna kadar götürmüştür. Dolayısıyla hemen hemen her düzenin katıksız bir örneğini Fransız tarihinin bir döneminde bulma imkanı vardır.

Fransa'da siyasal üstünlüğü elde eden her sınıf, bu üstünlüğünü hemen ve en kestirme biçimde kurumlaştırma yoluna gitmiştir. Böylece toplumsal sınıfların siyasal sistem üzerindeki etkilerini, adeta bir laboratuvar deneyi berraklığı içinde Fransa'da izlemek mümkündür.<sup>52</sup>

Öte yandan Türkiye'nin yönetsel sisteminin temel ilkelerinin Fransa'dan alınması, söz konusu ülkenin Türkiye açısından taşıdığı önemi açıkça ortaya koymaktadır. Ayrıca bu çalışmanın temel amacının Türk Başbakanlık kurumunun özellikle yönetsel açıdan değerlendirilmesi oluşu, yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilen Fransız siyasal ve yönetsel yapısının açıklanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

## **A-FRANSIZ SİYASAL SİSTEMİNİN GELİŞİM SÜRECİ**

Fransa'da bir kurumlar şelalesi biçiminde ortaya çıkan Anayasal düzenlemelerin tarihsel gelişimi üç başlık altında incelenebilir: Mutlakiyet Dönemi, İhtilal Dönemi ve İstikrar Dönemi.

### **1-Mutlakiyet Dönemi**

XVIII.yy.'ın sonunda başlayan İhtilal Dönemi'nin yok ettiği Fransız rejimi, irsiyet ve mutlakiyet esasına dayalı merkezi bir monarşiydi. Feodal beyler, kralı kendi aralarından seçiyorlar ve saltanatı süresince onu denetliyorlardı. Ancak kral, gelişmekte olan burjuva sınıfıyla yürüttüğü ve yüzyıllar süren uzun bir mücadele sonucunda feodal

---

<sup>52</sup> Ivor JENNINGS, *Cabinet Government*, 3.edi., Cambridge Un. Press, London 1961, s.200.

beylere galip gelmiş ve henüz güçlenmeye başlayan burjuvazi ile de iktidarını paylaşmaya yanaşmamıştır. Böylece Fransa'da mutlak monarşi dönemi başlamıştır.

İhtilal öncesi Fransa'sında, mutlak monarşiye denge olabilecek kurumlar içerisinde en önemlileri "Etat Generaux" ve parlamentolardır. Etat Generaux, İngiltere'deki parlamento gibi, kökleri feodal düzene ulaşan ve yönetilenlerin temsilcisi durumunda olan bir meclisti. Ruhban sınıfı, asiller ve avam bu mecliste temsil ediliyorlardı. Ancak Etat Generaux, kralın baskısına dayanamayıp, vergi izinlerini uzun dönemler için krala vermek suretiyle, en önemli mücadele silahını yitirmiştir.<sup>53</sup>

## **2-İhtilal Dönemi**

5 Mayıs 1789'da Etat Generaux'nun, 175 yıllık bir aradan sonra, iflastan kurtulmak için elinde başka çare kalmayan XVI.Louis tarafından toplantıya çağırılması, İhtilal'in başlangıç işareti olmuştur. Bu meclis toplanır toplanmaz kendini "Millet Meclisi" olarak ilan etmiştir. Böylece monarkın karşısında ulusun temsilcisi olan bir organ ortaya çıkmış ve fiilen mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçilmiştir.<sup>54</sup> Ancak gelişen olaylar, meşruti monarşiyi çok devrimci bir çizgiye itmiş ve Eylül 1792'de I.Cumhuriyet ilan edilmiştir.

---

<sup>53</sup> Eroğul, a.g.e., s.24-27; Göze, a.g.e., s.521-527.

<sup>54</sup> Eroğul, a.g.e., s.27-29; Göze, a.g.e., s.527-538.

#### **a-)I.Cumhuriyet (Konvansiyon Rejimi)**

Fransızlar, cumhuriyeti ilan eden meclise, Amerikan örneğinden esinlenerek "Konvansiyon" adını vermişlerdir. 1792-1795 yılları arasında Fransa'nın kaderini elinde tutan bu meclisin önemi, "Meclis Hükümeti" sisteminin ilk örneğini vermiş olmasıdır.

Bu sisteme göre iktidar bütünüyle meclisin elindedir. Yürütme, bu meclisin bir komisyonu gibi çalışmakta ve dolayısıyla her bakımdan yasamaya tabi bulunmaktadır. Yargı yetkisini de bu meclis kullanabilmektedir.

İhtilal'in geçirdiği 6 yıllık kısa deney sonucunda, burjuvazi cephesi "Direktuar" yönetimini icat etmiştir.

#### **b-)Directuar Dönemi**

Bu dönemde, yasamanın üstünlük kazanmasını önlemek için, Fransa'da ilk kez olarak çift meclis sistemine gidilmiştir. Yasama yetkisi, "Beşyüzler Meclisi"ne ve ikiyüzelli kişilik "Yaşlılar Meclisi"ne verilmiştir. Yürütme ise "Directuar"a bırakılmıştır. 5 kişiden oluşan Directuar, yürütme iktidarında kendisine yardımcı olacak bakanları seçme yetkisine sahiptir. Bakanlar idari işlerle, Directuar ise hükümet işleriyle ilgilenecektir. Buna göre idari fonksiyon ile siyasal fonksiyon ayrılmıştır.

1795-1799 yılları arasında yaşamını güçlkle sürdüren Directuar rejimi, 1799 yılında cumhuriyetçi bir generalin, Napolyon Bonapart'ın hükümet darbesi ile son bulmuştur. Napolyon'un ilk çabası, önce

konsüllük, sonra da imparatorluk adı altında Fransa'da monarşiyi yeniden kurmak olmuştur.

### **c-)I.İmparatorluk Dönemi, 1814 Şartı, 1830 Şartı**

Önce konsüllük sonra da imparatorluk biçimini almış olan Bonapart diktatörlüğü, kurulduğu yoldan yani silah zoruyla son bulmuştur. Bu dönemde Devlet Konseyi, Tribünat, Yasama Meclisi ve Senato'dan oluşan dört meclis bulunmaktaydı. Yürütme gücü geniş yetkiler kapsıyordu ve Bonapart'ın elindeydi. Ayrıca imparator, kendine sadık kişilerden kurulu Senato aracılığıyla diğer yetkileri de kendinde toplamıştır.

Fransız ordusunun Waterloo'da uğradığı yenilgi, İhtilal Dönemi'nin birinci büyük bölümünü kapatıp ikinci büyük bölümünü açmış ve 1814 Şartı yürürlüğe girmiştir. 1814 Şartı, parlamenter sistem ile temsili monarşi arasında bir siyasal yapı getirmiştir. Yasama, "Chambre des Pairs" ve "Temsilciler Meclisi" olmak üzere iki meclise verilmiştir. Yürütme, kutsal ve dokunulmaz bir şahsı olan kralın elindedir. 1814 Şartı'nda bakanların sorumluluğu açıklanmıştır ancak bu sorumluluk, siyasi değil cezai sorumluluktur. 1814 Şartı ile Fransa'da ilk kez olarak parlamenter rejim denemesi yapılmış, daha sonra da 1814 Şartı yerine 1830 Şartı ilan edilmiştir.

1830 Şartı ile siyasal rejim değişikliği getirilmiştir. Bu yıllarda Fransa'da parlamenter rejim gelişmiş ve bakanlar homojen bir kurul niteliği kazanmışlardır. Bakanların siyasal sorumluluğu kabul edilmektedir ancak kralın da siyasal hayatta rolü önemlidir. İhtilal'in ikinci bölümünün özelliği, biçimsel yönden daima birinci bölümü taklit etmeye çabalamış olmasıdır.



#### **d-)II.Cumhuriyet**

1848 İhtilali ile Fransa'da II.Cumhuriyet dönemi başlamıştır. Bu dönemin ilk Anayasa'sına göre yasama tek meclisten oluşmaktadır. Yürütme ise 4 yıl için Cumhurbaşkanı'na bırakılmıştır. Cumhurbaşkanı'nın görevinde kendisine yardımcı olacak bakanları vardır ve bunlar Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve azledilir.

Bu dönemde kabul edilen ikinci Anayasa'da ise yürütme gücü yine Cumhurbaşkanı'na aittir. Bu gücü bakanlar aracılığıyla kullanır ve bakanlar yalnızca Cumhurbaşkanı'na karşı sorumludur. Yasama ise Milletvekilleri Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Kısa bir süre sonra II.Cumhuriyet yerini II.İmparatorluğa bırakmıştır.

#### **e-)II.İmparatorluk**

1852-1870 yılları arasında devam eden III.Napolyon diktatörlüğü, Fransa'ya ikinci kez imparatorluk sistemini getirmiştir. Birinci imparatorluk gibi ikincisi de savaş meydanında son bulmuş ve Fransa, 1870-1875 yılları arasında kuralları belirsiz geçici bir rejimle yönetilmiştir. 1875 yılında ise bir milletvekilinin önergesi tek bir oy farkla kabul edilince III.Cumhuriyet yönetimine geçilmiştir.

### **3-İstikrar Dönemi**

Hemen her türlü sistemi deneyen Fransızlar, İstikrar Dönemi'ne de bir icatla başlamışlardır: Parlamenter Cumhuriyet. O tarihe kadar parlamenter sistem daima monarşilerde uygulanmıştı. Fransızlar bunu bir cumhuriyet çerçevesi içine yerleştirmekle, yeryüzünde çok taklit edilen bir sistem getirmiş oldular.

#### **a-)III.Cumhuriyet**

Bu dönemde oluşturulan sistemde yasama organı, Senato ile Millet Meclisi'nden kuruludur. Her iki meclis de aynı yetkilere sahiptir; yasa teklif eder ve yasa yapar. Yürütme organı da Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu olmak üzere iki bölümden oluşmaktadır. Cumhurbaşkanı, meclislerin birleşik toplantısında 7 yıl için seçilmektedir ve tam bir yetkisizlik ve sorumsuzluk içindedir. Gerçekte yürütme gücü Bakanlar Kurulu'na aittir. Bakanlar Cumhurbaşkanınca atanırlar; ancak aslında Cumhurbaşkanı, "hükümeti kuracak kişiyi" belirlemektedir, bu kişi de bakanları seçip Cumhurbaşkanı'nın onayına sunmaktadır. Bakanların siyasal sorumlulukları vardır; çoğunluğun güvenini yitiren bakan ya da hükümet çekilmek zorundadır.

III.Cumhuriyet'in devam ettiği 65 yıl içinde, Fransa'da 100'den fazla hükümet kurulmuş ve bu hükümetlerin ortalama ömrü 8 ay olmuştur. Siyasal iktidar bazındaki bu büyük istikrarsızlığa rağmen devlet hayatının düzenli bir biçimde işlemiş olmasının baş nedeni, hükümetlerin değişmesine karşın güçlü bir devlet bürokrasisinin sürekli olarak işbaşında kalmış olmasıdır.

1940'da Alman ordularının Fransa'yı işgal etmesiyle III.Cumhuriyet son bulmuş ve 1946'da Anayasa tasarısının halkoyu sonucu kabul edilmesiyle IV.Cumhuriyet rejimine geçilmiştir.

#### **b-)IV.Cumhuriyet**

IV.Cumhuriyet Anayasası'nın öngördüğü siyasal yapıya göre parlamento, Millet Meclisi ve Cumhuriyet Konseyi'nden oluşmaktadır. Görünüşte çift meclis sistemi benimsenmiş gibidir ancak gerçekte yetkiler Millet Meclisi'nin elindedir. Cumhuriyet Konseyi ise bir danışma organı niteliği taşımaktadır.

Yürütme, Cumhurbaşkanı ile Hükümet Başkanı ve bakanlardan oluşmaktadır. Parlamento tarafından yedi yıl için seçilen Cumhurbaşkanı, Hükümet Başkanı'nı (Başbakan'ı) belirler. Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen Başbakan, öncelikle Millet Meclisi'nden açık oy ile güvenoyu almak zorundadır. Başbakan ancak bu işlemten sonra bakanları seçebilir. Böylece Millet Meclisi, hükümet kurulmadan önceki bu oylama ile üstünlüğünü belirlemiş olmaktadır. Meclisin bu oylaması aynı zamanda Başbakan'a da, bakanları üzerindeki otoritesini kuvvetlendiren kişisel bir güç sağlamış olmaktadır. Cumhurbaşkanı, Başbakan'ın isteği üzerine meclis başkanlarının görüşlerini aldıktan sonra parlamentoyu feshedebilmektedir.

IV.Cumhuriyet döneminde Fransa'da devletin bütünlüğü ve sürekliliği ciddi tehlikelerle karşılaşmış, yürütme kuvveti zayıflamış ve Fransa'yı yönetemez konuma düşmüş, siyasal partiler arasındaki çekişmeler devlet hayatını sarsmış, parlamento toplum yaşamı için çok gerekli olan yasaları çıkaramamış, yasama yetkisinin bir bölümünün

yürütmeye bırakılması yönündeki çalışmalar da gerçekleşmemiştir. Bunun üzerine Fransa'da 1958 Anayasası ile oluşturulan V.Cumhuriyet dönemi, "yarı-başkanlık rejimi" diye bilinen yönetim biçimini getirmiştir.<sup>55</sup> Fransa'nın bugünkü siyasal ve yönetsel yapısını oluşturan V.Cumhuriyet dönemini ayrı bir ana başlık altında incelemek daha doğru olacaktır.

## **B-YENİ BİR DÖNEM - V. CUMHURİYET**

De Gaulle'ün hazırladığı 1958 Anayasası'nda, meclislerin yetkilerinin kısılmasına, yürütme organının yetkilerinin genişletilmesine ve Cumhurbaşkanı'na olağanüstü, özel yetkiler verilerek başkanlık sistemine yakın bir sistem geliştirilmesine özen gösterilmiştir. Bu Anayasa, parlamenter rejim çerçevesinde Cumhurbaşkanı'na önemli bir rol vermektedir. Bu konuda Duverger, 1958 Anayasası'nda kötü bir parlamenter mekanizma anlayışı olduğunu ve şayet parlamenter rejim içinde yürütme organı güçlendirilmek isteniyorsa Cumhurbaşkanı'nın değil Başbakan'ın prestijinin ve yetkilerinin artırılması gerektiğini belirtmiştir.<sup>56</sup>

1946 Anayasası'nın tersine 1958 Anayasası, Cumhurbaşkanı'nı devlet kurumlarının en tepesine getirmiştir. Artık Cumhurbaşkanı, yalnızca sözde yetkilerle donatılmış törensel bir devlet başkanı değil, gerçek anlamda hükümet fonksiyonuyla donatılmış bir kişidir.<sup>57</sup> Cumhurbaşkanı, seçimini parlamentoya borçlu değildir; 6 Kasım 1962 tarihli Anayasa değişikliği ile Cumhurbaşkanı doğrudan doğruya halk

<sup>55</sup> Turhan, a.g.e., s.78.

<sup>56</sup> Muammer OYTAN, "Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri", AİD, cilt 15, sayı 1, 1982, s.86-87.

<sup>57</sup> Carl J. FRIEDRICH, "The New French Constitution in Political and Historical Perspective", Harward Law Review 72, March 1959, s.814.

tarafından seçilmektedir. 1958 Fransız Anayasası'nın parlamenter rejimden ayrıldığı en önemli noktalardan birisi, Cumhurbaşkanı'nın bazı işlemlerinin<sup>58</sup> karşı imza kuralının dışında tutulmuş olmasıdır. Böylece Cumhurbaşkanı'nın, hükümetin ve siyasal partilerin üzerindeki durumu güçlenmiştir.<sup>59</sup>

Fransız V.Cumhuriyet Anayasası, parlamenter rejimden uzaklaşmasına rağmen klasik anlamda başkanlık rejimini de kabul etmiş değildir. Başkanlık sisteminin aksine Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisinin tek sahibi değildir; bakanlar da Cumhurbaşkanı'nın yardımcıları ve danışmanları statüsüne indirgenmemiştir. Yürütme yetkisi, Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu arasında paylaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu'nun hem Cumhurbaşkanı'na hem de parlamentoya karşı çifte sorumluluğu yoktur; siyasal sorumluluk yalnızca parlamentoya karşıdır.<sup>60</sup>

V.Cumhuriyet Anayasası'nın öngördüğü sistemin ve bu sistem içinde Başbakan'ın konumunun daha iyi anlaşılabilmesi için, Fransız yasama ve yürütme organlarına kısaca değinmek yararlı olacaktır.

## **1-Yasama**

Fransız 1958 Anayasası'nın öngördüğü yasama organı, iki meclisten oluşan bir parlamentodur. Meclislerin birincisi 491 üyeli Millet Meclisi, diğeri ise 315 üyeli Senato'dur.

<sup>58</sup> Söz konusu işlemler; Başbakan'ın atanması, belirli konularda referanduma başvurulması, meclisin feshedilmesi, kanunların ön denetimi için Anayasa Konseyi'ne başvurulması, Anayasa Konseyi'nin başkan ve üyelerinin atanmasıdır.

<sup>59</sup> Friedrich, a.g.m., s.818.

<sup>60</sup> Turhan, a.g.e., s.80-81.

#### **a-)Millet Meclisi**

Millet Meclisi üyeleri, 5 yılda bir yapılan genel seçimlerde tek dereceli gizli oyla seçilirler ve seçilebilme yaşı 23'tür. Millet Meclisi'nin özelliği, milletvekillerinin büyük bir kısmının yerel yönetimlerden gelmeleridir. Milletvekili seçilmeden önce yerel yönetimlerde seçimle gelen bir görev üstlenmiş olan kişiler, milletvekillikleri süresince bu ilk görevlerini de muhafaza ederler. O nedenle birçok önemli siyasal lider, aynı zamanda seçildikleri yerlerin belediye başkanlığını da milletvekilliği ve hatta bakanlıkla birlikte yürütürler.<sup>61</sup> Ancak bu durum, bir yandan milli egemenlik ilkesi ve temsili vekalet anlayışı ile bağdaşıp bağdaşamayacağı, diğer yandan da bu kadar yetki ve sorumluluğun bir kişi üzerinde birleşmesinin etkinliği ve verimliliği sağlayıp sağlayamayacağı açılarından tartışılması gereken bir konudur.

#### **b-)Senato**

Senato seçimleri iki dereceli olarak yapılır ve seçilebilme yaşı 35'tir. Millet Meclisi üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından genel oyla seçilip milletin tümünü temsil ettiği halde, Senato üyeleri dolaylı oylarla seçilerek cumhuriyetin mülki bölümlerinin temsil edilmesini sağlamaktadır. Fransa dışında yerleşmiş olan Fransızlar, Senato'da temsil edilirler. Dokuz yıl için seçilen Senato'nun üçte bir üyesi, her üç yılda bir yenilenir.

Parlamentonun yetkileri 1958 Anayasası ile sınırlanmıştır. Bu sınırlamaların en önemlisi, parlamentonun istediği her konuda yasa

---

<sup>61</sup> Gürbüz, a.g.e., s.133-134.

yapamamasıdır. Anayasa, hangi konularla ilgili olarak parlamentonun yasa yapabileceğini teker teker sınırlı olarak saymıştır. Anayasa'nın yasa konusu olarak belirlediği konularla ilgili düzenlemeleri yapma olanağı, bazı koşullarda hükümete de tanınabilmektedir. Ayrıca yasa yapma yetkisi parlamentonun tekelinde değildir. Cumhurbaşkanı tarafından kullanılan referandum, bu konuda halka da imkanlar tanımaktadır. Bir yasa tasarısının Millet Meclisi'nde oylanmadan kabul edilmesini öngören bir usule de Anayasa'da yer verilmiştir. Öte yandan yasama yetkisinin kullanılmasında meclisler eşit durumdadır, ancak hükümeti müdahalesi durumunda değişiklik yapılabilir.

## **2-Yürütme**

Fransa yürütme organı, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu'ndan oluşur. Daha önce de belirtildiği gibi Cumhurbaşkanı, 7 yıllık bir süre için doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Cumhurbaşkanı, sistem içerisindeki kurumlar arasında en üst konuma sahiptir ve sistemin adeta odağıdır. Bakanlar ise, Başbakan'ın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından atanır.

Yürütme içerisinde Başbakan'ın (Premier - President du Conseil des Ministres) konumu yetkileri ise, Cumhurbaşkanı ya da bakanlar kadar net değildir. Fransa'da Başbakanlık, ilk kez III.Cumhuriyet dönemi (1875-1940) sırasında birincil önem kazanmıştır. Bu sistemde Cumhurbaşkanı meşruti hükümdarın geçmişte oynadığı rolü üstlenirken, Başbakan'a da İngiliz örneğindeki benzer işlevler yüklenmiştir. Aslında Georges Clemenceau gibi bazı seçkin istisnalar dışında, bu dönemin Başbakanları yürütmeyi yönlendirme konusunda zayıf kalmışlardır. Buna bağlı olarak görev süreleri de hep belirsiz ve



kısa olmuştur. Altmışbeş yıl içinde 50'den fazla Başbakan görev yapmıştır. IV.Cumhuriyet rejimi (1946-1958), Başbakan'ın yönetimdeki yerini az da olsa güçlendirmekle birlikte, hükümetlere daha istikrarlı bir yapı kazandırma konusunda hiçbir şey yapmamıştır. 1958'de ilan edilen V.Cumhuriyet ise, parlamentoyu zayıflatarak ve Başbakan'ı ikincil bir konuma iterek Cumhurbaşkanlığı'nı büyük ölçüde güçlendirmiştir. Günümüzde Başbakan, hükümetin günlük yönetim işlevlerinden sorumludur. Yürütme ve siyaset oluşturma konusundaki yetkilerin çoğu Cumhurbaşkanı'na geçmiş durumdadır.

Bu bağlamda Fransa yürütme organı içinde Başbakanlık kurumunun yerinin incelenmesini, Cumhurbaşkanlığı kurumu ile Başbakanlık kurumunun karşılaştırılması doğrultusunda yapmak, Fransız siyasal sisteminde güç ve kaynakların kimde olduğunu belirlemek açısından gereklidir. Böylece yarı-başkanlık rejimi olarak nitelendirilen bu sistemde Başbakanlık kurumunun, parlamenter sistemlerde uygulananlardan farklı ya da onlara benzer yanları daha açık biçimde görülebilecektir. Bu analiz, konunun önemi nedeniyle ayrı bir ana başlık altında yapılacaktır.

### **C-FRANSA'DA BAŞBAKANLIĞIN SAHİP OLDUĞU ANAYASAL, YÖNETSEL VE SİYASAL GÜÇLER - CUMHURBAŞKANI İLE KARŞILAŞTIRMALI BİR ANALİZ**

Fransız siyasal sistemini Cumhurbaşkanı'nın baskın gücü oluşturmaktadır. 1958'de De Gaulle'ün siyasetin merkezine gelip yerleşmesinden beri Cumhurbaşkanlığı, halk, medya ve siyasal elitlerin yoğun dikkatini çekmiştir. Bir Cumhurbaşkanlığı seçimi sonrası halk, herşeyin değişeceği umuduna kapılmaktadır. Çünkü Cumhurbaşkanları, ülkedeki herkesin hayatını etkileyen kararlar

almaktadırlar. Hatta Körfez Krizi'nde Körfez'e güç gönderme konusunda Cumhurbaşkanı'nın kararları ya da Fransa'nın nükleer kaynakları üzerindeki Cumhurbaşkanlığı denetim gücü gibi olaylar göstermektedir ki, Cumhurbaşkanı'nın kararları yalnızca Fransızlar'ın hayatını değil çok daha geniş bir kesimi etkilemektedir.<sup>62</sup>

Cumhurbaşkanlığı ile karşılaştırıldığında Başbakanlık kurumu daha az önemli görünmektedir. Bir kişi Başbakanlığı istediğinde, bunu genelde gelecekteki Cumhurbaşkanlığı emelleri için istemektedir. Cumhurbaşkanı dünyanın en zengin 7 ülkesiyle temaslara geçerken, Başbakan ülke içindeki en son sanayi sorunlarını çözmekle uğraşmaktadır. Cumhurbaşkanı ülke için en önemli kararların alınmasında etkin iken, Başbakan ancak ikincil öneme sahip konularda etkin olabilmektedir. 1958 Anayasası'nın 21.maddesinde "Başbakan hükûmeti yönetir" denilmeyip "...hükûmet çalışmalarını yönetir" denilmesinin nedeni bu olmaktadır.<sup>63</sup> Başbakan çok çalışır ama az alır; herşey iyi giderken kredileri Cumhurbaşkanı alır ancak herşey kötü giderken suçlanan Başbakan'dır. Herşey kötü giderse Cumhurbaşkanı eleştirilir ama Başbakan görevden alınır. Buna karşılık herşey iyi gidiyorsa Başbakan övülmeye başlanır ve o zaman yine Başbakan değiştirilir. Cumhurbaşkanları, ne başarısız olan Başbakanlar'a hoşgörü gösterir ne de başarılı olanlara. Her ikisi de Cumhurbaşkanı'nın otoritesi için tehdit olarak görülmekte ve bertaraf edilmesi gerektiği şeklinde değerlendirilmektedir.<sup>64</sup>

V.Cumhuriyet'in başkanlık sistemini getirdiği tam olarak söylenememekle birlikte, Başbakanlığın da sistem içerisinde en önemli konumda olmadığı bir gerçektir. Bu konuyu daha iyi ortaya koyabilmek için, Cumhurbaşkanı ve Başbakan'ın sistem içerisindeki Anayasal, yönetsel ve siyasal güçlerinin incelenmesi gerekmektedir.

<sup>62</sup> Robert ELGIE, *The Role of the Prime Minister in France 1981-1991*, St.Martin's Press, 1993, s.1.

<sup>63</sup> Oytan, a.g.m., s.95.

<sup>64</sup> Elgie, a.g.e., s.1.

## 1-Anayasal Güç

Anayasal olarak siyasal sürecin kontrolünde Başbakan, Cumhurbaşkanı'ndan daha iyi bir konumdadır. Başbakan, gücünü daimi olarak kullanabileceği birçok yetkiye sahiptir. Örneğin 1958 Anayasası'nın 20. maddesine göre, "milli siyasete hükümet karar verir ve yönlendirir". 21. maddeye göre ise, "hükümetin işleyişinin genel sorumluluğu Başbakan'a aittir". Bundan başka Başbakan, bakan olmasını istediği kişilerin adlarını Cumhurbaşkanı'na sunar (md:8). Anayasal anlamda Başbakan, bir takımın başıdır ve ülkede siyaset yapımından sorumludur.

Hükümetin başı olarak Başbakan, "eşitler arasında birinci (primus inter pares)"den daha fazla şey ifade etmektedir. Başbakan, 20. ve 21. maddeye ek olarak, hükümetin diğer üyeleri üzerinde otoritesini kurumlaştırmasını sağlayan Anayasal olarak belirgin özel güçlere sahiptir. Örneğin Başbakan'ın, yasama organının yasama yetkisinde olmayan alanlarda kanun çıkarma gücü vardır (md:21 ve 37). Anayasanın 34. maddesi, parlamentonun yasa yapabileceği alanları belirtmiştir. Bu alanların dışında Başbakan, "düzenleyici işlem (le pouvoir reglementaire)" yapma yetkisine sahiptir. Bu açıdan Başbakan, parlamentonun yerini almaktadır ve söz konusu güç Başbakan tarafından daimi olarak kullanılmaktadır.

Ardant, Başbakan'ın yılda ortalama 1500 kararname (decrets) ve 7000-8000 dolayında da bakanlık kararı (arretes) imzaladığını belirtmektedir.<sup>66</sup> Bu kararname ve bakanlık kararlarının çoğu bakanlar tarafından hazırlanmakta ve Başbakan'a resmi onay için sunulmaktadır. Ayrıca Başbakan, daha genel nitelikte kararnameler (le pouvoir reglementaire autonome) çıkarma hakkına da sahiptir.

---

<sup>66</sup> Elgie, a.g.e., s.8.

1962 yılında Anayasa'da yapılan düzenlemeden beri V.Cumhuriyet, bir yarı-başkanlık siyasal rejimi olarak sınıflandırılmaktadır. Rejimin özelliği; Cumhurbaşkanı'nın doğrudan halk tarafından seçimle gelmesi, birtakım Anayasal güçlere sahip olması, belirli bir görev süresi bulunması, çeşitli Anayasal güçleri olan ve yasamaya karşı sorumlu bulunan Başbakan'la birarada görev yapmasıdır. Bu nedenle Fransa, bu yönüyle az sayıda varolan rejimlerden birisidir.

Yarı-başkanlık rejimlerinde kilit olgu, Cumhurbaşkanı ya da Başbakan'dan hangisinin siyaset yapımı sürecinde kontrol sahibi olduğudur. 1958'den 1991'e kadar görev yapmış Başbakanlar'dan yalnızca birisi (1986-1988 yılları arasında görev yapmış olan Jacques Chirac) bu konuda kontrol sahibi olmuştur. Diğerleri ise Cumhurbaşkanı'nın adeta yardımcısı konumunda bulunmuşlardır. Aslında ülkenin yarı-başkanlık rejimi ile yönetildiği Anayasal ve teorik açıdan geçerlidir. Uygulamada ise Fransa, başkanlık rejimi varmış gibi yönetilmektedir; çünkü siyasal güç Cumhurbaşkanı'na aittir.<sup>65</sup>

Söz konusu durum şaşırtıcı bir nitelik sunmaktadır. Çünkü Başbakanlığın üç temel gücü -Anayasal, siyasal ve yönetsel güç-, Başbakanlığın siyasal sistemde ana kurum olmasını gerektirmektedir. Teoride hükümet sisteminin Başbakanlık olması gerekmekte, ancak pratikte Cumhurbaşkanı siyasal süreçte baskın durumda bulunmaktadır. Cumhurbaşkanı ve Başbakan'ın üç temel gücünün özelliklerinin açıklanması, bu noktada önem kazanmaktadır.

---

<sup>65</sup> Elgie, a.g.e., s.7.

Başbakan, Anayasal açıdan milli savunmadan sorumludur ve bununla ilgili olarak Milli Savunma Genel Sekreterliği görevini üstlenmiştir. Bu sekreterliğin çalışma konularının çoğu idaridir. Söz konusu görevler Savunma Konseyi toplantılarının organize edilmesi, çalışmalar konusunda Cumhurbaşkanı, Başbakan ve ilgili hükümet bölümleri arasında irtibat kurulması, özel savunma problemleri konusunda çalışmalar yapılması ve rapor yazılmasıdır. Örneğin dünyanın problemlili bölgelerini inceleyen bir "Daimi Kriz Masası (cellule de crise)" vardır. Milli Savunma Genel Sekreterliği, Başbakan'la olduğu kadar Cumhurbaşkanı ile de yakın çalışmasına rağmen, resmi olarak sorumlu olduğu kurum Başbakan'dır.

Başbakan'ın daimi olarak kullandığı bu Anayasal yetkilere ek olarak, ara sıra kullandığı başka yetkileri de vardır. Örneğin bazı askeri ve sivil atamaları yapma yetkisine sahiptir (md:21). Şüphesiz ki Cumhurbaşkanı'nın atama yetkisi Başbakan'inkinden fazladır. Bununla birlikte Başbakan, devlet yapısı içinde anahtar mevkilere kendine bağlı kişileri atamak için gayret gösterebilir.

Başbakan'ın diğer yetkileri içinde, Anayasa Konseyi'ni, bir kanun ya da anlaşmanın Anayasallığına karar vermesi için davet edebilmesi yer almaktadır (md:61). Bu madde 1958'de Anayasa'ya eklenmiştir ve Başbakan'ın Anayasa Konseyi'ni hükümet karşıtı yasaların bozulmasında kullanmasının bir yoludur. Bununla birlikte V.Cumhuriyet döneminde, parlamentonun yumuşaklığı nedeniyle, Başbakan'ın Anayasa Konseyi'ne bu yöntem için başvurması çok nadir olmuştur.

Bir bütün olarak değerlendirildiğinde Başbakan'ın, daimi ve ara sıra kullanabileceği çok sayıda Anayasal gücü olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanı ise bunun tersine, görelili olarak daha az Anayasal güce sahiptir ve hükümetin siyaset yapma sürecine müdahale edebileceği az sayıda Anayasal yetkisi vardır. Cumhurbaşkanı ancak kamu açısından

bazı acil durumlarda ve belirli bir süre için kanun yapma gücüne sahip olabilir. Bu g  ler Anayasa'nın 16. maddesinde sayılmıştır. Söz konusu maddeye göre Cumhurbaşkanı, kanun yapma gücünü sadece istisnai durumlarda kullanabilir.

Cumhurbaşkanı, Anayasal olarak yalnızca savunma ve dış ilışkiler alanlarında karar verme sürecine müdahale hakkına sahiptir. Örneğin ordunun başkomutanı olarak savunma politikasına müdahale edebilir (md:15). Çünkü 5. maddeye göre ulusun bağımsızlığının ve ülkenin bütünlüğünün koruyucusudur. Bu gücün bir sonucu, Cumhurbaşkanı'nın parmağının nükleer tetiğin üstünde olmasıdır. Dış ilışkilere müdahale gücü ise Anayasa'nın 52. maddesinden gelmektedir. Buna göre Cumhurbaşkanı, anlaşmaları görüşür ve onaylar.

Normal koşullarda Cumhurbaşkanı'nın anayasal güçleri sınırlandırılmıştır. En önemli iki gücünden birisi Başbakan'ı atama hakkıdır; ancak görevden alma hakkı yoktur. İkinci önemli gücü ise, Millet Meclisi'ni feshedebilme hakkıdır; ancak bunu da yılda bir kereden fazla kullanamaz.

Anayasa, Cumhurbaşkanı'na seçtiği kişiye Başbakan olarak atamasına izin vermekle, dolaylı ya da dolaysız bir söylemle Millet Meclisi'ni hükümet oluşturma gücünden mahrum bırakmıştır. 1958 yılından beri yalnızca iki Başbakan, bir genel seçimi takiben atanmıştır. Bunlardan ise yalnızca bir tanesi -1986'da Chirac-, parlamento seçimleri sonrası Cumhurbaşkanı üzerinde zorlayıcı bir etki ile yapılan atamadır (bkz.Tablo-2). Cumhurbaşkanı'nın Başbakan'ı atama gücü, Başbakan'ın kendisini Cumhurbaşkanı yardımcısı gibi hissetmesine neden olmuştur.



**TABLO 2 : Fransa'da Başbakanlar'ın Atanması<sup>67</sup>**

| Bir Cumhurbaşkanlığı Seçimini Takiben Yapılan Atama                           | Bir Yasama Seçimini Takiben Yapılan Atama | Seçimler Arası Yapılan Atama                               |
|-------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| 1959 Debre<br>1969 Chaban-Delmos<br>1974 Chirac<br>1981 Mauroy<br>1988 Rocard | 1968 Couve<br>1986 Chirac                 | 1962 Pompidou<br>1972 Messmer<br>1976 Barre<br>1984 Fabius |

Cumhurbaşkanı'nın bir ana gücü de Millet Meclisi'ni feshetme hakkıdır (md:12). Bu güç 1962, 1968, 1981 ve 1988'de olmak üzere dört kez kullanılmıştır. Bunlardan ikisinde -1981 ve 1988- feshetme, Cumhurbaşkanlığı seçimini takiben olmuş ve Cumhurbaşkanlığı çoğunluğu yasama çoğunluğuna dönüşmüştür. Millet Meclisi, 1962'de hükümetin güvenoyu alamaması sonucu, 1968'de ise toplumsal kargaşa dönemini takiben feshedilmiştir. Tüm bu fesihler sonucu, hükümetin yasamaya göre olan gücü pekişmiştir. 1968 haricinde diğerleri, aynı zamanda Cumhurbaşkanı'nın gücünü de pekiştirmiştir.

Cumhurbaşkanı'nın diğer Anayasal güçleri, görelilik olarak sınırlı kalmıştır. Örneğin belirli kamu personelinin atamalarını yapar (md:13), Danıştay'a üç üye atayabilir (md:56), Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder (md:9) ve Anayasa'ya saygı duyulmasını, kamu otoritelerinin düzenli işleyişini ve devletin devamını sağlar (md:5).

## **2-Yönetmelik Güç**

Başbakan'ın ikinci temel gücü yönetmelidir. Başbakan, idare ettiği hükümeti, bakanlık kapasite sınırlarını belirleyerek şekillendirme gücüne sahiptir. İstatistiklere göre 1958'den beri bakanlıkların sayıları

<sup>67</sup> Elgie, a.g.e., s.10.



ve yapıları büyük ölçüde değişmiştir ve bu da söz konusu gücün genelde kullanıldığını göstermektedir.

Genel olarak yaklaşık 50 bakan ve 15-20 bakanlık vardır; fakat yalnızca Adalet, Dışişleri, İçişleri, Savunma ve Tarım gibi bakanlıkların isimleri ve sorumlulukları az ya da çok değişmeden kalmıştır. 1990'da hükümet, Başbakan da dahil olmak üzere 4 Devlet Bakanı (Ministres d'Etat) -ki en üst düzeydeki bakanlıktır-, 16 Bakan, 10 Yardımcı Bakan (Ministres Delegates) ve 17 Devlet Sekreteri'ni (Secretaries d'Etat) -ki bakanlık yapılanmasının en düşük şeklidir- kapsamaktaydı.<sup>68</sup>

Bakanlıklar arasında işlev bölümünün değiştirilmesinin iki ana nedeni, politik alanları öncelik sırasına göre belirlemek -ki bu yüzden 1962 yılına kadar Cezayir Bakanlığı bulunmaktaydı- ve etkin yönetimi sağlamak için gücün en iyi uygulamalarını uyarlamaktır. Bu nedenle de 1960'ların sonuna kadar süper bakanlıklar oluşturulmuş, 1970'lerin sonunda bu bakanlıklar ayrılmış ve 1980'lerde de yarı-özerk kurumlar halinde tekrar bölünmüştür. Üçüncü bir amaç ise Başbakanlığın etkisini genişletmektir. Mali ve ekonomik alanların sorumluluklarının yeniden düzenlenmesi bunun en güzel örneğidir. Örneğin 1978 seçimlerinden sonra Barre tarafından, "böl ve yönet (divide and rule)" stratejisi benimsenmiş ve Maliye Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı ve Bütçe Bakanlığı olarak ikiye bölünmüştür.<sup>69</sup>

Bir Başbakanlık bölümü olmamasına rağmen Başbakan, resmi ikametgahı olan Hotel Matignon'dan hükümete hizmet veren idari yapıların liderliğini yapmaktadır ve Anayasa'nın 20. maddesine göre Başbakan'ın idaresinde, resmi olarak hükümet hizmetlerinin tamamından sorumlu olan daimi idare hizmetleri vardır<sup>70</sup> (bkz.Tablo-3). Şubat 1985'deki belirlenen duruma göre Başbakan'ın idari memur

<sup>68</sup> Robert ELGİE-Howard MACHIN, "France: The Limits to Prime Ministerial Government in a Semi-Presidential System", Jones, West European Prime Ministers, s. 67.

<sup>69</sup> Elgie-Machin, a.g.m., s.67.

<sup>70</sup> Robert ELGİE, a.g.e., s.12-13.

sayısı 5472 idi ve denetimi altındaki bölümlerin toplam yıllık bütçesi 13 milyar Frank'ın üzerindeydi. Başbakan'ın bölümleri, siyaset sürecinde temel rolü oynayan örgütleri kapsamaktadır. İsim olarak bu bölümler, Hükümet Genel Sekreterliği'ni ve Başbakan'ın Kabinesini ya da kişisel danışmanlarını kapsamaktadır.<sup>71</sup> Bu iki kurumu, karar verme sürecinde büyük rol oynadığından daha yakından incelemek gerekmektedir.

**TABLO 3 : 1990 Tarihi İtibariyle Fransa Başbakanlık Merkez Teşkilatı<sup>72</sup>**

|                                                       |
|-------------------------------------------------------|
| BAŞBAKAN                                              |
| Devlet Planlama Sekreterliği                          |
| Planlama Yüksek Kurulu                                |
| Çevreden Sorumlu Devlet Sekreterliği                  |
| Yardım Faaliyetlerinden Sorumlu Devlet Sekreterliği   |
| Devlet Sekreterliği (Sorumlu olduğu bir görev yok)    |
| Özel Ofis                                             |
| Bakanlıklar arası komiteler                           |
| Hükümet Bilgi Servisi                                 |
| Avrupa Ekonomik Sorunları Komitesi Genel Sekreterliği |
| Milli Savunma Genel Sekreterliği                      |
| Hükümet Genel Sekreterliği                            |
| İdari ve Mali İşler Direktörlüğü                      |
| İdare ve Kamu Hizmetleri Genel Direktörlüğü           |
| Resmi Gazete                                          |
| Fransız Dökümantasyon Merkezi                         |

Hükümet Genel Sekreterliği, İngiltere Kabine Ofisi'ne denk bir özelliktedir. Bu kurum, siyaset süreciyle ilgili birçok rutin idari görevi yerine getirir. İsminden de anlaşıldığı üzere bu kurum, görevlerini

<sup>71</sup> Elgie, a.g.e., s.12.

<sup>72</sup> Public Management: Profiles 1992, s.99.

Başbakan'dan ziyade bir bütün olarak hükümet yararına yapmaktadır. Bununla birlikte Hükümet Genel Sekreterliği, pratikte Başbakan'a karşı sorumludur. Başbakan'ın en yakın ilişkide bulunduğu kişilerden olan Genel Sekreter, Hotel Matignon'daki Başbakanlık ofisinin yakınında bir ofis işgal eder. Genel Sekreter iki fonksiyon yerine getirmektedir. İlk olarak Başbakan'ın baş yasal danışmanıdır. Örneğin, bir reform için yasanın gerekip gerekmediğini ya da bir kararnamenin yeterli olup olamayacağını tavsiye eder. İkinci olarak ise, her Çarşamba sabahı yapılan Bakanlar Kurulu toplantılarının hazırlanması işiyle ilgilenir; bu toplantıların tutanaklarını tutar ve daha sonra basına vermek için resmi iletişimi kurar. Hükümet Genel Sekreterliği, daimi idarenin bir bölümüdür ve 1986 yılı haricinde, yeni bir hükümetin oluşmasıyla değişmemiştir.

Yaklaşık 40 kişiden oluşan bu örgütte, Genel Sekreter'in çalışmalarına diğer üyeler de yardımcı olmaktadır. Hükümet Genel Sekreterliği'nin ana görevi, bir bütün olarak siyasetin hazırlanması sürecini izlemek, idari hizmetleri sağlamak ve hükümete yasal tavsiyede bulunmaktır. Sekreterliğin içindeki bir grup danışman (charges de mission), hükümet bölümlerinin çalışmasıyla ilgilenir. Sekreterlik bir reformu hazırlarken, bu danışmanlar da işi organize ederler ve siyasetin hazırlık toplantılarına başkanlık yaparlar; toplantı kararlarının dolaşımını sağlarlar ve çalışmaları hakkında Genel Sekreterliğe rapor verirler. Bir kez bir yasa geçtiğinde, Sekreterliğin bu yasayı yerine getireceği güvencesini verirler ve gerekli uygulama kanununu (decrets d'application) yaparlar. Genel Sekreterlik ve Sekreterliğin tüm örgütü, bir bütün olarak karar verme sürecinde büyük rol oynayarak temel idari hizmetleri sağlamakta ve genellikle kapasitesi dahilinde hükümetin başı olarak ve çatışan hükümet bölümleri arasında uzlaştırıcı rolünde Başbakan'a yardım etmektedir.

Daimi idare kaynaklarına ek olarak Başbakan, siyaset yapımının siyasal yönlerine daha yetkin ve duyarlı olarak ilgilenecek çalışanlara, yani bir "Özel Kabine"ye sahiptir. Gerçekte danışmanlar, çok nadir olarak bir Başbakan'dan daha sonraki bir Başbakan'a hizmet verirler. Bunun yerine her Başbakan, kendi danışmanlarını atar ve bu atamalarda kendisi için önemli olan, güvendiği kişilerin işbaşına gelmesidir. Daimi idarenin bir parçası olmayan bu Kabinelerinin üyelerinin sayısı günden güne artmaktadır. Bununla beraber bu rakamlar, yasama aktivitesinde yaşanan artış ya da azalmaya göre dalgalanmalar göstermektedir. Örneğin, 1982'de Mauroy'un Kabinesi'nde, yeni hükümetin yasama aktivitesini yansıtır biçimde 56 üye vardı. Oysa 1984'te Fabius'un Kabinesi'nde, tasarruf periyoduna uygun olarak 20 üye bulunmaktaydı.<sup>73</sup>

Kabine üyelerinin ana fonksiyonu, Başbakan'a kamu siyaseti hakkında tavsiye vermektir. Bu tavsiye, Hükümet Genel Sekreterliği tarafından sağlanan teknik ve yasal tavsiyeyi aşarak -tavsiyeden fazla olarak-, bir reformun seçim için popüler olup olmadığı örneğinde olduğu gibi siyasal bir tavsiyeyi kapsar. Kabine, Hükümet Genel Sekreterliği'ne benzer anlamda, her bir hükümet bölümünün herhangi bir zamandaki çalışmasını takip eden en az bir danışmanın (charge de mission) olacağı biçimde örgütlenmiştir. Bu kapasite çerçevesinde danışmanlar, siyaset hazırlama sürecinin değişik aşamalarına katılırlar. Hükümetin çalışmasını koordine etmek için bu danışmanlar, ilgili birçok bölümün çalışmasında bazı Konsey üyelerine (conseillers technique) rapor verirler. Bu Konsey üyeleri de, Kabinelerinin başı olan ve örgütün bir bütün olarak çalışmasını izleyen Direktör'e (directeur de cabinet) rapor verirler. Direktör, Başbakan'la çok yakın çalışır; Başbakan'ın en uzun süreli ve en güvendiği yardımcılarının birisidir.

---

<sup>73</sup> J. FOURNIER, *Le Travail Gouvernemental*, Paris: Dalloz et Presses de la FNSP, 1987'den aktaran Robert Elgie, a.g.e., s.14.

Siyaset süreci dönemlerinde hem Hükümet Genel Sekreterliği hem de Özel Kabine önemli rol oynar. Bu örgütlerin her ikisinin de hükümetin başına rapor verebilmesi gerçeği, Başbakan'ın bu sürece müdahalede yer alması gerektiği fikrini vermektedir. Oysa Başbakan'ın idari kaynaklarının genişliğinin önemi aldatıcı bir ümittir. Başbakan'ın siyasette problemlerle karşılaşması nadir değildir; nasıl ki kaynakların sahipliğinin bu kaynakların kontrolüne eşit olmadığı gibi. Örneğin Cumhurbaşkanı, etkin bir biçimde Başbakan'ın idari kaynaklarını kontrolü altına almıştır. Öyle ki kaynaklar, Başbakan'dan ziyade Cumhurbaşkanı'nın isteklerini yerine getirmektedir. Hizmetlerin kendi kontrolü altında olmasıyla Başbakan, şüphesiz hükümetin ve idarenin koordinasyonunun merkezindedir. Bununla beraber Başbakan, kendinden çok Cumhurbaşkanı'nın siyaset programını koordine etmeye yönelmektedir.

### **3-Siyasal Güç**

Başbakan'ın üçüncü temel gücü siyasaldır ve bu gücün iki yönü bulunmaktadır: İlk olarak çatışan hükümet bakanları arasında uzlaşmayı sağlar, ikinci olarak da parlamentodan hükümet yasasının geçmesini sağlamaktan sorumludur.

Başbakan'ın uzlaştırma gücü, siyaset yapımı sürecine sahip olma biçimindeki stratejik pozisyonundan kaynaklanmaktadır. Bu süreç Cumhurbaşkanı'nı, Başbakan'ı ve/veya onların danışmanlarını olduğu kadar, hükümet bölümleri temsilcilerini de biraraya getiren bir seri toplantılardan oluşmaktadır. Bu toplantılar, her biri kendi çıkarlarını savunan ve kendi politik tercihlerinin uyarlanması için gayret sarfeden bakanların bölümler arası karşıtlıklarının tartışıldığı yerler olmaktadır. Bu bölümler arası karşıtlıklar, uzlaşmaya ulaşana dek bir pazarlık

süreci işlemektedir. Başbakan'ın uzlaştırıcı fonksiyonu, tarafların çıkarlarını tatmin edecek şekilde bir orta yol bulmaya çalışmaktan ibarettir. Eğer böyle bir uzlaşmaya varılmazsa Başbakan, toplantıda zorlama usulüne başvurabilir.

Yürütme seviyesinde siyaset yapma sürecinin dört aşaması vardır (bkz.Tablo-4). Bu aşamaların ilk ikisinde Başbakan'ın uzlaştırıcı fonksiyonu ortaya çıkmaktadır.

**TABLO 4 : Siyaset Sürecinin Yürütme Bölümü Aşamaları<sup>74</sup>**

| AŞAMA (1)           | AŞAMA (2) | AŞAMA (3) | AŞAMA (4)       |
|---------------------|-----------|-----------|-----------------|
| Yeniden Birleşmeler | Komiteler | Konseylar | Bakanlar Kurulu |

Bakanlıklar arası yeniden birleşmeler, Matignon ve Elysee'den (Cumhurbaşkanlığı Sarayı) temsilcileri olduğu kadar bakanlık danışmanlarını da biraraya getirmektedir. Hükümet Genel Sekreterliği'nin en az bir üyesi, rutin sekreterlik fonksiyonlarını yerine getirmek için toplantılara katılmakta ve eğer gerekirse, bir kanunun herhangi bir yönü hakkında yasal tavsiyelerde bulunmaktadır. Bu birlikteliklere Başbakan Özel Kabinesi'nin bir üyesi başkanlık etmektedir. Siyasi kararların yapıldığı ilk resmi aşamayı oluşturduğu için bu toplantılar önemlidir. Kararlar teknik bir yapı eğiliminde olmasına rağmen, bir kanunun sözcükleri üzerinde önemli bir etki yapmaktadır. Önemlerini ölçmenin bir yolu, yıllık toplantı sayılarını belirlemektir. V.Cumhuriyet döneminde bu toplantıların sayısı artmıştır (bkz.Tablo-5).

<sup>74</sup> Elgie, a.g.e., s.16.

**TABLO 5 : Bakanlıklar Arası Yeniden Birleşme Sayıları****(1961-1985)<sup>75</sup>**

| BAŞBAKAN | YIL  | YENİDEN BİRLEŞME |
|----------|------|------------------|
| Debree   | 1961 | 141              |
| Pompidou | 1964 | 395              |
| Chaban   | 1970 | 526              |
| Messmer  | 1973 | 517              |
| Chirac   | 1975 | 792              |
| Barre    | 1977 | 738              |
| Mavroy   | 1982 | 1855             |
| Fabius   | 1988 | 1311             |

Başbakan'ın uzlaştırıcı fonksiyonu, komite toplantılarında en açık biçimde ortaya çıkmaktadır. Bakanlıklar arası komitelere Başbakan başkanlık etmektedir. Başbakan'ın toplantılardaki hakem işlevi, danışmanları tarafından onun adına yerine getirilen durumdan farklı olarak, komite aşamasında Başbakan, farklı bakanlık görüşleri arasında bizzat kendisi uzlaştırıcı vazife görmektedir. Kısmen birçok sorun toplantı aşamasında çözüldüğünden, kısmen de Başbakan'ın zamanı olmayışından dolayı, yalnızca görelî olarak az sayıda komite toplantısı yıllık olarak yapılmaktadır. 1961'de 118, 1970'de 145, 1980'de 59 ve 1983'de 69 komite toplantısı yapılmıştır.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Robert ELGIE, "The Prime Minister's Office in France: A Changing Role in a Semi-Presidential System in Governance", Vol.5, No.1, January 1992, s.17.

<sup>76</sup> Elgie, a.g.m., s.17.



Başbakan'ın hakem görevini yaparken ilgili olmayan bir kişi olduğu ve karşıt bakanlıklar arasında tarafsız olacağı varsayılır. Halbuki bu durum, siyaset sürecinde idealleştirilmiş bir özelliktir ve Başbakan genelde daha ilgili bir hakem durumu arz etmektedir.

Komiteler genelde bir kanundaki ihtilaflı konuları çözemezler. Bu sorunlar siyaset sürecinin üçüncü aşamasında, bakanlıklar arası Konseyler'de incelenmektedir. Bu toplantılara Cumhurbaşkanı başkanlık etmektedir ve konseylerde genelde bir kanunun ihtilaflı ve en önemli yönleri ele alınmaktadır. Toplantılar, Başbakan'ın çözemediği bakanlar arasındaki ihtilafları görüşmek için yapılmaktadır. Aynı zamanda Başbakan'ın komitedeki hakemliğini bir bakanın reddettiği konuları incelemek için de bu toplantılar düzenlenmektedir. Her iki durumda da siyaset sürecinde son hakem Cumhurbaşkanı'dır ve onun kararı "kesin sonucu" oluşturmaktadır. Bu bakımdan Cumhurbaşkanı'nın siyasal gücü Başbakan'inkinden daha fazladır.

Siyaset sürecinin yürütme bölümü, Bakanlar Kurulu'nun kanunu kabul etmesiyle sona ermektedir. Bu toplantılar genelde formalitedir ve siyaset hazırlamada sadece küçük bir rol oynamaktadır. Ana siyasi kararlar, siyaset sürecinin ilk üç aşamasında alınmaktadır. Bu yüzden Bakanlar Kurulu, başka yerde etkin bir biçimde alınmış kararları mühürleme yeridir. Bununla birlikte bazen kanunların içeriklerinin bu toplantılarda tartışıldığı da belirtilmelidir. Bu durumlarda Cumhurbaşkanı, Başbakan ve bakanlardan tavsiyelerini ister ancak son kararı kendisi vermektedir.

Başbakan'ın siyasal gücünün ikincisi, hükümet yasalarının parlamentodan geçmesinin teminatından sorumlu olmasıdır. Parlamento siyaset yapımı sürecinin de çeşitli aşamaları vardır. Bir kanun üzerinde Bakanlar Kurulu'nca görüş birliğine varıldığında, bu kanun iki meclisten birinin önüne getirilmektedir. Genelde Millet Meclisi, kanunu Senato'dan önce incelemekte ancak eğer hükümet

isterse bu kanunu ilk önce Senato'ya gönderebilmektedir. Kanun mecliste incelenmeden önce, bu kanun için özel olarak oluşturulmuş bir komisyonda ya da daimi bir komisyonda incelenmektedir. Komisyonun çoğunluk partisi üyeleri arasından atanan bir raportör, komisyonun kanun tasarısı üzerindeki inceleme ve düzeltmelerinin detaylı bir raporunu hazırlar. Bundan sonra kanun meclislerden birinde görüşülür ve hükümet, düzeltmelerin hepsini ya da bir kısmını kabul edebilir veya kanunun orjinal hali için ısrar edebilir.

Bir kanun bir meclisten geçince diğer meclise gider ve aynı prosedür orada da tekrarlanır. Hem Millet Meclisi hem de Senato kanun üzerinde uzlaşmışsa, her mecliste üç kez okunduktan sonra kanun geçer. Bununla birlikte eğer ikinci okuyuşundan sonra iki çember arasında herhangi bir farklılık ortaya çıkarsa Başbakan, Anayasa'nın 45. maddesine dayanarak ortak bir fikre ulaşmayı sağlamak amacıyla karma bir komisyon oluşturur. Eğer ortak bir fikir oluşursa, belirli bir süre geçtikten sonra her iki çember tarafından bir kez daha incelenir. Eğer hiçbir birlik sağlanmazsa, sadece Millet Meclisi kanunu tekrar inceler.

Hükümet, yasama üzerinde birçok güce sahiptir ve bu güçler, yasanın geçmesini temin için kullanılabilir. Başbakan, hükümet güçlerinden yararlanan kişilerin başında gelmektedir. Belirli alanlarda, siyaset yapma sürecinin parlamento aşamasında müdahale hakkı vardır. Örneğin hükümet parlamentoyu olağanüstü toplantıya çağırabilir, kanun önerisi verebilir, parlamentoya bir kanunun bölüm bölüm değil, tüm olarak oylanması doğrultusunda ısrar edebilir ve parlamentodan hükümetin "kanun hükmünde kararname (ordonnance)" çıkarmasına izin veren bir kanun geçmesini isteyebilir.

Buraya kadar tüm bu anlatılanlardan anlaşılmalıdır ki, Başbakan'ın gücü pratikten çok teoridedir. Başbakan'ın parlamento üzerindeki anayasal ve yönetsel gücü gereklidir ancak siyaset sürecine

hakim olması için yeterli bir koşul değildir. Bu durumun çeşitli nedenleri vardır. İlk olarak parlamento çoğunluğu Cumhurbaşkanı'na aittir. Örneğin Debree ve Pompidou'nun her ikisi de parlamento çoğunluğu ile pozitif bir ilişki içindeydiler ancak çoğunluk yine de Cumhurbaşkanı'na (De Gaulle) bağlıydı. Parlamentonun Cumhurbaşkanı çoğunluğu ile bağlı olmadığı tek örnek, "Kohabitasyon (Cohabitation)" döneminde olmuştur.<sup>77</sup>

İkinci olarak Cumhurbaşkanlığı yasalarının hemen hepsi parlamentodan geçmektedir. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde adaylar, normal olarak, eğer seçilirlerse yerine getirecekleri bir siyasal platform üzerinde kampanya yaparlar. Bu yüzden başarılı adaylar, idarelerinde bir mandaya sahip olmak isterler. Bu durumun bir sonucu Başbakan'ın, Cumhurbaşkanı'nın kampanya sırasında yapacağına söz verdiği vaatleri yerine getirme görevinde olduğunun farkında olmasıdır. Bu bakımdan hükümet siyasetinin ana çizgileri, Başbakan ya da bir başkasından ziyade Cumhurbaşkanı tarafından belirlenmektedir.

Başbakan'ın teorideki siyaset yapma sürecine müdahalesini sağlayan anayasal ayrıcalıkları, yönetsel kaynakları ve siyasal güçleri pratikte sınırlandırılmıştır. Cumhurbaşkanı, görünüşte göreceli olarak daha az anayasal güçlere ve yönetsel kaynaklara sahip olmasına rağmen gerçekte siyaset sürecini belirleyen kişidir. Bu durum, gözlemcileri, Fransa'yı başkanlık hükümeti sistemi olarak kategorize etmeye itmiştir. Ancak bu yanıltıcı bir yorumdur. Çünkü bu, daha kompleks olan gerçeğin basitleştirilmesidir. Gerçekte Fransız hükümet

<sup>77</sup> 16 Mart 1986 tarihinde yapılan seçimlerde Cumhurbaşkanı'nın partisi olan Sosyalistler, oyların %31'ini elde edip 577 üyeli Millet Meclisi'nin 206 sandalyesini kazanırken, Rassemblement Pour le Republique (RPR) ve Union Pour le Democratte Francaise (UDF) birlikte oyların % 41'ini ve 14 bağımsız sağcı milletvekili ile de sandalyelerin 291'ini kazanınca, Cumhurbaşkanı Mitterand, RPR'nin liderini Başbakan olarak atamıştır. Böylece V.Cumhuriyet tarihinde ilk kez solcu bir Cumhurbaşkanı sağcı bir Başbakan ile çalışmak zorunda kalmıştır. Bunun sonucu olarak da Fransızların "cohabitation" dedikleri, iktidarın farklı siyasal partilere mensup Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında paylaşılması yani yasama organında Cumhurbaşkanı'nın sahip olduğu çoğunluğu yitirmesi dönemi başlamıştır.

sisteminin gözlemcileri, ÷lkede hangi hükümet sisteminin olduğu konusunda hemfikir değildirler.

Başbakanlık kurumunun sistemler açısından konumunun, parlamenter sistemin en iyi örneğini oluşturan İngiltere'de ve yarı-başkanlık sistemi olarak nitelendirilen Fransa'daki oluşum, gelişim ve bugünkü durum süreci çerçevesinde incelenmesi böylece tamamlanmıştır. Bundan sonraki bölümlerde Batı'daki bu gelişmelerin ışığında Başbakanlığın Türkiye'deki tarihsel gelişimi, günümüz Türkiye'sindeki konumu, sorunları ve bunlara ne gibi çözüm önerileri getirilebileceğı incelenecektir.



## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BAŞBAKANLIK KURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

Bir devletin kurumlarının özelliklerinin anlaşılması, en iyi biçimde tarihi ile ilişkilendirilerek yapılır. Hiçbir kurum birden ortaya çıkmamış, bulunduğu ülkenin tarihsel gelişimi, toplumsal ve kültürel yapısı gibi etkenlerin şekillendirmesiyle oluşmuştur. Çeşitli ülkelerde aynı ismi taşıyan kurumlar, mevcut bulundukları ülkelerin bu etkenleri doğrultusunda değişik yapı ve özelliklere sahiptirler. Ayrıca bir ülke içerisinde kökeni çok eski tarihlere dayanan kurumlar da, gelişen dünya koşullarına göre değişime uğramaktadır.

Günümüzde Türkiye'nin idari yapısının merkezinde yer alan Başbakanlık kurumunun oluşum ve gelişim süreci, altıyüz yıl hüküm süren Osmanlı Devleti'nden bağımsız düşünülemez. Bunun yanında Türk Başbakanlık kurumu, her ne kadar Fransız idari sisteminden esinlenerek oluşturulmuş olsa da, kurumun bugünkü yapısının biçimlenmesinde ülkemizin tarihsel, kültürel ve toplumsal dinamikleri etkili olmuştur.

Bu noktada kurumun bugünkü yapısını, işlevini ve sorunlarını anlama açısından, öncelikle Osmanlı devlet yapısı içerisinde yer alan Vezir-i Azamlık ve Sadaret makamları incelenecek; daha sonra ise TBMM ve Cumhuriyet hükümetleri dönemlerindeki Başbakanlık kurumu, Anayasal dönemler bağlamında -1982 Anayasası'na kadar olan süreç- ele alınacaktır.

## **I-OSMANLI DEVLETİ'NDE VEZİR-İ AZAMLIK VE SADARET TEŞKİLATI**

Sadaret teşkilatı, Türk devlet geleneği içerisinde yer alan idari sistemlerin başında, her zaman hükümdardan sonra gelen ve büyük yetkilere sahip olan bir makam olmuştur. Bu makamın başında yer alan kişiler, değişik Türk devletlerinde farklı biçimlerde isimlendirilmiş olsalar da, temelde aynı görevi yerine getirmişlerdir.

Osmanlı Devleti'nin kuruluşundan itibaren oluşturduğu kurumlar, kendisinden önceki Türk-İslam devletlerinden büyük ölçüde etkilenmiş, hatta birçok kurum bu devletlerden örnek alınmıştır. Sadaret kurumu da, özellikle teşkilat yapısı olarak bu durumu yansıtmaktadır. Tabi ki söz konusu kurumlar, Osmanlı Devleti'ndeki uygulamalarla gelişmişlerdir.

## **A-KURULUŞUNDAN XVII. YÜZYILA KADAR VEZİR-İ AZAMLIK KURUMU**

Osmanlı Devleti merkez örgütünün en başında yer alan kişi Padişah'tır. Osmanlı hükümdarları ilk zamanlarda "Bey" ve "Han" gibi

ünvanlar taşımışlardır. İlk üç hükümdar birer mutlak monark sayılmakla beraber, henüz askeri bir geleneğin etkisi sürdüğünden, sade bir protokole, örf, adet ve istişareye dayanan bir yönetim göze çarpmaktadır. Bu yönetim yapısı içerisinde hatırı sayılır nüfuz gruplarının ve hanedanların temsilcileri vardır ve Osmanlı hükümdarları da onların arasında savaşçı kişiliği ve yeteneği ile sıvrilen "primus inter pares (eşitler arasında birinci)" yöneticidir. Dördüncü hükümdar olan Yıldırım Bayezid'den itibaren Osmanlı padişahları mutlak bir hükümdar kişiliğini benimsemeye başlamış, ancak esas olarak Osmanlı padişahı tipini oluşturan kişi, yedinci padişah olan Fatih Sultan Mehmet olmuştur.<sup>1</sup>

Hükümdar olabilmek için Osmanlı hanedanına mensup olmak şarttır. İlk Osmanlı hükümdarları, padişahların hep büyük oğulları olmuştur. Burada "primogenituras (büyük oğulun tahta çıkması)" sistemi izlenmiş gibi görünmektedir; ancak bu bir kurumlaşmadan çok, bu oğulların tesadüfen bu makama layık kimseler olmaları ve Uç'da yönetici-kumandan olarak bulunup otorite ve gücü ellerinde tutmalarından ileri gelen bir durum olmalıdır.<sup>2</sup>

Hükümdarın konumu bu şekilde belirlenen Osmanlı Devleti'nde, toplumun yapısını oluşturan iki ana kesim vardır: Yönetenler ve yönetilenler. Yönetilenleri, kentlilerden, köylülerden ve göçebe topluluklardan meydana gelen "reaya" oluşturmaktadır. Yönetenler ise, "ulema" ve "icrai askeri sınıf" biçiminde iki ana kısma ayrılmaktadır. Ulema, müslüman kökenli olup şeyhülislamlık, kazaskerlik, kadılık ya da müderrislik gibi "ilmiye" sınıfının kollarından birine mensuptur. Bunlar "kul" olmayıp "siyaseten katl" kurumuna tabi değildirler.

<sup>1</sup> İlber ORTAYLI, *Türk İdare Tarihi*, TODAİE Yay., Ankara 1979, s.132-133.

<sup>2</sup> Ortaylı, a.g.e., s.133.



Dolayısıyla padişahın mutlak otoritesine karşı kesin bir can güvenliğine sahiptirler.<sup>3</sup>

Yönetenler sınıfı içerisinde yer alan ve konumuz açısından önemli olan "İcrai Askeri Sınıf" ise, hristiyan ve devşirme kökenli kullardan oluşmaktadır. Kul sistemi, İbn-i Haldun'un "Asabiyet Teorisi"ne dayanmaktadır.<sup>4</sup> Buna göre devleti "bedeviler (göçebe topluluklar)" kurmaktadır. Bunlar 4 nesil yani yaklaşık 100 yıl içerisinde "asabiyetlerini (aktivitelerini/iş yapma kabiliyetlerini)" kaybederler ve yumuşarlar; yani yerleşik/şehirli olurlar ve sertliklerini, dayanırlıklarını yitirirler. Böyle olunca da yeni bir bedevi akınıyla yıkılırlar. Kulların bu yapıda özel bir yeri vardır. Bedeviler bir medeniyeti yıkınca, aşiretin reisi kendisini de değiştirmek zorunda hisseder. Aşiret reisinin yani devletin, aşiretin diğer üyelerinden korunması gerekir ve bunu yapacak olanlar da kullardır. Başka bir ifade ile kullar, hem hükümdarla uyruklar arasında bir aracı konumundadırlar hem de hükümdarı uyruklardan gelebilecek tehlikelere karşı korurlar. Bu koruma işi, hükümdarın bağlı bulunduğu hanedanın üyelerine bırakılamaz; çünkü akrabalar, hükümdarı korumak yerine, onu devirerek tahtına oturabilirler.

Osmanlı'nın bu sisteme getirdiği yenilik, kendi uyruklarının çocuklarını devşirerek "kul" yapmasıdır. Toplanan çocuklar -ki özellikle Balkanlar'dan- İstanbul'a getirilir, gösterişli ve zeki olanlar Saray'a alınırdı. İkinci en iyiler Bostancı Ocağı'na, geriye kalanlar da "Yeniçeri" olmak için Anadolu'daki köylülerin yanına verilirdi ki buna "Türk'e vermek" denilirdi. Devşirilen bu çocuklar da ileride kulları oluştururdu. Yani devşirme ile kul aynı şeydir ve sistemin Osmanlı'daki adıdır.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Osmanlı toplum yapısı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yusuf HALAÇOĞLU, *Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, TTK Yay., Ankara 1991; *Türkiye Tarihi* (2), editör: Sina Akşin, Cem Yay., İstanbul 1989.

<sup>4</sup> İBN-İ HALDUN, *Mukaddime-I*, (çev. Kadri Ugan), MEB Yay., İstanbul 1989, s.352-362, 392-399, 460-467.

<sup>5</sup> Yavuz ERCAN, "Devşirme Sorunu, Devşirmenin Anadolu ve Balkanlar'daki Türkleşme ve İslamlaşmaya Etkisi", *Belleken*, cilt 50, sayı 46, s.711-722.

Saray'a verilen devşirmeler, devlet adamlığı eğitimi görür ve Türkçe öğrenirlerdi. Ayrıca müslüman geleneği, adaleti, felsefesi, devletin hukuk sistemi öğretilir, savaş bilgisi ve eğitimi verilir ve edebiyat, şiir, musiki, mimari ve hat sanatından anlayan insanlar yetiştirilirdi; yani bir "kamil adam" yetiştirme amacı güdüldü. Eğitimlerini tamamlayan devşirmeler, çeşitli hizmet birimlerinde kademeli olarak görev alırlar ve başarılı olanlar yükselirdi. İşte Vezir-i Azamlık, Saray'a alınan devşirmelerin yükselebilecekleri en yüksek mevkidir.

Osmanlı Saray teşkilatına bakıldığında, Osmanlı hükümdarının ikametgahını sadece bir devlet reisinin yaşadığı ve özel hizmetlerinin görüldüğü bir mekan ve hizmetli kadrolarının meydana getirdiği örgüt olarak görmenin yanlış olacağını söylenebilir. Çünkü yönetimin başında bulunan mutlak hükümdarın etrafında, devlet mekanizmasının en önemli bölümü biçimlenmektedir. Geleneksel devlette devlet başkanlığı, modern devlette olduğundan daha geniş fonksiyonları bulunan, dolayısıyla yönetim örgütünün en önemli bölümünü içeren kurumdur.

Osmanlı Devleti'nin kamu yönetimi teşkilatını oluşturan idari sınıf 4 kısma ayrılmaktadır: Mülkiye, ilmiye, seyfiye ve kalemiye.<sup>6</sup>

İlmiye; din, yargı, eğitim ve belediye hizmetlerinde çalışan memurlardan oluşmaktaydı. Kadılar, naipeler, imamlar, müderrisler ve kazaskerler ilmiye sınıfına mensuptular.

Mülkiye sınıfı; sadrazam, vezirler, beylerbeyi ve sancak beyi gibi üst düzey kamu yöneticilerini kapsamaktaydı. Bu sınıf mensupları, dünyanın en eski okullarından biri olan Enderun'da yetiştirilirdi.

Seyfiye sınıfı, kumanda heyeti dışında kalan askeri personeli içermekteydi.

---

<sup>6</sup> Bilal ERYILMAZ, *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitabevi, İzmir 1994, s.225-226.

Kalemiye ise, devletin kayıt ve yazışma işlerini yürüten katiplerden meydana gelmekteydi. Kalemiye mensupları, Saray hizmetleriyle sivil bürokraside çalışmaktaydı. Bunlar yaptıkları hizmet bakımından üç gruba ayrılmışlardı. Birinci grupta, yöneticilere ve memurlara gönderilecek fermanları, emirleri, talimatları hazırlayan ve yazan katipler vardı. Bu görevliler, "Reis-ül Küttap"ın nezaretinde çalışırlardı. İkinci grubu, "Defterdar"ın nezaretinde, devlet gelirlerini toplamak ve muhasabesini tutmakla görevli memurlar oluşturmaktaydı. Üçüncü grupta ise, kamu düzeninin sağlanması, ülke güvenliği ile uğraşan personelin atanması ve bunların maaşlarının ödenmesi ile görevli olan ve "Nişancı"ya karşı sorumlu bulunan katipler yer almaktaydı. Nişancı, bir çeşit devlet sekreteri demektir ve genel olarak devlet bürokrasisinin başıydı. Örfi hukuk alanında uzman olması gerektiği için çoğu kez ulema sınıfı içinden seçilen Nişancı'nın dışında kalan Kalemiye mensupları ise, "Paşa" rutbesine kadar yükselebilirlerdi.

Sadaret teşkilatının Osmanlı idare yapısı içindeki yerini ve Vezir-i Azam'ın hükümdar karşısındaki konumunu saptayabilmek için, kurumun kuruluş dönemi ve klasik dönemdeki gelişimini incelemek gerekmektedir.

### **1-Kuruluş Dönemi'nde Vezir-i Azamlık**

Osmanlı Devleti'nin ilk Vezir-i Azam'ının, Alaüddin Paşa isminde, ulema sınıfından yetişmiş bir kişi olduğu, kesinlik taşımamakla birlikte genel kabul görmektedir. Alaüddin Paşa, Osmanlı Devleti'nin ilk siyasi kurumlarının ve idari teşkilatının kurucusu olmuştur. Kaynaklar, bu kişinin vezirliğini 1326 ya da 1327 olarak vermektedir.<sup>7</sup> Alaüddin

<sup>7</sup> Başbakanlık Merkez Teşkilatı-I, Başbakanlık Devlet Arşivleri Gn. Md. Yay. no:5, Ankara 1995, s.4.

Paşa'nın yetkileri, kendisinden sonra gelen Vezir-i Azamlar'dan daha az olmuştur. Osmanlı Devleti'nin ilk kuruluş yıllarında Vezir-i Azam, Memlûkler'de ve İlhanlılar'da olduğu gibi ilmiye sınıfından yetişenlerden tayin edilmiştir.<sup>8</sup>

Osmanlı Devleti'nde Orhan Gazi döneminde, ileriki tarihlerde devletin yönetiminde bugünkü Bakanlar Kurulu gibi görev yapacak olan Divan-ı Hümayun kurumunun basit de olsa kurulmuş olduğu görülmektedir. Ancak Divan'da Vezir-i Azam'ın fonksiyonu ile ilgili olarak kesin bir bilgi bulunmamaktadır.

Selçuklu, Memlûklü ve İlhanlılar'da vezirler, idari ve mali işlerle meşgul olurlar ve askeri konulara karışmazlardı; askeri işlere Beylerbeyi bakardı. Kuruluş döneminde Osmanlı Beyliği'nde de durum böyleydi. Ancak Çandarlı Halil Paşa, ilk defa olarak Vezir-i Azamlık'la beraber Beylerbeyliği yani ordu komutanlığı sorumluluğunu da üzerine almış ve kendisinden sonra gelen Vezir-i Azamlar da her iki görevi üstlenmişlerdir.

Vezir-i Azamlık ve kumandanlık görevlerinin ilk defa birleştirilmesinden dolayı Çandarlı Halil Paşa, gerçek anlamdaki ilk Vezir-i Azam sayılmıştır. Çandarlı'nın Vezir-i Azamlığı sırasında devlet teşkilatına ait gerçekleştirilen en önemli hizmetlerden birisi, devlet hazinesinin oluşturulup maliye teşkilatının kurulmasıdır; zira o tarihe kadar devlet hazinesi yoktu. Yeni devletin aşiret yapısından çıkarılıp sağlam bir devlet halinde yapılandırılması bu vezir sayesinde gerçekleşmiştir.<sup>9</sup> Çandarlı ailesi, Yeniçeri teşkilatının kuruluşunu da sağlamıştır ve bu aile uzun yıllar Vezir-i Azamlık yaparak Osmanlı Devleti'nin kuruluşunda ve teşkilatlanmasında önemli rol oynamıştır.

---

<sup>8</sup> Halaçoğlu, a.g.e., s.11.

<sup>9</sup> İ. Hakkı UZUNÇARŞILI, *Çandarlı Vezir Ailesi*, Ankara 1986, s.6.

## **2-Klasik Dönem'de Vezir-i Azamlık**

Osmanlı Devleti'nin klasik döneminde (XV. ve XVI. yüzyıllar), önemli kurumlar olan Divan-ı Hümayun ve Vezir-i Azamlık ile Vezir-i Azam'ın görev ve yetkilerini ayrı başlıklar altında incelemek, bu kurumların gelişimini daha ayrıntılı olarak görmemizi sağlayacaktır.

### **a-)Divan-ı Hümayun ve Vezir-i Azam**

Bizzat padişahın başkanlığında, birinci derecede devlet işlerini görüşmek üzere toplanan divana "Divan-ı Hümayun" adı verilmiştir. Bu divan Selçuklu, İlhanlı ve diğer Türk devletleri örnek alınarak meydana getirilmiştir.

Osmanlı Devleti'nde Orhan Gazi zamanından itibaren divanın bulunduğu, II.Murat devrinden itibaren de düzenli olarak toplandığı görülmektedir. Bazen padişah, bazen de onun yetkilerine mutlak vekil olan Vezir-i Azam divanı yönetirdi. Vezir-i Azam'ın altında olan vezirler, Kazasker ve Defterdar da toplantılara katılırdı. Bu dönemde Nişancı ve Reis-ül Küttap da Divan-ı Hümayun'da yerlerini almışlardır.<sup>10</sup>

Fatih, ulema dışındaki önemli askeri sınıf üyelerini kullardan seçerek, Çandarlı ailesi tarafından çok güçlendirilen Vezir-i Azamlık makamını tamamen kendi otoritesine bağlamış ve böylece Divan-ı Hümayun üzerinde kesin bir denetim kurmuştur. Kanuni Sultan Süleyman döneminde (1520-1566) Divan-ı Hümayun, tam bir kurum haline gelmiştir. Bu dönemde padişah denetiminin bazen azalarak bazen de artarak sürdüğü, fakat gerekmedikçe Divan-ı Hümayun

---

<sup>10</sup> Başbakanlık Merkez Teşkilatı, s.6.

işlerine karışmadıkları anlaşılmaktadır. Bu nedenle Divan-ı Hûmayun gelişebilmiş ve yetkileri artabilmiştir.

Fatih Kanunnamesi'nin incelenmesi sonucu, Vezir-i Azam'ın tek başına karar verme yetkisine her zaman sahip olmadığı anlaşılmaktadır. Padişah ile mutlak vekili arasında bulunan Divan-ı Hûmayun'un önemi bu noktada ortaya çıkmaktadır. Padişah, bazı devlet sorunlarının çözümünü doğrudan Vezir-i Azam'a bırakmıştır, o da diğer belli başlı devlet büyükleriyle bu konuları Divan'da istişare edecektir.

Divan'a padişahın vekili olması sıfatıyla Vezir-i Azam başkanlık eder, ancak asıl başkan padişaktır. Padişah, kendi divanının toplantılarını her zaman denetleyebilir. Fatih'e kadar Divan'a padişahlar başkanlık etmiştir; bu tarihten sonra ise Vezir-i Azamlar Divan'a başkanlık etmiş ve kendilerine Mühr-ü Hûmayun verilmiştir.<sup>11</sup>

#### **b-)Vezir-i Azam'ın Görev ve Yetkileri**

Fatih Sultan Mehmet'ten sonra Vezir-i Azam'ın devlet yönetimindeki yeri kesinlik kazanmıştır. Fatih'in ünlü Kanunname'sinde Vezir-i Azam'ın bütün saltanat işlerini diğer vezirler ve Defterdar ile müzakere etmesinin gerekli olduğu; genel hususlar ile ilgili bütün hükümlerin Vezir-i Azam, padişahın malına ait hükümlerin Defterdar ve şer-i şerif (şariat hükümleri) ile ilgili hükümlerin ise Kazasker buyruğuyla yazılması ve başdefterdarların dahi işlerini Vezir-i Azam ile müşavere etmeleri istenmektedir.

---

<sup>11</sup> Halaçoğlu, a.g.e., s.9.

Vezir-i Azamlık alameti, bu mevkiye atanırken kendilerine padişah tarafından verilen "Mühür-ü Hümayun"dur. Vezir-i Azamlar bu mühür devamlı yanlarında taşırlardı ve azledildiklerinde de ilk önce bu mühür geri alınırdı.

Kanuni Sultan Süleyman'dan itibaren Vezir-i Azam için "Sadr-ı Azam", "Sadr-ı Ali" ve "Sadaret-Penah" ünvanları daha sık kullanılmaya başlanmış ve özellikle de "Sadr-ı Azam (Sadrazam)" ünvanı yerleşmiştir.

Vezir-i Azam, padişahın sonra devletin en büyük reisi ve hükümdarın mutlak vekili olduğundan, sözü ve yazısı, padişahın iradesi ve fermanı demektir. Çandarlı hanedanının düşüşüne kadar bütün işlerde birinci mercii Vezir-i Azam'dı. XVI.yy. sonlarına kadar geniş yetkilere sahip olan Vezir-i Azamlar'ın daha sonra bu durumlarında bozulma olmuş ve Saray'ın nüfuzlu kişilerinin etkisiyle işlerine müdahale edilmeye başlanmıştır. Vekil-i mutlak olan Vezir-i Azam'ı, Saray'da dönen bir entrika ya da aleyhine dışarıda tertip edilen bir isyan birdenbire hiçe indirir ve yok edebilirdi.<sup>12</sup>

Vezir-i Azamlar, padişahın kontrolündeki Divan-ı Hümayun'dan başka, günlük işleri yürütebilmek için kendi konaklarında da başkanı oldukları divanlar kurarak davalar görürlerdi. Bunlardan "İkinci Divanı", Pazartesi, Çarşamba, Cuma, Cumartesi ve Pazar günleri toplanır ve Divan-ı Hümayun'da bir netice elde edilemeyen konular burada görüşülürdü. Bu divanda tercüman da bulundurulur, Türkçe bilmeyenlerin dilekleri bu tercümanlar aracılığıyla dinlenirdi. Görüşülen davalar Vezir-i Azam'ın o anda halledebileceği bir iş ise hemen yapılır, padişaha arz edilmesi gerekiyorsa Divan-ı Hümayun'a havale edilirdi. Eğer dava şer'i ve hukuki ise, Kazaskerler'e ve İstanbul kadısına gönderilirdi.<sup>13</sup> Vezir-i Azam'ın bundan başka Cuma günleri sabah namazından sonra Kazaskerler'in de iştirakiyle oluşturdukları "Cuma

<sup>12</sup> Başbakanlık Merkez Teşkilatı, s.13.

<sup>13</sup> Halaçoğlu, a.g.e., s.14.



Divanı" ile her Çarşamba İstanbul, Galata, Eyüp ve Üsküdar kadılarının katıldığı "Çarşamba Divanı" vardı.

Vezir-i Azamlar'ın gerek Divan-ı Hümayun'da gerekse kendi divanlarında gördükleri işlerden başka yapmaları gereken önemli görevler vardı. Örneğin Vezir-i Azamlar'ın zaman zaman tersaneyi teftiş etmeleri kanundu. Başkentin asayişinin temini, zaruri ihtiyaçların sağlanması ve kontrolü, ölçülerin muayenesi gibi işler de Vezir-i Azam'ın görevleri arasındaydı.

Vezir-i Azamlar, sefer esnasında padişahın maiyyetinde bulunurlardı; padişahların seferleri terk etmeleri üzerine, onlara vekaleten ordu başkomutanı vekili olarak savaşa gitmeye başladılar. Bu durumlarda Vezir-i Azamlar, "Serdar-ı Ekrem" ünvanı alırlardı ve padişahın sahip olduğu her türlü yetkiyi de ellerinde bulundururlardı.

Seferde bulundukları zaman Vezir-i Azamlar, merkezdeki işlerin yürütülmesini sağlamak için yerlerine bir vekil bırakırlardı. Buna "Sadaret Kaymakamı" ya da "Kaymakam-ı Rikab-ı Hümayun" adı verilirdi. Sadaret Kaymakamları tamamen Vezir-i Azam'ın yetkilerini haiz olup, defteri kendisine bırakılmış olan bütün devlet işlerini kanun çerçevesinde ferman göndererek yapar, divan toplar ve alamet olmak üzere Vezir-i Azam'ın mührünü taşırlardı.<sup>14</sup>

Vezir-i Azamlar'a maaş olarak "Has" denilen en yüksek dirlikler verilirdi. Bu, bir veya birkaç bölgenin yıllık gelirinin onda biriydi (hasılat-ı öşriye) ve bu gelirleri her sene "voyvoda" denilen tahsil memurları aracılığı ile toplarlardı. Vezir-i Azam, padişahın mutlak vekili olması dolayısıyla, ancak onun vereceği emirle katledilebilirdi.<sup>15</sup>

Genel kabul görmüş bir sınıflandırma ile Osmanlı Devleti'nin XVII.yy.'ın başından itibaren yaşamaya başladığı duraklama ve çöküş

<sup>14</sup> Halaçoğlu, a.g.e., s.13.

<sup>15</sup> Ortaylı, a.g.e., s.156.

devirleri, aynı zamanda Osmanlı idare kurumlarının da duraklama ve çöküş devirleridir. Bu durum bazı padişahların, Vezir-i Azamlar'ın ve bir kısım aydının dikkatini çekmiş, devlet ve idare teşkilatında ıslahat yapılmak, bazı tedbirler alınmak istenmiştir. Daha önce de birtakım girişimler olmakla beraber, ciddi ve fiili şekilde ıslahat hareketleri, 1789 tarihinden sonra III.Selim devrinde (1789-1808) başlamıştır. Bu dönemde girilen ıslahat hareketleri, hukuk ve idare nizamında bir yenilik getirmemiş, yalnızca eski kurumların ıslahına çalışılmıştır.

II.Mahmut (1808-1839) padişah olduktan sonra eski kurumlar bir süre daha devam etmiş, ancak süregelen yenilgiler ıslahat düşüncesini geliştirmiştir. Bu dönemde imzalanan Sened-i İttifak (7 Ekim 1808), padişah ile ayanlar arasında akdedilen ve karşılıklı taahhütleri içeren bir anlaşma olması nedeniyle Türk Anayasa literatüründe büyük önem taşıyan bir belgedir. Bozulan düzenin yeniden kurulması ve devlet otoritesinin sağlanması amacıyla ve tarafların ittifakıyla akdedilen bir senettir.

Sened-i İttifak'ta yer alan şartların uygulanmaması halinde, tarafları buna zorlayacak bir yaptırım yoktur. Her yeni gelen Sadrazam, Sened'i mühürleyip imzalayacak ve padişah da bu uygulamayı denetleyecekti. II.Mahmut ise, uygulamayı denetlemek bir yana Sened'in varlığından bile rahatsızlık duyuyordu. Neticede imzalandıktan kısa bir süre sonra, Sened'in hazırlanmasına önayak olan Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa'nın, yeniçeri ağası Kabakçı Mustafa'nın başlattığı isyan sonucu öldürülmesi üzerine (15 Kasım 1808), zaten zoraki imzalanan Sened uygulamaya konulamamıştır.

## **B-BAB-I ALİ VE SADARET TEŞKİLATI**

Osmanlı Devleti'nde II.Mahmut ile başlayan ve devletin idari yapısının ıslahatına yönelik çalışmalar, özellikle Bab-ı Ali teşkilatının öneminin giderek artmasına yol açmıştır.

Bab-ı Ali, Osmanlı Devleti'nde Vezir-i Azamlık makam ve dairesi anlamına gelen ve özellikle XIX.yy. başından itibaren sıkça kullanılan bir terimdir. Avrupalılar diplomatik yazışmalarda Bab-ı Ali'ye "Sublime Porte" derlerdi. Bab-ı Ali ismi II.Mahmut döneminde yerleşmiştir; daha önce aydınlar "Bab-ı Asafî", halk ise Meşrutiyet'e kadar daima "Paşakapısı" demişlerdir.

### **1-Sadaret'in Bab-ı Ali'ye Nakli**

XVII.yy.'ın son yarısından itibaren Divan-ı Hümayun önemini yitirmeye ve özgürce hareket edebilen kudretli Vezir-i Azamlar zamanında devletin işleri Bab-ı Ali'ye intikal etmeye başlamıştır. 1654 tarihinden sonra ve özellikle de Vezir-i Azam Köprülü Mehmet Paşa zamanından itibaren Sadaret Dairesi ayrı bir mekana taşınmış ve kendilerine Bab-ı Ali'de miri bir saray tahsis edilmiştir.<sup>16</sup>

Klasik dönemde genelde Enderun'da yetişen ve devşirme kökenli merkez vezirlerine verilen Vezir-i Azamlık, zamanla kaynak değiştirmiş ve Anadolu'dan sıvrılan taşra vezirlerinin iktidara aday olmalarını hazırlamıştır. Köprülüler devrindeki parlayış, ikiyüzelli yıl önceki Çandarlılar'ı hatırlatacak bir güç göstermiştir. Eskiden Vezir-i Azamlar'ın arada bir kullandıkları ve kendilerine tanınan olağanüstü

<sup>16</sup> Başbakanlık Merkez Teşkilatı, s.19.

yetkileri ifade eden "Sadrazam" ünvanını da Köprülü Mehmet Paşa, özel şartlarla donanmış bulunan iktidarı için uygun görmüş ve bu tarihten sonra genellikle bu ünvan kullanılmıştır. Köprülü Mehmet Paşa, mutlak yönetim için bir engel olarak gördüğü Divan-ı Hümayun çalışmalarını da tatil etmiştir.

Damat İbrahim Paşa'nın 1730'da çok kötü bir biçimde noktalanın iktidarından sonra ise, Vezir-i Azamlık kurumunun önemini kaybetmeye başladığı görülmektedir. XVIII.yy.'ın bazı padişahları da, iç ve dış meseleleri çözümleyemediklerinden dolayı, sık sık Vezir-i Azam değiştirme yoluna gitmişlerdir.<sup>17</sup>

## **2-Sadaret'in Bab-ı Ali'de Yeniden Teşkilatlanması**

Klasik dönemde Osmanlı devlet idaresinin merkezi Divan-ı Hümayun olmuştur. Divan, XVII.yy.'ın ikinci yarısından itibaren sembolik bir kurula dönüşmüş, ancak Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar Sadaret bünyesi içindeki yerini korumuştur.

XVIII.yy.'ın sonlarında ise Sadrazam'ın başkanlığındaki teşkilata "Bab-ı Ali" denilmeye başlanmıştır. Bu döneme gelinceye kadar Vezir-i Azamlar, ikametleri ve devlet işlerini görmeleri için resmi olarak belli bir yerleri bulunmadığından, Topkapı Sarayı'na yakınlığı nedeniyle bugünkü Bab-ı Ali çevresindeki muhtelif bina ve konakları resmi daire ve ikametgah olarak kullanmışlardır. Bu dönemde Sadrazam, hem kalemiyenin hem de askeri teşkilatın başıdır ve savaş zamanlarında başkomutanlık (serdar-ı ekrem) görevini üstlenmiştir. Sadaret, Divan-ı

---

<sup>17</sup> Necdet SAKAOĞLU, "Padişahlık ve Sadrazamlık Kurumu", Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ans., cilt 5. İstanbul 1985, s.1284.

Hümayun'un çöküşünden ve kendi divanının önem kazanmasından sonra, adalet dağıtımında en önemli kurum olmuştur.

Nezaretler öncesi dönemde Sadrazam'ın Bab-ı Ali'deki teşkilatı, Harem Dairesi, Selamlık Dairesi ve Kalem Dairesi olmak üzere üç kısma ayrılmaktaydı. Sadrazamlar göreve başladıklarında kendi köşk ve yalılarını bırakarak, Saray'a yakın olması nedeniyle ve devlet işleriyle daha çok ilgilenebilmek için Bab-ı Ali'nin Harem Dairesi'ne taşınırlar, ancak zaman zaman dinlenmek için kendi yalı ve köşklerine giderlerdi.

Önceleri Paşakapısı ve sonraları Bab-ı Ali adıyla anılan hükümet merkezi, bu yoğun merkezi idareyi yürütmek için kendine özgü, sık sık değişen ve gelişen bir teşkilata sahipti. Bu teşkilatta, Sadrazam'ın başkanlığında "Kahya Bey (Kethüda-ı Sadr-ı Ali, Saray Kethüdası)", "Reis-ül Küttap" ve "Çavuşbaşı" adıyla üç yetkili amir ve onlara bağlı çok sayıda kalem (büro) mevcuttu.<sup>18</sup>

Nezaretler öncesi Bab-ı Ali politikalarının ve kararlarının oluşumunda, Meşveret Meclisleri de önemli bir aşamayı teşkil etmiştir. XVI. ve XVII.yy.'larda zaman zaman meşveret usulüne başvurulmuşsa da bu meclislerin önem kazanması XVIII.yy.'da olmuştur. Meşveret meclislerine devletin bütün ileri gelenleri katılarak orada düşüncelerini söyleyip tartışmışlardır. Meşveret meclisleri, Divan-ı Hümayun'dan Tanzimat dönemi meclislerine geçişi sağlayan bir ara kurum niteliğindedir.

---

<sup>18</sup> Başbakanlık Merkez Teşkilatı, s.22.

## C-TANZİMAT DÖNEMİNDE SADARET TEŞKİLATI

Sadrazam Mustafa Reşit Paşa tarafından hazırlanan ve yine onun tarafından 3 Kasım 1839'da Gülhane kasrında okunan "Gülhane Hatt-ı Hümayunu" yani "Tanzimat Fermanı", 1789 Fransız Devrimi ile Avrupa'da yayılan fikir ve hareketlerin Osmanlı Devleti'ndeki ilk tepkisini oluşturmaktadır. Bu fermanın içeriği incelendiğinde, bir kısım esasların bütün tebanın kişisel güvenlik haklarına ait garantilerle bunların gerçekleşmesi amacını güden ceza ve usul prensiplerine, diğer kısım hükümlerin ise "idari ıslahat" ile ilgili birtakım tedbirlere ait bulunduğu görülmektedir. Tanzimat ferman ve hareketinin önemi, Meşrutiyet devrinin Anayasası'na ve bazı siyasi, hukuki ve kültürel kurumlarına götüren bir köprü olmasıdır.<sup>19</sup>

Klasik dönemde Osmanlı idari teşkilatının merkezi durumunda olan Divan-ı Hümayun, daha sonraları yerini büyük ölçüde Bab-ı Ali'ye bırakmıştır. II.Mahmut, özellikle Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılmasından (1826) sonra, merkezileşmeyi ve padişahlığın hakimiyetini yeniden tesis etmeyi mümkün olduğu kadar gerçekleştirmeye çalışırken, Bab-ı Ali'ye yönelik yeni düzenlemelere de girişmiştir; Sadrazamlığı etkisiz hale getirmiş ve kalemiye zümresini yeniden teşkilatlandırmıştır. Bu bağlamda Bab-ı Ali'nin gücünü sınırlayabilmek için Reis-ül Küttap'ı Hariciye Nazırı, Sadrazam'ın Kahya Bey'ini ise önce Mülkiye Nazırı, 1837'de ise Dahiliye Nazırı yaparak Sadaret bürokrasisinin gücünü azaltmış, buradaki yetki ve sorumlulukları diğer nezaretlerle paylaşırma yoluna gitmiştir. Kısa bir süre sonra da Çavuşbaşı, Deavi Nazırı; Başdefterdar da Maliye Nazırı olmuştur.

Bu değişikliklerin sonucu olarak padişahın vekil-i mutlakı olan Sadrazam'ın statüsünü de yeniden ele alma ihtiyacı duyulmuştur.

<sup>19</sup> İsmet GİRİTLİ, *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, 7.bsm., Filiz Kitabevi, İstanbul 1983, s.63-65.

Nezaretlerin kurulmasıyla yetkilerinin bir kısmının bu yeni kurumlar tarafından kullanılması, emrindeki memurlarla devletin işlerini yürütmeye çalışan Sadrazam'ın eski önemini kaybetmesine yol açmıştır.<sup>20</sup> Çıkarılan bir hatt-ı hümayun ile de Sadaret makamı, "Başvekalet"e çevrilmiştir (4 Muharrem 1254-2 Ağustos 1838).

Yapılan bu değişiklikler ile, padişahın mutlak vekili olan ve onun adına iş görme yetkisine sahip olan devletin ikinci adamı Sadrazam, bir anda vekiller heyetinin başı durumuna indirilerek mühr-ü hümayunu elinde bulunduran sembolik bir memuriyet haline getirilmiştir. Başvekalet, artık nezaretler arasında koordinasyonu sağlayan bir durumdadır. Sadrazamlığın padişahın mutlak vekili biçimindeki klasik rolünü ortadan kaldırmaya çalışan II.Mahmut, Sadrazan Divanı'nın da müşavereye ait görevlerini parçalara bölmüştür. Bu amaçla, askeri işlerle ilgili olduğu gibi yasamayla ilgili işlemleri de yerine getirmek için, biri Dar-ı Şura-ı Bab-ı Ali ve diğeri Meclis-i Vala-ı Ahkam-ı Adliye olmak üzere iki yeni meclis oluşturmuştur.

Bu isim değişiklikleri ile eski dokunulmaz kurumların yıkılmasına ve yerlerine Batı kurumlarına benzeyen yenilerinin kurulmasına çalışılmış ise de, işlerin idaresinde doğrudan doğruya çok az değişiklik olmuştur. Ancak Hüsrev Paşa'nın, II.Mahmut'un ölümünün (1839) ardından Sadrazamlığı ele geçirmesi, yalnızca II.Mahmut'un Başvekil denemesini sona erdirmekle kalmamış, ayrıca Sadrazam'ın vekil-i mutlak biçimindeki eski statüsünü geri getirmiştir.

Bu dönemde Sadaret'e ait birimler ise Sadaret Müsteşarlığı, Sadaret Mektubi Kalemi, Dahiliye Kalemi ve Kitabeti, Bab-ı Ali Evrak Odası, Teşrifat Kalemi ve Hazine-i Evrak'tır. Bunlardan Sadaret Müsteşarlığı, Sadaret ile Dahiliye Nezaret'i'nin birleşmesi ve Dahiliye Nezaret'i'nin ortadan kaldırılması sonucunda, Dahiliye Müsteşarlığı'nın

---

<sup>20</sup> Ali AKYILDIZ, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren Yay., İstanbul, 1993, s.26.



Sadaret'e dönüşümü ile oluşmuştur (2 Eylül 1839). Dahiliye Nezareti'nin Sadaret'e dönüşümü ile birlikte nezaretin gördüğü işler Sadaret Müsteşarlığı tarafından üstlenilmiş, Sadaret Müsteşarı ise Sadaret'in emrinde Dahiliye Müsteşarı gibi çalışmıştır. Dahiliye Nezareti ancak çok sonraları yeniden oluşturulabilecektir (1869).

Özetle Tanzimat Dönemi'nde Gülhane Hattı ile başlayan değişim sürecinde karşılaşılan Batılı kurum ve sistemlerle, geleneksel Osmanlı kurum ve değerleri zaman zaman uzlaşıırken çoğu kez birbirine karşı direnip çatışmışlardır. Tanzimat'ın bu ikili yönü, günümüzdeki siyasi kültürün oluşumunu ve Cumhuriyet'in temellerini oluşturan düşünce kurumları büyük ölçüde etkilemiştir. Günümüz siyasi kültürünün homojen olmayışının temelinde Tanzimat'ın etkileri yatmaktadır.<sup>21</sup>

#### **D-MEŞRUTİYET DÖNEMİNDE SADARET TEŞKİLATI**

1871 tarihinde Tanzimat'ın güçlü Sadrazamlarından biri olan Ali Paşa'nın ölümü, güç merkezinin değişimine ve yeni bir siyasi devrin başlangıcına yol açmıştır. Bunun yanında Sultan Abdülaziz ile etrafındakilerin iktidarı ellerine almaları kolaylaşmış, Tanzimat döneminde önemli mevkilerden uzak tutulmuş olan Mahmut Nedim Paşa'nın yıldızı parlamıştır. Mahmut Nedim, Abdülaziz'in güvenini kazanmış olarak gücünü Tanzimat'ın bürokratik sistemini değiştirmekte kullanmış ve stratejik kurumları yeniden düzenlemiştir.

Abdülaziz'in 1871'den sonraki mutlakiyetçi gidişi, henüz hiçbir güvencesi bulunmayan Sadrazamlıkça engellenememiş, göreve getirilen padişahın isteklerine uymak zorunda kalmış, vekil-i mutlak deyimi

<sup>21</sup> Bilal ERYILMAZ, *Tanzimat'ın Türk Yönetim Tarihindeki Yeri*, Akademik Araştırmalar, sayı 1, İzmir 1987, s.28-29.

unutulmuş, Sadrazam'ın başkanlık ettiği Meclis-i Vükela içerisinde ortak sorumluluk oluşturulamamış ve Sadrazamlar, nazırların seçiminde söz sahibi olamadıkları gibi, bunlarla ilgili atama ve uzaklaştırma işlemlerini padişahın hatt-ı hümayunlarından öğrenir olmuşlardır.<sup>22</sup>

### **1-I.Meşrutiyet ve II.Abdülhamit Döneminde Sadaret Teşkilatı**

1876 yılında ilan edilen Kanun-u Esasi ile Osmanlı Devleti'nde I.Meşrutiyet devri başlamış ve böylece geleneksel hükümdarlık dönemi şeklen de olsa kapanmıştır. Buna göre halkın seçtiği temsilcilerden oluşan bir parlamento, padişahın yetkilerinden bir kısmına ortak olacaktır. Buna karşın 1876 Anayasası, geleneksel Osmanlı siyasi sisteminde, padişahın yetkileri yönünden bir değişiklik yapmamış ve devleti yöneten üstün iktidar yine padişahta kalmıştır.

Seçimle gelen bir parlamento vardır ancak iktidarın kaynağının halk olduğu belirtilmemiştir ve padişahın yetkilerinde herhangi bir daralma olmamıştır. Kurulan bu siyasi sistem, bir meşruti monarşi olarak nitelendirilmektedir.

Yasama yetkisi, "Meclis-i Umumi" adı verilen ve "Heyet-i Ayan" ve "Heyet-i Mebusan" biçiminde iki meclisten oluşan parlamentoya aittir. Mebuslar halk tarafından seçilecek, ayanlar ise, Heyet-i Mebusan üye tam sayısının üçte birini geçmemek üzere padişah tarafından atanacaktır. Kırk yaşını dolduran ve devlet işlerindeki iyi hizmetleriyle tanınan vatandaşlar arasından atanacak olan ayanlar, ömür boyu bu görevde kalacaklardır. 1876 Anayasası'nın öngördüğü bu

---

<sup>22</sup> Sakaoglu, a.g.m., s.1285.

parlamentonun Heyet-i Mebusan'ı İngiliz Avam Kamarası'na, Heyet-i Ayan'ı da Lordlar Kamarası'na belli ölçüde benzerlik gösteriyordu.<sup>23</sup>

1876 tarihli Kanun-u Esasi ile Sadaret makamının ve bakanların statüsü de belirlenmiştir. Buna göre bakanlar, yerlerini padişaha borçludurlar. Sadrazam da dahil olmak üzere bakanları tayin ve azil yetkisi doğrudan padişaha aittir. Padişahın yetkileri karşısında Sadrazam'ın başkanlığı altında ve onun tarafından seçilmiş bakanlardan oluşan, fikir ve amaç yönünden uyumlu bir Kabine teşkili ve bu tarzda bir Kabine'yi meydana getiren bir Bakanlar Kurulu söz konusu değildir. Bakanların tayininde Sadrazam yetkili kılınmamış, bunlardan herbirinin yerini koruyabilmesi de padişahın arzusuna kalmıştır.

Anayasa, Sadrazam ve bakanlar için yasama meclislerinin güvenini kazanma zorunluluğunu, yani bunların Heyet-i Ayan ve Heyet-i Mebusan karşısında siyasi sorumluluklarını, yasama organı tarafından iktidardan uzaklaştırılabilmelerini ve Meclis-i Umumi'nin bakanlar üzerinde siyasi kontrol yetkisini kabul etmemiştir. Bu tarzda bir statüye tabi kılınan bakanların, padişahın geniş yetkileri karşısında meşruti yönetimin icaplarına uygun şekilde yetki sahibi ve uyumlu bir Kabine teşkil edebilmeleri imkansızdır.<sup>24</sup>

Osmanlı Devleti, Anayasalı ve parlamentolu bir rejime geçmiştir, ancak gerek içeride ortaya çıkan birtakım karışıklıklar gerekse Rusya ile yapılan savaş sonucunda Rus ordularının Yeşilköy'e kadar gelmeleri gibi olumsuz gelişmeler, böyle bir sistemin yaşamasını imkansız kılmıştır. Bu atmosfer içinde Başvekil olan Ahmet Vefik Paşa, kendisine karşı meydana gelebilecek muhalefeti ortadan kaldırmak için meşruti yönetime son vermeye çalışmış ve neticede Meclis-i Umumi,

<sup>23</sup> Orhan ALDIKAÇTI, *Anayasa Hukukumuzun Gelişimi ve 1961 Anayasası*, İÜHF Yay., İstanbul 1988, s.59.

<sup>24</sup> Başbakanlık Merkez Teşkilatı, s.41.

II.Abdülhamit'in kararıyla süresiz olarak tatil edilmiş ve Anayasa da askıya alınmıştır.

Sultan II.Abdülhamit, 1878 yılından sonra Bab-ı Ali'nin ve dolayısıyla Sadaret'in etkisini azaltarak hemen bütün işleri, yeni ikametgahı olan Yıldız Sarayı'na nakletmiştir. Ahmet Vefik Paşa'nın görevden uzaklaştırılmasından sonra (18 Nisan 1878), Mehmet Rüştü Paşa, 28 Mayıs 1878 tarihinde yeniden Sadrazam ünvanıyla atanmış ve Kanun-u Esasi ncesi döneme geri dnlmştır.

II.Abdülhamit, padişahlığı döneminde sık sık Başvekil ve Sadrazam ünvanıyla atamalar yapmıştır. 29 Temmuz 1879 tarihinde Ahmet Arifi Paşa, görülen lüzum zerine Başvekil ünvanıyla göreve getirilmiş, daha sonra tekrar Sadrazam ünvanına dnlmştır. 9 Haziran 1880'de ise Kadri Paşa yine Başvekil ünvanıyla tayin olunmuştur. 1882 yılından Osmanlı Devleti'nin yıkılışına kadar geçen sürede ise daima Sadrazam nvanı kullanılmıştır.

Bu dönemde Sadaret bürokrasisinde bazı değişmeler olmuştur. Sadrazam'ın maiyyetinde bir yaver kadrosu ve ayrıca Sadrazam için özel bir tercüman da (Tercüman-ı Sadaret-i Uzma) ilave edilmiştir. Bir tercümana olan ihtiyaç, Bab-ı Ali'de gün geçtikçe artan bürokratik gelişmenin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır. Ancak II.Abdülhamit'in padişahlığı döneminde Sadaret bürokrasisi, genel olarak daha önceki yapısını korumuştur.

Padişahın meclisi feshetme yetkisini kullanmasıyla mebusların parlamento yeliği sona ermiş ve Anayasa'nın uygulanması askıya alınmıştır. Böylece 1908 yılında Kanun-u Esasi'nin yeniden yürürlüğe konulmasına kadar, otuz yıllık bir süreyle devletin idaresinde padişahın tek başına söz sahibi olduğu yeni bir döneme girilmiştir.

## **2-II.Meşrutiyet Döneminde Sadaret Teşkilatı**

1908 yılında Makedonya'daki İttihatçılar'ın isyanı sonucunda II.Abdülhamit Kanun-u Esasi'nin tamamen geçerli ve yeniden yürürlükte olduğunu ilan etmek zorunda kalmıştır. 17 Aralık 1908'de ise Meclis-i Umumi yeniden açılmış ve Osmanlı tarihinde İttihat ve Terakki Fırkası dönemi başlamıştır.

Yeni meclis ilk önce Anayasa'nın bazı maddelerini değiştirmiştir. Bu değişiklikler siyasi rejimin niteliğini de değiştirdiğinden dolayı, 1909 tarihli değişikliği yeni bir Anayasa kabul edilebilir. II.Abdülhamit tahttan indirildikten (27 Nisan 1909) sonra bile hala Saray'ın gücünden çekinildiği için Anayasa değişikliği çalışmaları daha çok Meclis-i Umumi'yi güçlendirmek, Saray'ı ise zayıflatmak amacı taşıyordu. Nitekim hem padişahın hem de onun atadığı Sadrazam'ın statü ve yetkisi kısılmış, parlamentonun hakimiyeti ön plana çıkarılmıştır.

II.Meşrutiyet'te birçok değişikliklerle yürürlüğe konulan Kanun-u Esasi'de, Sadrazam'ın padişah tarafından tayin edileceği, bakanların ise Sadrazam tarafından seçileceği ve padişah tarafından tasdik edileceği hükmü yer almıştır (md:27). Heyet-i Ayan'ın ve Heyet-i Mebusan'ın başkan ve başkan yardımcılarını padişah tarafından atanmamakta, meclisler bunları kendi üyeleri arasından seçmektedir ve padişah da bunları onaylamak durumundadır (md:77). Padişahın başkatibi ve başmabeyncisi ile bunların kadroları, padişah tarafından değil Bakanlar Kurulu tarafından seçilecek ve Bakanlar Kurulu'na karşı sorumlu olacaktır. Böylelikle II.Abdülhamit'in yaptığı gibi Saray içinde hükümet kurmak ihtimali ortadan kaldırılmıştır.

Anayasa'da Bab-ı Ali'nin, parlamento ile ilişkilerinde gücünü kısıtlayan maddeler de yer almıştır. Bakanlar, Sadrazam yerine Heyet-i Mebusan'a karşı sorumlu olacaklardır (md:29). Kabine, maliye de içinde

Mebusan'a karşı sorumlu olacaklardır (md:29). Kabine, maliye de içinde olmak üzere, herhangi bir konuda Heyet-i Mebusan ile fikir çatışmasına girerse, Heyet-i Mebusan'ın görüşü üstün tutulacak, Kabine bunu kabul etmezse istifa edecektir (md:30). Kabine istifa ettikten sonra aynı veya başka bir Sadrazam yeni bir Kabine kurduğunda, bu yeni Kabine de Heyet-i Mebusan'ın görüşünü kabul etmezse, o zaman padişah meclisi feshedebilecek ve seçime gidilebilecektir. Ancak yeni parlamento da bir öncekinin görüşünü paylaşıyorsa, Kabine bu görüşü onaylamak zorunda kalacaktır (md:35).

Heyet-i Mebusan, Sadrazam veya herhangi bir bakan hakkında gensoru vermek hakkına sahiptir ve gensoru aleyhine sonuçlanan bakan istifa etmek mecburiyetindedir. Eğer gensoru Sadrazam aleyhine sonuçlanırsa, o zaman Kabine düşecek ve yenisi atanacaktır (md:38).

Anayasa'da yapılan bu son değişikliklere göre yürütmenin gerçek yapıcısı ve düzenleyicisi, artık padişah değil Sadrazam'ın başkanlığı altında oluşan Bakanlar Kurulu'dur.

Yapılan bu reform hareketine paralel olarak Sadrazam'a bağlı bürokratik kadro da değişiklik geçirmiştir. 1 Mart 1914 tarihinde yayımlanan bir nizamnamede yer alan bu değişikliklere göre en belirgin fark, geleneksel sistemde Reis-ül Küttap'a ve 1908'e kadar hemen tamamen Sadrazam'a bağlı bulunan dairelerde görülmektedir. Bunlardan "Amedi Kalemî", bu tarihte "Meclis-i Vükela Kalemî" ve "Maruzat Kalemî" olarak ikiye ayrılmıştır. Daha önce "Divan-ı Hümayun Kalemî" olarak görünen daire de, artık "Divan-ı Hümayun Beylikçi Kalemî" olacak ve "ferman, berat, emr-i aliler, kavanin ve nizamatin yazılması ve kaydı ile" görevlendirilecektir. "Eyalet-i Mümtaza Kalemî", "Hazine-i Evrak Kalemî", "Teşrifat-ı Divan-ı Hümayun Kalemî" ve "Şifre Kalemî" daha önceki dönemlerden pek farklı olmadan Sadaret'e bağlı görünüyordular. "Evrak Kalemî" ise, biri kayıtlar diğeri dosya muamelesi ile meşgul olan iki kısımdan oluşmaktaydı. Sadaret'in diğer daireler ile



olan yazışmalarının takibiyle "Umur-u Mühimme Kalemi" ve "Umur-u İdariyye Kalemi" adı altında teşkil edilen iki kalem ilgileniyordu. Nizamnamede olmamasına rağmen bu dönem salnamelerinde "Sadaret-i Uzma Tercümanı" hala varlığını sürdürüyordu.<sup>25</sup>

Osmanlı Devleti, 1914'te başlayan Birinci Dünya Savaşı'na katılmış, ancak müttefiklerinin yenilmesi üzerine mağluplar safında yer almak durumunda bırakılmış ve çok kötü şartlar altında Mondros Mütarekesi'ni imzalamıştır. Bu mütareke neticesinde devletin düzenli orduları dağıtılmış, ülke değişik bölgelerinden galip devletler tarafından işgal edilmiş ve savaşın sorumlusu olarak görülen İttihatçı önderler ülkeyi terketmişlerdir. Osmanlı Devleti Sadrazamları'nın sonuncusu Tevfik Paşa'dır. Paşa, 1 Kasım 1922 tarihinde saltanatın kaldırılması hakkındaki kanunun çıkarılması neticesinde bu görevden ayrılmış; Osmanlı Devleti'nin idaresinde en önemli mevkii tutmuş olan Sadaret kurumu da, Osmanlı'nın yıkılışından sonra bütün tecrübe ve birikimini yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin "Başbakanlık" kurumuna aktarmıştır.

## **II-TBMM VE CUMHURİYET HÜKÜMETLERİ DÖNEMLERİNDE HÜKÜMET BAŞKANLIĞI VE BAŞBAKANLIK KURUMU**

İşgalci kuvvetlere karşı yürütülmüş olan Kurtuluş Savaşı sırasındaki oluşum, XIX.yy.'dan beri süregelen iktidarı sınırlama çabası, Meşrutiyet dönemlerinden geçtikten sonra doğrudan doğruya bütün egemenliği kullanan bir meclisin kurulması ve böylece iktidarı sınırlama yerine direkt iktidarın kaynağını değiştirme isteği biçiminde kendini göstermiştir.

---

<sup>25</sup> Başbakanlık Merkez Teşkilatı, s.47-48.



Kurtuluş Savaşı döneminin Türk Anayasacılık hareketleri bakımından önemi, TBMM'nin toplanmasıyla birlikte Türk devlet yapısında egemenliğin kaynağı ve kullanılışında değişiklik yapmasıdır. Osmanlı Devleti'nde bir parlamentonun belirmesi, hukuki açıdan az çok Batı'daki gelişmelerin kalıpların uygun biçimde olmuş ve padişahın yetkilerinin bir kısmı, "yasama" yetkisi olarak parlamentoya geçmiştir. Böylelikle başlangıçta bütün yetkiler padişahta iken, sonra bu yetki bütünlüğünün içinden ayrılıp kopan bir yasama yetkisi belirmiş olmaktadır. Oysa 23 Nisan 1920'de Ankara'da kurulan TBMM, yalnızca yasama yetkisini kullanan basit bir parlamento değildir. Çünkü egemenlik dahil bütün yetkilerin "asıl" sahibi ve kullanıcısı, milletin temsilcisi olarak TBMM'dir. Bundan sonraki yıllarda yürütmenin yasama karşısında güçlenmesi, meclisin mevcut yetkilerinden birşeyler alarak, ancak daima meclisin belirlediği sınırlar içerisinde gerçekleşmiştir.<sup>26</sup>

#### **A-TBMM HÜKÜMETLERİ DÖNEMİNDE (1920 - 1923) HÜKÜMET BAŞKANLIĞI KURUMU**

Kurtuluş Savaşı sırasındaki devlet yapısının temel özelliği "Meclis Hükümeti" sistemi olmasıdır. Bu sistemin ilk örneğine, Fransız İhtilali'nin "La Convention Nationale (Ulusal Kurultay)" döneminde (1792-1795) rastlanmaktadır. Kral XVI.Louis'nin boynu vurulduktan sonra, aslında yeni bir Anayasa yapmak üzere toplanmış olan meclis, iktidarı kullanan tek organ durumuna geçmiş; kuvvetler ayrılığı, iktidarın dengelenmesi gibi kavramlar bir tarafa bırakılmıştır.

Robespierre'nin deyimiyle "tiranlığa karşı özgürlüğün despotluğu"nu kurmak için bütün yetkilerin ihtilal meclisinde

<sup>26</sup> Mümtaz SOYSAL, *Anayasa'nın Anlamı*, 7.bsm., Gerçek Yay., İstanbul 1987, s.39.

toplanması gerekli görülmekte, meclis içinden seçilen ve onun bir komisyonu gibi hareket eden "Kamu Kurtuluşu Komitesi" bu ilk "demokratik diktatörlük" sisteminin başlıca yürütme organı olmaktadır. O tarihten beri, yasama ve yürütme, hatta bazen de yargı yetkilerinin bir mecliste toplandığı sistemlere "Meclis Hükümeti Sistemi" ya da Konvansiyon dönemindeki ilk uygulanıştan dolayı "Konvansiyonel Sistem" denilmektedir.<sup>27</sup>

### **1-İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu)'nin Oluşumu**

23 Nisan 1920'de TBMM'nin Ankara'da toplanması ile yeni Türk devletinin temelleri atılmış ve TBMM, yasama, yürütme ve bir ölçüde de yargı yetkilerini elinde bulunduran bir kuruluş olarak doğmuştur.

Meclis Başkanı, aynı zamanda hükümet ve devlet başkanıdır. Meclisin yürütme işlevini yüzlerce kişilik üye kalabalığıyla görmesi mümkün olmadığından, 25 Nisan 1920'de "İcra Kuvveti Teşkiline Dair 5 numaralı Karar" ve bunu takiben de 2 Mayıs 1920'de 3 sayılı "İcra Vekillerinin İntihabına Dair Kanun" kabul edilmiştir. 3 numaralı kanunda İcra Vekilleri Heyeti'nin reisine yani Başbakan'a dair bir hüküm bulunmadığı için, Meclis Başkanı'nın bu heyete de başkanlık etmesi tabii görülmüştür. Buna göre yasama organının başı, yürütme organının da başıdır. Kanunun "bakanlar, meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından mutlak çoğunluk ile seçilir" şeklindeki 2.maddesi, 4 Kasım 1920 tarih ve 47 sayılı kanunla "bakanlar, Meclis Başkanı'nın meclis üyeleri içinden göstereceği adaylar arasından mutlak çoğunluk ile seçilir" biçiminde değiştirilmiştir.

---

<sup>27</sup> Soysal, a.g.e., s.42.

TBMM döneminin ilk İcra Vekilleri Heyeti, 2 Mayıs 1920 tarih ve 3 sayılı kanuna göre oluşturulmuştur. Kanunun 1.maddesine göre, "Büyük Millet Meclisi'nin Şer'iye ve Evkaf, Sıhhiye ve Muavenet-i İctimaiyye, İktisat (Ticaret, Sanayi, Ziraat, Orman ve Maadin), Maarif, Adliye ve Mezahip, Maliye ve Rûsumat ve Defter-i Hakani, Hariciye ve Erkan-ı Harbiye-i Umumiyye işlerini görmek üzere onbir zattan mürekkep bir İcra Vekilleri Heyeti mevcuttur".

TBMM döneminin Bakanlar Kurulu, görünüşte Osmanlı dönemi Bakanlar Kurulu'ndan farklı değildir. Oluşturulan bakanlıklar, yapıları ve dış görünüşleri itibariyle Osmanlı Devleti'nin nezaretleriyle aynıdır. Ancak Osmanlı Kanun-u Esasisi, bu kuruluşları yürütme gücünün teşkilatı sayarken; TBMM'nin sahip olduğu yetkileri bir devlet düzeni içerisinde nasıl kullanacağını belirten bir belge niteliği taşıyan 1921 Anayasası'ndan başlayarak Cumhuriyet döneminde süregelen anlayışa göre bakanlıklar, TBMM'ye ait olan yürütme yetkisini, onun adına (vekil olarak) kullanan ve yürütme görevi üstlenen kuruluşlardır.

## **2-Heyet-i Vekile Reisi'nin Yetki ve Sorumlulukları**

Milli hükümetin ilk Anayasası olan 20 Ocak 1921 tarih ve 85 numaralı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu ile yasama ve yürütme yetkisi TBMM'de toplanmış ve Türkiye Devleti'nin Büyük Millet Meclisi tarafından idare olunacağı, hükümetin de "BMM Hükümeti" adını taşıyacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın 9.maddesinde TBMM Reisi'nin, meclis adına imza etmeye ve Vekiller Heyeti'nin kararlarını onaylamaya yetkili olacağı, icra vekillerinin içlerinden birini kendilerine reis seçecekleri ancak TBMM Reisi'nin Vekiller Heyeti'nin de reis-i tabiisi olduğu kabul edilmiştir.

İstanbul'da bir devlet ve hükümet başkanı olduğundan, Meclis Başkanı'nın devlet ve hükümet başkanlığı sıfatı henüz yoktur.

1921 Anayasası'nda yasamanın yürütmeye üstünlüğü net bir biçimde belirtilmiş olmasına rağmen, 9.madde bazı sorunlar taşımaktaydı. Kuvvetler birliği ve meclis hükümeti anlayışına göre, yasamanın yürütmeye üstünlüğünün bir kez daha doğrulanmış olmasında bir tutarsızlık yoktur ancak, buradaki yetki toplulaşmasının mecliste değil, meclisin başında (şahısta) olması dikkat çekmektedir. Kuvvetler birliğinin bu tarzdaki tecellisi meclis hükümetinin hükmünü kırmıştır. Çünkü meclis adına imza koyan ve Bakanlar Kurulu'nun kararlarını onaylayan bir şef, genel olarak "parlamenter meşruiyet - yasamanın üstünlüğü" ilkelerine, özel olarak da 1921'in meclis hükümetçiliğine sığmamaktadır.<sup>28</sup>

20 Ocak 1921 tarih ve 85 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu'nun kabul edilmesinden sonra kurulan ve Meclis Başkanı tarafından gösterilen adaylar arasından seçilen 2.TBMM Hükümeti'nde, Vekiller Heyeti içinden bir üyenin -Fevzi Paşa (Çakmak)- "reis" seçilmesiyle ilk Başbakan ortaya çıkmıştır.

Ancak bakanların Meclis Başkanınca gösterilen adaylar arasından seçilmesini kendi yetkisinin paylaşılması olarak yorumlayan TBMM, Anayasa'nın yürürlüğe girmesinden sonra çıkardığı 8 Temmuz 1922 tarih ve 244 sayılı "İcra Vekillerinin Suret-i İntihabına Dair Kanun" ile bakanların seçim şeklini yeniden düzenlemiştir.

244 sayılı kanunun 1.maddesi ile, İcra Vekilleri Reisi'nin ve İcra Vekilleri'nin, TBMM tarafından gizli oy ve oy çokluğu ile meclis üyeleri arasından ayrı ayrı seçilecekleri hükme bağlanmıştır. Yine bu kanunun 2.maddesi ile, İcra Vekilleri Reisi'nin İcra Vekilleri arasından

<sup>28</sup> Anayasa'nın bu özelliği, "Şef Sistemi" ve yürütmenin üstünlüğü ilkeleri ile bağdaşmaktadır. Bu bakımdan 1921 Anayasası, şahsa göre yapılmış bir anayasa niteliği taşımaktadır. Ayrıntılı bilgi için bkz. Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasal Rejimi (1980-1989)*, İletişim Yay., İstanbul 1993, s.17-18.

seçilmesi nedeniyle, meclis kararı ile taşıdığı vekaleti de korumasına imkan tanınmıştır. Bu yeni düzenleme uyarınca 12 Temmuz 1922 tarihinde Fevzi Paşa başkanlığındaki 3.Hükümet istifa etmiş ve ardından İcra Vekilleri Reisliği'ne Hüseyin Rauf (Orbay) seçilmiş, böylece 4.TBMM Hükümeti kurulmuştur (bkz.Tablo-6).

**TABLO 6 : TBMM Hükümetleri Reislerinin Kronolojik Listesi**

| SIRA NO | HÜKÜMETİN ADI           | HÜKÜMET REİSİ       | GÖREV TARİHİ          |
|---------|-------------------------|---------------------|-----------------------|
| 1       | Muvakkat İcra Encümeni  | Mustafa Kemal Paşa  | 25.04.1920-03.05.1920 |
| 2       | 1.İcra Vekilleri Heyeti | Mustafa Kemal Paşa  | 03.05.1920-24.01.1921 |
| 3       | 2.İcra Vekilleri Heyeti | Fevzi Paşa (Çakmak) | 24.01.1921-19.05.1921 |
| 4       | 3.İcra Vekilleri Heyeti | Fevzi Paşa          | 19.05.1921-09.07.1922 |
| 5       | 4.İcra Vekilleri Heyeti | H.Rauf Bey (Orbay)  | 12.07.1922-04.08.1923 |
| 6       | 5.İcra Vekilleri Heyeti | A.Fethi Bey (Okyar) | 14.08.1923-27.10.1923 |

TBMM, 30 Ekim ve 1 Kasım 1922 tarihli, 307 ve 308 sayılı iki kararıyla, Osmanlı Devleti'nin sona erdiğini ve padişahlığın 16 Mart 1920 tarihinden geçerli olmak üzere kaldırıldığını ilan etmiştir. Ancak Anayasa'da henüz bir değişiklik yapılmadığı için, yeni devletin adının ve şeklinin ne olduğu belli değildir. Bu nedenle 29 Ekim 1923'te devlet şeklinin Cumhuriyet olduğu ve Cumhurbaşkanı'nın TBMM Genel Kurulunca kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçileceği hükümlerini getirerek Cumhuriyet'i ilan eden 364 sayılı kanun ile bu yönde bir adım atılmıştır.

29 Ekim 1923 tarih ve 364 sayılı "Teşkilat-ı Esasiye Kanununun Bazı Mevaddının Tavzihen Tadiline Dair Kanun" ile Cumhurbaşkanı, TBMM üyeleri arasından Başbakan'ı seçecek, Başbakan da yine meclis üyeleri arasından diğer bakanları seçtikten sonra Bakanlar Kurulu'nun bütünü Cumhurbaşkanı tarafından meclisin onayına sunulacaktır.

Başbakan ve bakan sıfatının kazanılması için meclisin onayı gerektiğinden dolayı, Meclis Hükümeti sisteminin etkisini yine de sürdürdüğü söylenebilir. Ancak yapılan bu değişiklikle parlamenter sisteme doğru kayma olduğu da bir gerçektir.

1921 Anayasası, savaşı sürdürmek için Ankara'da geçici olarak kurulan hükümetin çalışma usullerini düzenleyen kısa bir metinden ibaretti. Dolayısıyla olağan dönemlerde bir devletin idaresini düzenleyecek yeterlikte değildi. Cumhuriyet'in ilanından sonra yeni Türk devletinin idaresini düzenleyecek daha geniş kapsamlı bir Anayasa gerekiyordu. Bu alandaki çalışmalar 20 Nisan 1924'te kabul edilen yeni Anayasa ile sonuçlandı ve söz konusu Anayasa'nın yürürlüğe girmesi ile 1921 Anayasası uygulamadan kaldırıldı.

## **B-CUMHURİYET HÜKÜMETLERİ DÖNEMİNDE BAŞBAKANLIK KURUMU**

TBMM'nin en üstün organ olarak yeni bir Anayasa yapma yetkisini kendisinde görmesi neticesinde kabul ettiği 1924 Anayasası, parlamenter meşruiyet ilkesinin katı biçimi olan "Kuvvetler Birliği" sistemi ile, bu ilkenin yumuşak biçimi olan "Kuvvetler Ayrılığı" sistemi arasında bir sistem kurmuştur. Bu bakımdan 1924 sistemi, ne tam olarak "yumuşatılmış meclis hükümeti sistemi", ne de tam olarak "Kabine sistemi" ya da dar anlamda "parlamenter rejim"dir. Çünkü yürütme yasamadan birinci türde olabileceğinden daha fazla ayrılmış, ancak ikinci türde olması gereken nitelikte ve ölçüde yetkilerle donatılmamıştır.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Parla. a.g.c., s.19.

## **1-1924 Anayasası'nın Getirdiği İdari Sistem ve Başbakanlık Kurumu**

20 Nisan 1340 (1924) tarih ve 491 sayılı "Teşkilat-ı Esasiye Kanunu" ya da bilinen adıyla 1924 Anayasası'na göre, yasama yetkisi, dört yılda bir seçilen üyelerden oluşan ve tek meclisli bir organ olan TBMM'ye aittir. Anayasa'nın 5.maddesinde yasama yetkisi ve yürütme erkinin TBMM'de gerçekleşip toplanacağı belirtilmiş, ancak 7.maddede TBMM'nin yürütme erkini, ancak Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu eliyle kullanabileceği öngörülmüştür. Böylece yasama yetkisini doğrudan doğruya kullanan meclise karşı, yürütme erki bakımından bir görev ayrılığı sağlanmıştır.

Meclisin hükümeti her zaman denetleyebilmesi ve düşürebilmesi yetkisine karşılık, Cumhurbaşkanı'na ya da Bakanlar Kurulu'na meclisi feshetme yetkisinin verilmemiş olması ve TBMM'ye verilmiş olan kanunları yorumlama yetkisi ile tüzüklerin kanunlara aykırılığını inceleme yetkisi, meclis hükümeti sisteminin uzantıları olarak görülebilir.

Yürütme işlevinin örgütlenmesi, Cumhurbaşkanlığı makamına ve Bakanlar Kurulu'na dayandırılmıştır. Cumhurbaşkanı, TBMM tarafından ve kendi üyeleri arasından bir seçim dönemi için seçilecektir. Başbakan ise Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanacak, diğer bakanlar da Başbakan tarafından yine TBMM üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onaylandıktan sonra güvenoyu için meclise sunulacaktır. Buna göre 1923 değişikliğinde öngörülen meclis onayı kaldırılmış, hükümetin kurulabilmesi için Cumhurbaşkanı onayı yeterli bulunmuştur.

1924 Anayasası'nda parlamenter rejim niteliğinde olan bir başka özellik, bakanların meclis karşısındaki kişisel sorumlulukları yanında



birlikte sorumluluk esasının kabul edilmesidir. 1921 Anayasası'nda "vekiller arasında çıkacak anlaşmazlıkların TBMM tarafından çözüleceği" esası benimsenmişken, 1924 Anayasası'nın 46.maddesi, "Bakanlar Kurulu'nun, hükümetin genel politikasından birlikte sorumlu oldukları" hükmünü getirmiştir.

Yürütme ile ilgili olarak, 1921 Anayasası'nın 9.maddesindeki sorunlara benzeyen sorunlar, 1924 Anayasası'nın 32.maddesinde de mevcuttur. 32.madde, diğer ilgili maddelerle konmuş olan sorumsuz ve temsili Cumhurbaşkanı makamıyla uyumlu olarak, "Cumhurbaşkanı, Cumhurbaşkanı olarak kaldıkça meclis tartışma ve görüşmelerine katılamaz ve oy veremez" diyorsa da, Cumhurbaşkanı aynı zamanda devletin başı sıfatını taşıdığı için, bu sıfatla "özel törenlerde TBMM'ye ve gerekli gördükçe Bakanlar Kurulu'na başkanlık eder" hükmünü getirmiştir. Bu durum bir bakıma 1921'in meclis hükümeti sisteminin kalıntısı, diğer taraftan 1924 Anayasası'nın tasarısına göre oldukça zayıf bir yetki genişlemesidir.

1924 Anayasası'nın 48.maddesine göre bakanlıkların sayısı özel bir kanunla saptanacaktır. Bu madde 1937'deki değişikliğe kadar "bakanlıkların ancak kanunla kurulabileceği" biçiminde yorumlanmış ve bakanlıkların herbiri için kuruluş kanunları çıkarılmıştır. Kamu hizmetlerinin giderek çeşitlenip sayıca artması sonucunda bakanlıkların kuruluş ve sayısı ile ilgili esnek bir düzenleme getirilmesi bir anlamda zorunlu olmuş ve 8 Şubat 1937 tarih ve 3117 sayılı "Devlet Dairelerinin Vekaletlere Tefriki ve Siyasi Müsteşarların Vazifeleri Hakkında Kanun"la devlet dairelerinin bakanlıklara ayrılması yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre kamu kuruluşları, Başbakanlık dışında en az 12 ve en çok 16 bakanlığa ayrılacak, bu sayı "Devlet Vekili" denilen "vekaletsiz vekilleri" de kapsayacaktır.

Bu düzenlemenin ilginç tarafı, ilk kez Devlet Bakanı olarak adlandırılan bir Bakanlar Kurulu üyesinden söz edilmesidir. Ancak

tasarıda Devlet Bakanlığı'nın niçin gerekli olduğuna dair bir gerekçe gösterilmemiştir. Ayrıca tasarı mecliste görüşülürken de karşıt ya da yandaş bir görüş ileri sürülmemiştir. Bunun nedeni, baskıcı tek parti idaresi sırasında milletvekillerinin tasarıları sorgulama konusunda yeterince duyarlı olmadıkları olabileceği gibi, diğer bir neden olarak, o yıllarda Fransa gibi bazı ülkelerde Devlet Bakanlığı uygulaması bulunduğu için böyle bir kurumun, siyasal-yönetimsel kurumlarını Batı'dan aktaran Türkiye'de de oluşturulmak istenmesinin yadırganmamış olduğu ileri sürülebilir.<sup>30</sup>

3117 sayılı kanun ile bakanlıklar için siyasi müsteşarlıklar oluşturulması da hükme bağlanmıştır. Ancak bu kanun uygulamaya geçmeden 29 Kasım 1937 tarih ve 3271 sayılı "Devlet Dairelerinin Vekaletlere Ayrılmasına Dair Kanun" çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Bu kanuna göre, Bakanlar Kurulu'nun kaç kişiden oluşacağı, Başbakan'ın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile belirlenecek; kamu kuruluşları da, biri Başbakanlık olmak kaydıyla, devlet işlerini gereksiz yere parçalamayacak biçimde Başbakan'ın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla bakanlıklara ayrılacaktır. 3271 sayılı kanun, 3117 sayılı kanunu yürürlükten kaldırıp onun yerine geçmiş ancak Devlet Bakanları'na dair bir düzenleme getirmemiş ve bu konu şimdilik iptal edilmiştir. Meclis görüşmeleri sırasında bir milletvekilinin, "Devlet Bakanları ne oldu?" sorusuna, "Kanunda değinilmediğine göre kapanmıştır" cevabı verilerek konu geçirilmiştir.

1930'lu yıllar, devletçilik uygulaması içinde kamusal örgütlenmenin hızla büyüdüğü, devlet örgütlenmesinin sadece devletin klasik olarak tanımlanabilen işlevlerini kapsamakla kalmayıp çok geniş ve kapsamlı bir ekonomik örgütlenmenin kendini gösterdiği yıllardır. İktisadi hayatta en büyük ağırlığı kazanan devlet, tüm ekonomik alana müdahale edebilmek ve düzenleme yapabilmek için yeni merkezi

<sup>30</sup> Tacettin KARAER, "Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu", AİD, cilt 23, Haziran 1990, s.52.

kuruluşlar örgütlemeye başlamıştır. Örneğin Merkez Bankası, böyle bir ihtiyaç neticesinde kurulmuştur.

Bunun yanında devlet, ekonomik hayatta düzenleyici olmanın da ötesine giderek doğrudan üretim yapan örgütlenmelerle yapısını geliştirmiş ve büyümeye yönelmiştir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin de ortaya çıkışı böyle olmuştur. Bu yıllarda söz konusu gelişmelere paralel olarak bakanlık sayılarının arttığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı (1931) ile Ulaştırma Bakanlığı (1939) gibi, hükümet örgütlenmesinin yeni birimlerinin oluştuğu görülmektedir.<sup>31</sup>

Devlet Bakanı ve Bakanlığı konusu, çok partili siyasal hayata geçişin hemen ardından gündeme gelmiştir. Türk kamu yönetimi, 1945'lere kadar herhangi bir yeniden düzenlemeye konu edilmemiş ve bu tür girişimler, tüm dünyada olduğu gibi İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen yıllarda başlamıştır. Savaş sonucunda yeni bir toplumsal yapı ve ilişki biçimi oluşmaya başlamış, değişen bu yapıda yeni sosyal ve siyasal ilişki kalıplarına göre devletin işlevlerinde de değişiklikler ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kamu yönetimi düzeninde de birtakım değişim ve yeniliklere gidilmesi gerekmiştir.<sup>32</sup>

Merkezi idarenin görevlerinin artması nedeniyle bulunan örgütsel çözümlerden biri, Devlet Bakanlıkları'nın kurulması olmuştur. Türk kamu yönetiminde ilk Devlet Bakanı, 13 Eylül 1946 tarih ve 4951 sayılı "Bakanlıkların kuruluşu Hakkında Kanun"un tanıdığı imkandan yararlanarak, çok partili siyasal hayatın ilk milletvekili genel seçiminin ardından kurulan Recep Peker Hükümeti (07.08.1946-08.09.1947)'nde yer almıştır. Devlet kuruluşlarının, Başbakan'ın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onaylamasıyla bakanlıklara ayrılacağını belirleyip bunların içinde hizmet bakanlarının yanında Devlet Bakanları'nın da

<sup>31</sup> Gencay ŞAYLAN, *"Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi"*, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ans., cilt 2, İstanbul 1983, s.392.

<sup>32</sup> Kenan SÜRGÜT, *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yay., Ankara 1972, s.66.

bulunacağını ve bunlardan birine "Başbakan Yardımcısı" görevinin verilmesi imkanını sağlayan 4951 sayılı kanunun gerekçesinde, Devlet Bakanları'nın atanması üç temel nedene bağlanmıştır. Buna göre ilk neden, hükümetin genel politikasından sorumlu bulunan Bakanlar Kurulu'nda düşüncesinden ve tecrübesinden istifade edilebilecek bazı devlet adamlarının bulunmasının kendini kuvvetle duyuran bir ihtiyaç olması; ikinci neden, Başbakanlığa doğrudan doğruya bağlı devlet dairelerinin çeşitli işlerinin bulunması; üçüncü neden de, ayrı ayrı bakanlıklar tarafından görülmekle birlikte sıkı temas noktası bulunan işleri koordine etmesi ve bakanlıklar arası çalışmalara Başbakan adına ahenkli bir şekil verilmesidir.<sup>33</sup>

Çok partili dönemin fiili olarak başladığı 1950'den itibaren, sadece çok önemli siyasal gelişmeler yaşanmamış, yeni bir siyasi iktidarın yeni ve kapsamlı siyaset uygulamaları, bütün ülkede önemli sayılabilecek değişimlere yol açmıştır. İktidarda bulunan Demokrat Parti, kapsamlı bir kalkınma politikasını uygulamaya başlamış, bu yeni uygulama da devlet örgütlenmesinde nicel ve nitel gelişmelere yol açmıştır. Giderek büyüyen ve genişleyen devlet örgütlenmesi içinde birçok kuruluş Başbakanlığa bağlanmış, ancak siyasi idareci olarak Başbakan'ın, sayıları artma eğilimi gösteren bu kuruluşları (Vakıflar Gn.Md., Diyanet İşleri Bşk., Tapu ve Kadastro Gn.Md., Devlet İstatistik Enstitüsü, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü gibi) tek başına idare etmesinin imkansız olacağı gerekçesiyle, Başbakan'a yardımcı olarak Devlet Bakanlıkları arasında bu daireler paylaştırılmıştır. Bundan başka belli bir alanda büyük bir projenin hazırlanması ya da belli bir sorunun çözülmesi için de Devlet Bakanlığı kurulmuş ve tayin edilen bakanın sadece belirli işlerle meşgul bulunduğu uygulamalar olmuştur.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 1946, cilt 1, sıra sayı no:45, s.1.

<sup>34</sup> Şaylan, a.g.m., s.393.

1950'li yılların sonlarına doğru (1958) Koordinasyon Bakanlığı kurulmuş ve planlama görevini yapmak üzere örgütlenmiştir. Ancak 1960 yılından sonra planlamanın Anayasal bir kurum olarak süreklilik kazanması ve Başbakanlığa bağlı bir müsteşarlık olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ile bu bakanlık ortadan kaldırılmıştır.

Bakanlıkların kuruluşlarını ve sayılarını ihtiyaçlara göre Başbakan'ın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayına bağlayan, daha sonra da Devlet Bakanlıkları'nın oluşturulmasına imkan sağlayan düzenleme, çeşitli hükümetler döneminde genellikle işlevsel nedenlere bağlı olmaktan çok siyasal nedenlerle bakanlıklar -özellikle Devlet Bakanlığı- oluşturulmasına yol açmıştır. 1946 yılında bakanlık sayısı 16 iken 1957 yılında 21 olmuş, 1950'li yılların sonuna doğru da Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı sayısı 2'ye, Devlet Bakanı sayısı da 3'e çıkarılmıştır (bkz.Tablo-7).

**TABLO 7 : 1946 – 1960 Arası Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sayıları**

| HÜKÜMETLER        | GÖREV SÜRESİ          | BAŞBAKAN YRD. | DEVLET BAKANI |
|-------------------|-----------------------|---------------|---------------|
| Recep Peker Hük.  | 07.08.1946-03.09.1947 | 1             | 1             |
| I.Saka Hük.       | 10.09.1947-08.06.1948 | 1             | 1             |
| II.Saka Hük.      | 10.06.1948-14.01.1949 | 1             | -             |
| Günaltay Hük.     | 16.01.1949-22.05.1950 | 1             | 1             |
| I.Menderes Hük.   | 22.05.1950-08.03.1951 | 1             | 1             |
| II.Menderes Hük.  | 09.03.1951-14.05.1954 | 2             | 4             |
| III.Menderes Hük. | 17.05.1954-30.11.1955 | 2             | 5             |
| IV.Menderes Hük.  | 09.12.1955-01.11.1957 | -             | 3             |
| V.Menderes Hük.   | 25.11.1957-27.05.1960 | 1             | 2             |

27 Mayıs 1960 darbesini gerçekleştiren ordu, aynı gün idareyi Milli Birlik Komitesi (MBK)'ne devretmiş ve MBK da 12 Haziran 1960

tarihinde, 1924 Anayasası'nın bazı hükümlerini kaldıran, bazılarını da değiştiren 1 sayılı geçici kanunu kabul etmiştir. Bu kanuna göre TBMM'nin yetkilerini devralan MBK, yasama ve yürütme yetkilerine sahiptir. Komite, yasama yetkisini bizzat, yürütme yetkisini ise kendi seçtiği bakanlar eliyle kullanacaktır. Bakanları, Cumhurbaşkanı, Başbakan, başkomutan ve MBK Başkanlığı yetkilerine sahip olan "Devlet Başkanı" atamaktadır. MBK ise bakanları denetleme ve azletme yetkilerine sahiptir.

Yeni bir Anayasa hazırlanması için, bir tarafta değişik toplum kesimlerini temsil eden üyelerden oluşan Temsilciler Meclisi, diğer tarafta da darbeyi gerçekleştiren ve 23 üyeden oluşan MBK olmak üzere iki meclisten meydana gelen bir Kurucu Meclis oluşturulmuştur. Bu meclisin kabul ettiği metin 9 Temmuz 1961'de halkoyuna sunulmuş ve oylamaya katılanların %61.5'i tarafından onaylanarak Türkiye Cumhuriyeti'nin yeni Anayasası olan 1961 Anayasası ortaya çıkmıştır.

## **2-1924-1961 Döneminde Başbakanlık Merkez Teşkilatı İle İlgili Mevzuat**

1924-1961 arası dönemde, Başbakanlık merkez teşkilatı ile ilgili olarak 5 adet temel kanun çıkarılmıştır. Bu kanunlardan birincisi, tüm devlet memurlarını ve dolayısıyla da Başbakanlık merkez teşkilatı çalışanlarını ilgilendirmektedir. Diğer dört kanun ise, doğrudan Başbakanlıkla ilgilidir.

**a-)Devlet Memurları'nın Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun (1929)**

Cumhuriyet döneminde Başbakanlık teşkilatı konusunda en eski tarihli düzenleme, 18 Mayıs 1929 tarih ve 1452 sayılı "Devlet Memurlarının Maaşatının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun"dur.<sup>35</sup> Bu kanunun 2.maddesinde, "devlet devair-i teşkilatına dair yeni kanun yapıncaya kadar, bu cetvel teşkilat kanunu hükmündedir" denilmektedir.

Kanunun 2 numaralı kadro cetvelinin "Başvekalet" başlığı altındaki kısmında Başbakanlığın o günkü teşkilat yapısı ve kadroları şu şekilde tespit edilmiştir:

1-Müsteşarlık

2-Muamelat Mûdiriyeti

3-Mûdevvenat Mûdiriyeti

a-)Kavanin Kalemi

b-)Neşriyat Kalemi

4-Kalem-i Mahsus Mûdiriyeti

5-Ali İktisat Meclisi Katib-i Umumiliği

a-)Birinci Şube

b-)İkinci Şube

c-)Üçüncü Şube

---

<sup>35</sup> Resmi Gazete, 30.06.1929, no: 1229.



Başbakanlığın bu tarihteki kadro adedi 46'dır ve ayrıca Ali İktisat Meclisi Katib-i Umumiliği'nin 8 kadrosu mevcuttur.

**TABLO 8 : 1452 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı Şeması**

|                              |                       |                                          |
|------------------------------|-----------------------|------------------------------------------|
| BAŞBAKAN Kalem-i Mahsus Mdr. |                       |                                          |
| MÜSTEŞAR                     |                       |                                          |
| Muamelat Müdiriyeti          | Müdevvenat Müdiriyeti | Ali İktisat Meclisi<br>Katib-i Umumiliği |
| - Mukarrerat Kalemi          | - Kavanin Kalemi      | - Birinci Şube                           |
| - Tahrirat Kalemi            | - Neşriyat Kalemi     | - İkinci Şube                            |
| - Evrak Kalemi               |                       | - Üçüncü Şube                            |
| - Hazine-i Evrak             |                       |                                          |

#### **b-)Başvekalet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun (1933)**

Cumhuriyet döneminde doğrudan Başbakanlık teşkilatı ile ilgili ilk kanun ise, 20 Mayıs 1933 tarih ve 2187 sayılı "Başvekalet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun"dur.<sup>36</sup> Bu kanun, Başbakanlık teşkilatına ait 34 personelden oluşan bir kadro cetvelini de içermektedir.

2187 sayılı kanunun gerekçesinde, söz konusu kanunun 6 yıllık bir tecrübe sonunda işlerin daha süratli ve düzenli yürütülmesini sağlamak üzere, mevcut teşkilatta yapılmasına lüzum görülen bazı değişiklikleri ihtiva ettiği; hali hazırdaki kadroların, personelin terfilerine imkan vermediği; çalıştığı konuda kendini yetiştirmiş

<sup>36</sup> Resmi Gazete, 24.05.1933, no: 2409.

elemanların çalışma şevkini arttırmak ve aynı zamanda terfi amacıyla başka kurumlara naklen geçmelerini önlemek maksadıyla yükselmelerine imkan sağlamak olduğu belirtilmiştir.<sup>37</sup>

Kanun tasarısının gerekçesinde, aynı zamanda, önemli işlerle uğraşan müsteşarın, tali işler ve teferruatla meşgul edilmemesini ve müsteşarın herhangi bir sebeple görevi başında bulunmadığı durumlarda, bu görevin, sorumlu ve yetkili bir kişi tarafından tedvirini temin için "Muamelat Umum Müdürlüğü"nın kurulmasının sağlandığı da ifade edilmiştir.

2187 sayılı kanunun 1.maddesinde, Başbakanlık teşkilatının şu birimlerden meydana geldiği belirtilmektedir:

- 1-Müsteşarlık
- 2-Muamelat Umum Müdürlüğü
- 3-Hususi Kalem Müdürlüğü
- 4-Kararlar Müdürlüğü
- 5-Yazı İşleri Müdürlüğü
- 6-Neşriyat Müdürlüğü
- 7-Evrak ve Hazine-i Evrak Müdürlüğü
- 8-Daire ve Levazım Müdürlüğü

---

<sup>37</sup> TBMM Tutanak Dergisi, "Başvekalet Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun Layihası (1/50)", sıra no: 175.

**TABLO 9 : 2187 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı  
Şeması**

|                               |                          |                       |                                |                               |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| BAŞBAKAN    Hususi Kalem Mdr. |                          |                       |                                |                               |
| MÜSTEŞAR                      |                          |                       |                                |                               |
| Muamelat Umum Müdürü          |                          |                       |                                |                               |
| Kararlar<br>Müdürlüğü         | Yazı İşleri<br>Müdürlüğü | Neşriyat<br>Müdürlüğü | Evrak ve Hazine-i<br>Müdürlüğü | Daire ve Levazım<br>Müdürlüğü |

Yine bu kanunun 10.maddesine göre, yukarıda sayılan birim müdürlerinin tayinlerinin, Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile; bunların dışında kalan birim amirlerinin ve personelin tayinlerinin ise, müsteşarın teklifi ve Başbakan'ın onayı ile yapılacağı hükme bağlanmıştır.

#### **c-)Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun (1937)**

19 Nisan 1937 tarih ve 3154 sayılı "Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun"la<sup>38</sup> Başbakanlık teşkilatı kadrolarında bazı değişiklikler yapılmış ve teşkilat kadrosu arttırılmıştır.

Bu kanunun gerekçesinde; 2187 sayılı kanunun yürürlüğe girmesinden bu yana dört yıl geçtiği, bu süre içerisinde Başbakanlığın iş hacminin arttığı ve mevcut kadro ile bu işlerin başarılamayacak bir hale geldiği, tayinleri merkezden yapılan memurların sicillerinin

<sup>38</sup> Resmi Gazete, 28.04.1937, no: 3591.

Başbakanlık'ta toplanarak değerlendirileceği ve bunun temini için bir "Sicil Müdürlüğü"nın kurulacağı, ayrıca hazine-i evrak teşkilatının, arzettiği önem nedeniyle genişletilmesi gerektiği belirtilmiştir.<sup>39</sup>

2187 sayılı kanunla müsteşarın işlerine yardımcı olmak için kurulan "Muamelat Umum Müdürlüğü", 3154 sayılı kanunla kaldırılmış ve yerine bir müsteşar muavini kadrosu eklenmiştir.

Kanunun 1.maddesine göre Başbakanlık hizmet birimleri şunlardır:

- 1-Müsteşarlık
- 2-Hususi Kalem Müdürlüğü
- 3-Kararlar Müdürlüğü
- 4-Neşriyat ve Müdevvenat Müdürlüğü
- 5- Yazı İşleri Müdürlüğü
- 6-Arşiv Dairesi Müdürlüğü
- 7-Sicil ve Daire Müdürlüğü
- 8-Evrak ve Levazım Müdürlüğü

2187 sayılı kanuna göre kurulan Hususi Kalem ve Evrak ve Levazım dışındaki müdürlükler, 3154 sayılı kanunla "Daire Müdürlüğü"ne; Neşriyat Müdürlüğü, "Neşriyat ve Müdevvenat"; Evrak ve Hazine-i Evrak ile Daire ve Levazım Müdürlükleri ise, "Arşiv Dairesi Müdürlüğü", "Sicil ve Daire Müdürlüğü" ve "Evrak ve Levazım Müdürlüğü"ne dönüştürülmüştür.

---

<sup>39</sup> TBMM Tutanak Dergisi, "Başvekalet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun Layihası (1/699)", sıra no: 136.

Bu değişiklikler sonucunda Başbakanlık kadroları, 34 personelden 49 personele çıkarılmıştır. Birim amirleri ile bunların dışında kalan personelin atanma usulleri değiştirilmemiştir. Bu kanunun 2187 sayılı kanundan farklı tarafı, Başbakanlığa ait görevlerin birimlere dağıtımının ve bu birimlerin görev ve çalışma esaslarının bir tüzükle tespit edileceğinin hükme bağlanmasıdır.

**TABLO 10 : 2187 sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı şeması**



**d-)Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun (1943)**

23 Haziran 1943 tarih ve 4443 sayılı "Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun"<sup>40</sup> Başbakanlık teşkilatı hizmet birimlerinin bazıları genel müdürlük haline getirilerek büyütülmüş ve bütün birimlerin kadro sayısı 92'ye çıkarılmıştır. Ayrıca kadro cetvelindeki memuriyet ünvanları "müdür", "müdür muavini", "raportör" ve "şef" olarak belirlenmiştir.

<sup>40</sup> Resmi Gazete, 29.06.1943, no: 5442.

Bu kanunun gerekçesinde, Başbakanlık teşkilat kadrolarının günün ihtiyaçlarına göre düzeltilmesi ve takviye edilmesinin öngörüldüğü; yapılan değişikliklerin başlıcaları olarak "Milli Emniyet Hizmetleri Reisliği"nin teşkil edildiği; mevcut Kararlar Müdürlüğü'nün "Muamelat Umum Müdürlüğü"ne dönüştürüldüğü; Neşriyat ve Müdevvenat Müdürlüğü ile Arşiv Müdürlüğü'nün "Umum Müdürlük" haline getirildiği; "Devlet Matbaası"nın Neşriyat ve Müdevvenat Umum Müdürlüğü'ne bağlı yeni bir birim olarak kurulduğu; Sicil ve Daire Müdürlüğü görevinin de Evrak ve Levazım Müdürlüğü'ne verildiği belirtilmiştir (bkz.Tablo-11). Ayrıca Başbakanlığın görev ve çalışma esaslarının bir tüzükle tespiti yerine, bu hususları Başbakan'ın tayin etmesinin daha uygun görüldüğü gerekçesiyle, kanun tasarısına bu konuda bir hüküm konulmadığı ifade edilmiştir.<sup>41</sup>

4443 sayılı kanunun 1.maddesindeki düzenleme ile Başbakanlık hizmet birimleri şunlardır:

1-Müsteşarlık

a-)Milli Emniyet Hizmetleri Reisliği

2-Hususi Kalem Müdürlüğü

3-Muamelat Umum Müdürlüğü

4-Neşriyat ve Müdevvenat Umum Müdürlüğü

5-Arşiv Umum Müdürlüğü

6-Yazı İşleri ve Sicil Müdürlüğü

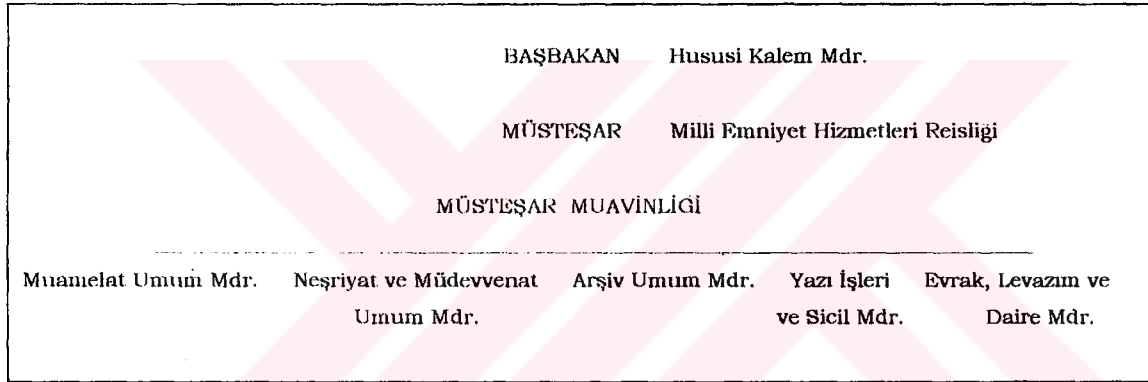
7-Evrak, Levazım ve Daire Müdürlüğü

Kanunun 1.maddesinin son paragrafında, bu birimlerin görev ve çalışma usul ve esaslarının Başbakan tarafından tespit edileceği

<sup>41</sup> TBMM Tutanak Dergisi. "Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun Lâyihası (1/93)", sıra sayı no: 73.

belirtilmiştir. Kanunun 2.maddesi, Başbakan'ın, teşkilatta görevli personeli dilediği yerde çalıştırabileceği hükmünü getirmiştir. 3.maddede ise, daha önceki mevzuattan farklı olarak, "beşinci ve daha yukarı derecedeki memurlar Başvekil'in inhası ve Reisicumhur'un tasdikiyle, diğer memurlar ise dairelerinin teklifi üzerine tayin olunur" hükmü vardır.

**TABLO 11 : 4443 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı Şeması**



Bundan sonra 1954 yılına kadar çıkarılan üç kanundan ilk ikisi ek kanun niteliğindedir. Söz konusu üç kanun ve içerikleri kısaca şöyledir:

**1-Başvekalet Teşkilatı Hakkındaki 4443 sayılı Kanuna Ek Kanun:** 14 Haziran 1944 tarih ve 4589 sayılı bu kanun, Milli Emniyet Hizmetleri Reisliği görevinin önemi nedeniyle, bu görevin 3656 sayılı Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair Kanun'un 6.maddesinde yazılı istisnai memuriyetler arasına alınmasına gerek duyulduğu için kabul edilmiştir.

**2-Başvekalet Teşkilatı Hakkındaki 4443 sayılı Kanuna Ek Kanun:** 13 Eylül 1946 tarih ve 4952 sayılı bu kanunla, devlet teftiş



mekanizmasının daha iyi yürütülebilmesinin temini için Başbakanlık'ta bir "Yüksek Büro" kurulması öngörülmüş ve Başbakanlık merkez teşkilatı kadrolarına "Genel Teftiş Başmüşaviri", "Genel Teftiş Müşaviri" ve "Özel Kalem Müşavirlik Büro Müdürü" ünvanlı kadrolar eklenmiştir.

**3-Başvekalet Teşkilatı Hakkındaki 4443 sayılı Kanuna Bağlı Ek Cetvele 4952 sayılı Kanunla Eklenen Kadroların Kaldırılması Hakkında Kanun:** 6 Aralık 1948 tarih ve 5261 sayılı bu kanun, 4952 sayılı kanunla kurulan "Genel Teftiş Başmüşavirliği"nin çalışmalarından, mevcut mevzuat nedeniyle beklenen faydanın temin edilememesi dolayısıyla, bu kanunun iptalini öngören bir kanundur.

#### **e-)Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun (1954)**

9 Mart 1954 tarih ve 6330 sayılı "Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun"un<sup>42</sup> gerekçesinde, Başbakanlık personel kadrolarının 1943 yılında ve İkinci Dünya Savaşı'nın getirdiği sıkıntılı dönemde asgari seviyede tutularak tespit edildiği, özellikle 1950 yılından sonra devlet hizmetlerinde meydana gelen büyük değişiklikler ve gelişmeler sonucunda bakanlıkların ve dolayısıyla Başbakanlığın da iş hacminin arttığı, ancak aradan on yıldan fazla bir sürenin geçmiş olmasına rağmen söz konusu kadrolarda bir değişiklik yapılmadığından, mevcut personelle bu hizmetlerin karşılanmasına imkan kalmadığı için bu kanun tasarısının hazırlandığı ifade edilmiştir.<sup>43</sup>

6330 sayılı kanunun 1.maddesine göre Başbakanlık teşkilatı şu birimlerden oluşmaktadır:

<sup>42</sup> Resmi Gazete, 17.03.1954, no: 8660.

<sup>43</sup> TBMM Tutanak Dergisi, "Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun Layihası (1/793)", sıra sayı no: 218.

1-Müsteşarlık

a-)Milli Emniyet Hizmetleri Reisliği

b-)Mütehassıs Müşavirler

2-Hususi Kalem Müdürlüğü

3-Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Reisliği

4-Neşriyat ve Müdevvenat Umum Müdürlüğü

5-Zat ve Yazı İşleri Umum Müdürlüğü

6-Arşiv Umum Müdürlüğü

7-Levazım ve Daire Müdürlüğü

8-Evrak Müdürlüğü

Bu kanun ile Muamelat Umum Müdürlüğü, "Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Reisliği"ne; Yazı İşleri ve Sicil Müdürlüğü ise, "Zat ve Yazı İşleri Umum Müdürlüğü"ne tahvil edilmiştir. Evrak, Levazım ve Daire Müdürlüğü, yeni teşkilat yapısında iki ayrı birime ayrılarak "Levazım ve Daire Müdürlüğü" ve "Evrak Müdürlüğü" haline getirilmiştir. Yine bu kanunda Mütehassıs Müşavirler ile birimler arasındaki işbölümünün Başbakan tarafından yapılacağı hükmü yer almıştır. Kanunun Başbakan tarafından icra edileceği hükmü de, bundan önceki teşkilat kanunlarından farklı bir taraftır.

1943 yılında çıkarılan 4443 sayılı Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun'da 92 olan kadro sayısı, bu kanunla 117'ye çıkarılmıştır.

Bu kanundan altı yıl sonra çıkarılan 24 Ekim 1960 tarih ve 108 sayılı "Savunma Sekreterliği Kurulmasına Dair Kanun"<sup>44</sup> ile, Savunma

---

<sup>44</sup> Resmi Gazete, 28.10.1960, no: 10641.

Sekreterliği biriminin kurulması için Başbakanlık kadro cetveline 2 adet kadro ilave edilmiştir.

**TABLO 12 : 6330 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı Şeması**

|                                                                        |                                        |                          |                 |                          |            |
|------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|--------------------------|-----------------|--------------------------|------------|
| BAŞBAKAN    Hususi Kalem Mdr.                                          |                                        |                          |                 |                          |            |
| Milli Emniyet Hizmetleri Reisliği    MÜSTEŞAR    Mütchassis Müşavirler |                                        |                          |                 |                          |            |
| MÜSTEŞAR MUAVİNLİĞİ                                                    |                                        |                          |                 |                          |            |
| Kanunlar ve<br>Kararlar<br>Tetkik Dai.<br>Reisliği                     | Neşriyat ve<br>Müdevvenat<br>Umum Mdr. | Zat ve Yazı<br>Umum Mdr. | Arşiv Umum Mdr. | Levazım ve<br>Daire Mdr. | Evrak Mdr. |

### **3-1961 Anayasası'nın Oluşturduğu İdari Sistem ve Başbakanlık Kurumu**

1924 Anayasası'nın meclis hükümeti ile parlamenter sistem arasında yer alan karma sistemi, 1961 Anayasası ile parlamenter sisteme doğru geliştirilmiştir. Yeni Anayasa'ya göre yürütme organı, meclis üstünlüğü geleneğinin bir kalıntısı olarak "yasamanın bir türevi" olma niteliğini sürdürecektir. Anayasa'nın genel esaslar kısmında yasama ile yargıdan bir "yetki" olarak söz edildiği halde, yürütme için "görev" sözcüğü kullanılmıştır. Buna göre yürütme işi başlı başına bir yetki değil, kanunlar çerçevesinde yani yasama organının koyduğu kural ve ilkelere uygun olarak yürütülen bir görevdir (md:6) ve yasama ile yürütme arasındaki ayrılık, bir görev ayrılığı niteliğindedir.

1961 Anayasası'na göre yasama organı TBMM'dir ve bu Anayasa düzeni içinde TBMM, Senato ve Millet Meclisi olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Millet Meclisi, 4 yılda bir yapılan genel seçimler sonucu seçilen 450 üyeden meydana gelmekte; Cumhuriyet Senatosu ise, genel oyla seçilen 150 üyeden başka, Cumhurbaşkanı'nca atanan 15 üyeyi, MBK üyelerini ve eski Cumhurbaşkanı'ları'nı kapsayan "doğal üyeler"den oluşmaktadır. Genel oyla belirlenen senatörler altı yıllık bir süre için seçilirler ve iki yılda bir yapılan seçimlerde Senato üyelerinin üçte biri yenilenir. Meclisler ilke olarak ayrı ayrı, belirli konuların görüşülmesinde ise bir arada toplanmaktadırlar.

Devletin başı olan Cumhurbaşkanı, aynı zamanda yürütmenin de başıdır. TBMM, 40 yaşını doldurmuş yüksek tahsilli üyeleri arasından, 7 yıllık bir süre için Cumhurbaşkanı'nı seçmektedir. Cumhurbaşkanı, Anayasa'da belirlenen görevlerini yerine getirirken herhangi bir sorumluluk yüklenmemekte ve yürütmenin başı sıfatıyla imzaladığı bütün kararlardan Başbakan ve ilgili bakan sorumlu olmaktadır.

Anayasa'ya göre yürütme organının fiili kanadı, Başbakan ve bakanlardan oluşan Bakanlar Kurulu'dur. Başbakan, Cumhurbaşkanı'nca TBMM üyeleri arasından atanmakta; bakanlar ise, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakan'ca seçilmekte ve Cumhurbaşkanı'nca atanmaktadır (md:102). Cumhurbaşkanı tarafından yapılan atama, Bakanlar Kurulu'nun oluşabilmesi için hukuken yeterlidir; ancak siyasi yeterlik için, Kabine'nin Millet Meclisi'nden güvenoyu alması gerekmektedir.

Yürütme organının fiili olarak başı ve sistem içinde siyasal iktidarı kullanma açısından en önde gelen kişi Başbakan'dır. Başbakan; bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetini belirlemek ve yürütülmesini gözetmek, ayrıca kanunlarla verilen çeşitli görevleri yerine getirmekle yükümlü bulunmaktadır.

Bu yeni dönemin siyasi-idari çerçevesini belirleyen 1961 Anayasası da, daha önce olduğu gibi devlet dairelerinin Başbakan'ın önerisi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile bakanlıklara ayrılmasını, bakanlıkların "kanunun koyduğu esaslara göre" kurulmasını öngörmüştür. 1924 Anayasası uyarınca yürürlükte bulunan 4951 sayılı "Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun"da 26 Haziran 1962 tarih ve 55 sayılı kanun ile gerçekleştirilen bir değişiklik ile, önceki uygulamadan farklı olarak Devlet Bakanları'ndan yalnızca birine değil birkaçına Başbakan Yardımcısı görevinin verilebileceği hükme bağlanmıştır. Kanunun değişiklik gerekçesinde yeni düzenlemenin nedeni olarak, çok partili demokratik hayata geçişle gündeme gelen koalisyon sorunu gösterilmiştir.

55 sayılı kanunun kabulünden sonra kurulan IX.İnönü Hükümeti'nde Devlet Bakanı sayısı 7 olarak belirlenmiş ve bunlardan dördüne Başbakan Yardımcısı görevi verilmiştir. Yine ilk kez bu hükümet döneminde, Bakanlar Kurulu'ndaki bakan sayısı 23'e yükselmiştir.

Bakanlıkların kuruluş ve teşkilatlarını düzenleyen 4951 sayılı kanunun yürürlükte kaldığı süre içinde, gerek hizmet gerekse devlet bakanlıklarının sayısı zaman zaman azalıp çoğalmış, ancak genel eğilim artış yönünde olmuştur. Artışların koalisyon hükümetleri dönemlerinde gözlenmesi dikkat çekicidir ve bu durum özellikle Devlet Bakanları ile Devlet Bakanı Başbakan Yardımcıları'nın sayısı için geçerlidir. Örneğin 05.01.1978-17.10.1979 döneminde görev yapan ve CHP, CGP, DP ve Bağımsızlar'ın koalisyonu biçimindeki III.Ecevit Hükümeti'nde toplam 10 Devlet Bakanı yer almış ve bunlardan üçü Başbakan Yardımcısı görevini üstlenmiştir (bkz.Tablo-13).

**TABLO 13 : 1961 Anayasası Döneminde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sayıları**

| HÜKÜMETLER       | GÖREV SÜRESİ          | BAŞBAKAN YARD. | DEVLET BAKANI |
|------------------|-----------------------|----------------|---------------|
| I.Gürsel Hük.    | 30.05.1960-04.01.1961 | 1              | 3             |
| II.Gürsel Hük.   | 05.01.1961-28.10.1961 | 1              | 3             |
| VIII.İnönü Hük.  | 20.11.1961-01.06.1962 | 1              | 4             |
| IX.İnönü Hük.    | 25.06.1962-02.12.1963 | 1              | 4             |
| X.İnönü Hük.     | 25.12.1963-13.02.1965 | 1              | 3             |
| Örgüplü Hük.     | 20.02.1965-22.10.1965 | 1              | 3             |
| I.Demirel Hük.   | 27.10.1965-22.10.1969 | -              | 5             |
| II.Demirel Hük.  | 03.11.1969-14.02.1970 | -              | 4             |
| III.Demirel Hük. | 06.03.1970-12.03.1971 | -              | 3             |
| I.Erim Hük.      | 26.03.1971-03.12.1971 | 3              | 2             |
| II.Erim Hük.     | 11.12.1971-17.04.1972 | -              | 4             |
| Melen Hük.       | 22.05.1972-10.04.1973 | -              | 4             |
| Talu Hük.        | 15.04.1973-16.12.1973 | 2              | 2             |
| I.Ecevit Hük.    | 26.01.1974-16.09.1974 | 1              | 3             |
| İrınak Hük.      | 16.11.1974-31.03.1975 | 1              | 3             |
| IV.Demirel Hük.  | 31.03.1975-21.06.1977 | 3              | 4             |
| II.Ecevit Hük.   | 21.06.1977-03.07.1977 | 2              | 2             |
| V.Demirel Hük.   | 21.07.1977-31.12.1977 | 2              | 4             |
| III.Ecevit Hük.  | 05.01.1978-17.10.1979 | 3              | 7             |
| VI.Demirel Hük.  | 12.11.1979-12.09.1980 | -              | 6             |

1961 Anayasası sistemine göre siyasi iktidarı esas olarak kullanan ve temel politikaları belirleyen Başbakan'a yardımcı olmak üzere "Başbakanlık Dairesi" oluşturulmuştur ve bu daire içinde gerekli görülen sayıda Devlet Bakanlığı, Başbakanlık Müsteşarlığı ve Özel Kalem Müdürlüğü bulunmaktadır. Bundan başka danışmanlar, basın merkezi ve Sivil Savunma Uzmanlığı Başbakanlık Dairesi'nin diğer birimleridir.

Ayrı ve kendine özgü bir örgütlenmeye sahip olan Milli İstihbarat Teşkilatı, Başbakan'a bağlı olarak hizmet görmekte; Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Reisliği, Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğü, Özlük ve Yazı İşleri Genel Müdürlüğü ile Arşiv Genel Müdürlüğü, Başbakanlık Müsteşarı'na bağlı olarak çalışmaktadır.

Devlet örgütlenmesi içinde doğrudan doğruya Başbakanlığa bağlı birtakım kurumlar bulunmaktadır ve 1961 sistemi bu tür kurumların sayısını arttırmıştır. Başbakan'ın tek başına, çok sayıdaki bu kurumların işleyişlerini yönetip denetlemesi imkansız olduğundan, söz konusu kurumların siyasal açıdan yönlendirilip idare edilmesi Devlet Bakanlıkları ile gerçekleştirilmiştir. Başbakan, hükümetini oluştururken, kaç Devlet Bakanı atayacağına, hangi bağlı kuruluşların hangi Devlet Bakanı'nca idare edileceğine kendisi karar vermekte, bu alanda herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır.<sup>45</sup>

DPT, TODAİE, TÜBİTAK gibi bağlı kuruluşlar genelde tüm kamu bürokrasisine hizmet verdiklerinden ve çalışma alanı itibariyle bir bakanlığın örgütlenmesi içine kolaylıkla giremediklerinden dolayı, bu kuruluşları devlet örgütlenmesi içinde Başbakanlığa bağlamanın ve gerekirse bir Devlet Bakanı'nın denetimi altına sokabilmenin yürütme için esneklikler ve kolaylıklar sağlayabileceği düşünülmüştür. Bağlı kuruluşların bir kısmını istendiği zaman bir bakanlığa bağlamak imkanı da, bu esnekliğin sınırlarını genişletebilmiştir. Örneğin bir süre Başbakanlığa bağlı bir kuruluş olan Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Bakanlığı'nın kurulması üzerine, Başbakanlık'tan alınıp bu yapı içerisine yerleştirilmiştir.

1961 Anayasası'nda yürütme organının yasamaya karşı zayıf kaldığı görülmektedir. Parlamenter sistemin ayırıcı özelliklerinden biri olan yürütmenin yasamayı feshi yetkisi Kabine'ye verilmemiştir. Söz konusu imkan, zaten sorumsuz olan Cumhurbaşkanı'na tanınmış, ancak bu da birçok sınırlamaya tabi tutulmuştur. Bu durum, yürütmenin, parlamento çoğunluğuna dayanan parti-hükümeti anlamında alındığı ölçüde doğrudur. Çünkü parlamento çoğunluğuna güvensizlik hissiyle hareket eden Anayasa koyucunun, yasamanın içinden çıkacak bir parti-hükümete güven duymamış olması doğaldır.

---

<sup>45</sup> Şaylan, a.g.m., s.399.



Bu noktadan, sorunun diğerk bir yüzüne, yani oluşturulan kuvvetli yürütme cephesine gelinebilir. 1961 Anayasası yürütmeye, Bakanlar Kurulu'nun yanı sıra, özerk kuruluşları, devlet bürokrasisini ve özellikle de Milli Güvenlik Kurulu mekanizmasıyla askeri bürokrasiyi ortak etmiş, bu da kadrosu itibariyle belli belirsiz bir yürütmenin üstünlüğü prensibine doğru yol almıştır.<sup>46</sup>

Milli Güvenlik Kurulu, biçimsel olarak bir danışma kurulu olmakla beraber, sistemin işleyişi içinde temel politikaların belirlendiği yer olmuştur. Kurul, siyasi iktidarın temsilcisi durumunda bulunan Başbakan ve ilgili bakanlar ile yüksek komutanlardan oluşmaktadır. Aynı şekilde en temel ekonomik politikaların belirlendiği Yüksek Planlama Kurulu da, bakanlar ve DPT'nin yüksek bürokratlarından oluşmakta ve bu kurulda hangi tür ekonomi politikalarının izlenmesi gerektiği konusunda Başbakan ile daire başkanı düzeyinde bir bürokrat eşit söz ve oy hakkına sahip bulunmaktadır.<sup>47</sup>

Kısaca yürütme, Bakanlar Kurulu (parti-hükümeti) olarak alındığında zayıftır; partiler meclisine ve Bakanlar Kurulu'na karşı bir devlet bürokrasisi olarak alındığında ise kuvvetlidir. Yani yürütmenin "politika" kanadı zayıf, "idare" kanadı kuvvetlidir. Ancak yasama da zayıftır ve yürütmenin politika kanadının zayıflığı asıl buradan kaynaklanmaktadır. 1961 Anayasası'nın sorunu, kuvvetler ayrılığını kuvvetler çatışmasına döndürmek değil, zayıf parlamentodan zayıf hükümet çıkarmaktır.

12 Mart 1971 Muhtırası'ndan sonra yürütme alanındaki değişikliklerden en önemlileri, özerk kuruluşlar için çeşitli sınırlamalar konulması, Silahlı Kuvvetler'in devlet yapısı içindeki ağırlığının arttırılması ve hükümete "kanun hükmünde kararname" çıkarma yetkisinin tanınmasıdır. Ancak bu değişikliklere rağmen ne iktidarlar

---

<sup>46</sup> Parla, a.g.e., s.30-31.

<sup>47</sup> Şaylan, a.g.m., s.408.

daha güçlü olmuş, ne de Anayasa'ya yöneltilen eleştiriler son bulmuştur.<sup>48</sup>

#### **4-1961-1982 Döneminde Başbakanlık Merkez Teşkilatı**

1954 tarih ve 6330 sayılı kanundan sonra 1981 yılına kadar, Başbakanlık merkez teşkilatı birimlerinin teşkili veya kaldırılması konusunda herhangi bir kanun çıkarılmamış ve yapılan değişiklik ve ilaveler çoğunlukla idari kararlarla gerçekleştirilmiştir. Bunun dışında az sayıdaki birimin kurulması, kaldırılması veya adının değiştirilmesi, Bakanlar Kurulu kararına dayanan kadro cetvelleriyle yapılmıştır.

##### **a-)1961-1965 Arasındaki Değişiklikler**

Bu yıllar arasındaki ilk değişiklik, Başbakanlığın 21 Ocak 1965 tarih ve 27-190/364 sayılı genelgesi ile "Dış Seyahat İşleri Müşavirliği"nin kurulmasıdır.

Diğer değişiklik ise, 1943 yılında yürürlüğe giren 4443 sayılı kanunla resmen Başbakanlığın merkez teşkilatı birimi haline getirilen Milli Emniyet Hizmetleri Reisliği'nin, 6 Temmuz 1965 tarih ve 644 sayılı kanunla<sup>49</sup> Başbakanlık merkez teşkilatından ayrılmasıdır.

<sup>48</sup> Mümtaz SOYSAL-Fazıl SAĞLAM, "Türkiye'de Anayasalar", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ans., cilt 1, İstanbul 1983, s.42.

<sup>49</sup> Resmi Gazete, 22.07.1965, no: 12055.

## **b-)1975-1976 Arasında Kurulan Birimler**

1965 yılında yukarıda belirtilen değişikliklerden sonra Başbakanlık merkez teşkilatında on yıl süre ile herhangi bir değişiklik yapılmamıştır. Kurum seviyesinde yapılan çalışmaların ardından 1975-1976 yılları arasında ise, 6330 sayılı kanunla kurulmuş bulunan Başbakanlık merkez teşkilatı birimlerinin yanında, makam onayı ile de bazı birimler kurulmuştur. Bu birimler sırasıyla şunlardır:

- 14 Mayıs 1975 tarih ve 5/25-2928 sayılı makam onayı ile "Organizasyon ve Metod Kurulu" oluşturulmuş, bu kurul sonradan Başbakanlık teşkilat şemasında ve talimatında "Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği" adını almıştır. Söz konusu kurul, 27 Eylül 1977 tarih ve 5105-02214 (1977/31) sayılı iç genelge ile kaldırılarak görevlerinin yürütülmesi "Organizasyon ve Metod Daire Başkanlığı"na devredilmiştir.
- 3 Eylül 1975 tarih ve 42/901-5773 sayılı makam onayı ile "Baş Hukuk Müşavirliği" oluşturulmuş, daha sonra 21 Nisan 1978 tarih ve 7/15264 sayılı kadro kararnamesi ile adı "Hukuk Müşavirliği" olarak değiştirilmiştir.
- 13 Ekim 1975 tarih ve 6498 sayılı makam onayı ile "Güvenlik İşleri Müşavirliği" oluşturulmuş, bu birim 27 Eylül 1977 tarih ve 5105-02214 (1977/31) sayılı iç genelge ile kaldırılarak görevlerinin Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı'nca yürütülmesine karar verilmiş, ardından da 17 Ekim 1977 tarih ve 5105-02237 (1977/34) sayılı iç genelge ile Güvenlik İşleri Müşavirliği tekrar oluşturulmuştur.
- 17 Ekim 1975 tarihli (sayı yok) makam onayı ile "Sosyal ve İdari İşler Daire Başkanlığı" kurulmuş, Başbakanlık teşkilatının yeniden

düzenlenmesi nedeniyle Malzeme, Mali İşler, Sosyal ve İdari İşler, Genel Evrak ve Arşiv ile Muamelat Müdürlükleri ve Ayniyat Muhasipliği üniteleri bu birime bağlanmıştır.

- 30 Aralık 1975 tarih ve 368-01128 sayılı makam onayı ile "Organizasyon ve Metod Daire Başkanlığı" kurulmuştur.
- 19 Nisan 1976 tarihli makam onayı ile "Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Dairesi Başkanlığı", "Milletlerarası İlişkiler ve Teknolojik Gelişmeler Dairesi Başkanlığı" ve "Araştırma, Geliştirme ve Değerlendirme Dairesi Başkanlığı" olmak üzere üç birim kurulmuştur. Makamın 2 Eylül 1976 tarih ve 1040-31/01043 sayılı onayı ile bu birimlerin adlarındaki "daire" ibaresi kaldırılmış ve yerine "kurulu" ibaresi getirilmiştir. 17 Ekim 1977 tarih ve 5105-02237 sayılı makam onayı ile Ekonomik ve Sosyal ilişkiler Kurulu ile Milletlerarası İlişkiler ve Teknolojik Gelişmeler Kurulu Başkanlıkları birleştirilerek görevlerinin "Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Kurulu Başkanlığı"na yürütülmesine karar verilmiştir. Bu birim, yine makamın 23 Kasım 1978 tarih 310-11053 sayılı onayı ile "İç Sorunları İzleme ve Eşgüdüm Danışmanlığı" ile "Dış Sorunları İzleme ve Eşgüdüm Danışmanlığı" olarak iki birime ayrılmış, daha sonra da makamın 7 Aralık 1979 tarih ve 5105-03308 sayılı onayı ile bu iki birimden birincisi "Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Müşavirliği", ikincisi ise "Milletlerarası İlişkiler ve Teknolojik Gelişmeler Müşavirliği" olarak değiştirilmiştir.
- 7 Eylül 1976 tarih ve 388-09203 sayılı makam onayı ile "Parlamento ile İlişkiler Müşavirliği" kurulmuş, daha sonra ise bu birime ait görevlerin, Başbakanlığın 13 Nisan 1979 tarih ve 5105-03107 (1979/5) sayılı iç genelgesi ile Müsteşar Yardımcısı tarafından yürütülmesine karar verilmiştir.

- 21 Nisan 1976 tarih ve 386-1/05485 sayılı makam onayı ile "Halkla İlişkiler ve Enformasyon Dairesi Başkanlığı" kurulmuştur. Bu daire başkanlığı, 21 Nisan 1978 tarih ve 7/15264 sayılı Bakanlar Kurulu'nun kadro kararnamesi ile kaldırılarak, bu görevler Başbakan'ın Basın Müşaviri tarafından yürütülmüştür.
- 12 Ekim 1976 tarih ve 388-2/09796 sayılı makam onayı ile "Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığı" kurulmuştur.

### **c-)1976 Yılı İtibariyle Başbakanlık Merkez Teşkilatı**

Başbakanlığın yeni teşkilat yapısında, 6330 sayılı kanunla 1954 yılında kurulmuş bulunan Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı, Neşriyat ve Müdevvenat, Arşiv, Özlük ve Yazı İşleri Umum Müdürlükleri ile Özel Kalem Müdürlüğü mevcut yapılarını korumuşlar, aynı kanunla kurulmuş bulunan Levazım ve Daire Müdürlüğü ile Evrak Müdürlüğü, yeni teşkilatlanmada Sosyal ve İdari İşler Daire Başkanlığı altında toplanmıştır. Bu duruma göre Ekim 1976 tarihinde Başbakanlık merkez teşkilatı şu birimlerden oluşmaktadır (bkz.Tablo-14):

1-Müsteşarlık

2-Müsteşar Yardımcılıkları

3-Özel Kalem Müdürlüğü

4-Başbakanlık Başmüşavirliği

5-Baş Hukuk Müşavirliği

6-Savunma Sekreterliği

7-Güvenlik İşleri Müşavirliği

8-Kanunların ve Mevzuatın Basitleştirilmesi ve Sadeleştirilmesi  
Müşavirliği

9-Merkezi İdareyi Geliştirme Müşavirliği

10-Dış Seyahat İşleri Müşavirliği

11-Parlamento ile İlişkiler Müşavirliği

12-Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı

13-Neşriyat ve Müdevvenat Genel Müdürlüğü

14-Arşiv Genel Müdürlüğü

15-Özlük ve Yazı İşleri Genel Müdürlüğü

16-Milletlerarası İlişkiler ve Teknolojik Gelişmeler Kurulu Başkanlığı

17-Ekonomik ve Sosyal İlişkiler Kurulu Başkanlığı

18-Araştırma, Geliştirme ve Değerlendirme Kurulu Başkanlığı

19-Organizasyon ve Metod Dairesi Başkanlığı

20-Halkla İlişkiler ve Enformasyon Dairesi Başkanlığı

21-Sosyal ve İdari İşler Dairesi Başkanlığı

22-Muhasebe Müdürlüğü

23-Cumhuriyet Arşivi Daire Başkanlığı

#### **d-)1980-1981 Arasında Kurulan Birimler**

1980-1981 arasındaki dönemde Başbakanlık merkez teşkilatına 7 birim daha eklenmiştir. İdari kararlar oluşturulan söz konusu birimler şunlardır:

1-Milli Güvenlik Konseyi ile İrtibat İşleri Daire Başkanlığı (3 Ekim 1980)

2-İdari Reorganizasyon Daire Başkanlığı (3 Ekim 1980)

3-Teftiş Kurulu Başkanlığı (3 Ekim 1980)

4-Dış Seyahat Komitesi (13 Ekim 1980)

5-Başbakanlık Sıkıyönetim Koordinasyon Merkezi (14 Ekim 1980)

6-Başbakanlık Transit Koordinasyon Merkezi (12 Aralık 1980)

7-Parlamento ile İlişkiler Müşavirliği (26 Ekim 1981)



**TABLO 14 : 1976 Yılı İtibariyle Başbakanlık Merkez Teşkilatı  
Şeması**

|                                                               |                                                   |                                                                                   |                                      |
|---------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| BAŞBAKAN    Özel Kalem Mdr.                                   |                                                   |                                                                                   |                                      |
| MÜSTEŞAR                                                      |                                                   |                                                                                   |                                      |
| Başbakanlık Başmüş.                                           | Baş Hukuk Müş.                                    | Savunma Sek.                                                                      | Güvenlik İşleri Müş.                 |
| Müsteşar Yard.                                                | Müsteşar Yard.                                    | Müsteşar Yard.                                                                    | Müsteşar Yard.                       |
| Kanunlar ve Kararlar<br>Tetkik Daire. Bşk.                    | Merkezi İdareyi<br>Geliştirme Müş.                | Neşriyat ve<br>Müdevvenat<br>Gn. Mdr.                                             | Özlük ve Yazı<br>İşleri Gn. Mdr.     |
| Ekonomik ve Sosyal<br>İlişkiler Krl. Bşk.                     | Dış Seyahat<br>İşleri Müş.                        | Arşiv Gn. Mdr.                                                                    | Sosyal ve İdari<br>İşler Daire. Bşk. |
| Milletlerarası İlişkiler<br>ve Teknolojik Geliş.<br>Krl. Bşk. | Halkla İlişkiler<br>ve Enformasyon<br>Daire. Bşk. | Cumhuriyet Arşivi<br>Daire. Bşk.                                                  | Muhasebe Mdr.                        |
| Araştırma, Geliştirme<br>ve Değerlendirme<br>Krl. Bşk.        | Organizasyon ve<br>Metod Daire. Bşk.              | Kanunların ve Mev-<br>zuatın Basitleştiril-<br>mesi ve Sadeleştiril-<br>mesi Müş. |                                      |
| Parlamento ile İlişki-<br>ler Müş.                            |                                                   |                                                                                   |                                      |

1961 Anayasası'nın 105.maddesi ile Başbakan'ın, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak bakanlar arasında işbirliğini sağlayacağı ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetceği ifade edilmiş ve böylelikle ilk kez 1961 Anayasası ile Başbakan, eşitler arasında birinci konumundan çıkarılmıştır.

Yine 1961 Anayasası ile ilk kez parlamento dışından bakan atanabilmesi sağlanmıştır. Ancak böyle bir düzenlemenin, parlamentonun içinden çıkan ve yine ona karşı siyasal açıdan sorumlu

olan hükümet ilkesine dayanan parlamenter sistemle ne derece bağdaştığı tartışmalıdır.

Bunların yanında 1961 Anayasası, yürütmeyi güçsüz bıraktığı gerekçesi ile eleştirilmiş ve bu nedenle 1971 yılında yapılan düzenleme ile Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verilmiştir.

Parlamenter sistemde mevcut olan ancak 1961 Anayasası'nda yer almayan bir husus ise, bir bakanın görevine Başbakan'ın önerisi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından son verilebilmesidir. Bu duruma uygun düzenleme 1982 Anayasası ile Türk siyasal sistemine girmiştir.

Türk Başbakanlık kurumunun, Osmanlı Devleti döneminden 1982 Anayasası dönemine kadar yaşadığı tarihsel gelişim bu biçimde açıklandıktan sonra, günümüz Türkiye'sindeki durumun incelenmesi gerekmektedir. Kapsam olarak geniş olmasının yanı sıra bu araştırmanın temelini oluşturması, Başbakanlık kurumunun 1982 Anayasası döneminde yaşadığı gelişmelerin ayrı bir bölümde incelenmesini zorunlu kılmaktadır. Böylece Türk Başbakanlık kurumunun günümüzdeki yapı ve konumu tüm açıklığı ile görülebilecek ve sorunları da tartışılabilecektir.

## **ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**

### **1982 ANAYASASI DÖNEMİNDE BAŞBAKANLIK KURUMU VE SORUNLARI**

Günümüzde yasama ve yürütme arasındaki denge dikkate alındığında, daha önce de açıklandığı gibi yürütmenin gittikçe kuvvetlendiği görülmektedir. Devlet fonksiyonlarındaki artış, devletin motoru olarak nitelenen hükümetin faaliyetlerinin de artması sonucunu doğurmuştur. Neticede ise klasik parlamenter sistemdeki kuvvetler dengesi yürütme lehine bozulmuştur.

Türkiye'de 1982 Anayasası hazırlanırken, dünyadaki bu gelişmelere uygun olarak, yürütmenin güçlendirilmesi doğrultusunda hareket edilmiştir. Anayasa'yı hazırlayanları böyle bir düzenleme yapmaya iten neden ise, 1961 Anayasası'nın güçlü yürütme gerçekleştirmede yetersiz kaldığı düşüncesidir. Bunun için de yalnızca yürütme organını düzenleyen kuralların değiştirilmesiyle yetinilmemiş, parlamentonun çalışması da "rasyonalize" edilmeye çalışılmıştır. Bu doğrultuda olarak yasama süreci ikinci meclisin kaldırılmasıyla kısaltılmış, seçim dönemi dört yıldan beş yıla çıkarılarak parlamentoya dayalı hükümetlere daha uzun bir çalışma süresi sağlanmış, meclisin

toplantı yeter sayısı üçte bire ve karar yeter sayısı da toplantıya katılanların salt çoğunluğuna indirilmiş, grup yetkilerindeki değişiklikler yoluyla muhalefetin engellemeleri önlenmeye çalışılmıştır.<sup>1</sup>

1961 Anayasası'nda yürütme "kanunlar çerçevesinde" Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından yerine getirilen bir "görev" olarak düzenlenirken (md:6) 1982 Anayasası, yürütme "yetkisi ve görevi"nin Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu tarafından "Anayasa ve kanunlara uygun olarak" yerine getirileceğini belirtmiştir (md:8). Bunun anlamı yürütmenin, yasalara aykırı olmamak kaydıyla, yasanın ötesinde, doğrudan doğruya Anayasa'dan gelen ve kendi niteliğinden doğan yetkiler kullanabilmesidir.<sup>2</sup> Anayasa'nın söz konusu maddesinin gerekçesinde, yürütmenin hem yetki hem de görev olarak düzenlenmesinin nedeni olabilecek şekilde yapılan açıklama şudur:

"1961 Anayasası ... yürütmeyi devletin yönetiminde, bütün faaliyetlerinde yasama kuvvetine bağlı, yasamaya tabi bir kuvvet olarak düzenlemişti. Halbuki modern hayatta yürütme kuvveti devletin beyni, hareket gücünün kaynaklandığı motorudur. Bundan dolayıdır ki 1961 ila 1980 arasındaki devrede karar almak kudretinden yoksun hükümetler görülmüştür. İşte bu duruma son vermek için yürütme yasamaya tabi bir organ olmaktan çıkarılmış, her iki kuvvetin devlet faaliyetlerinin düzenlenmesinde eşitlik ve denklik içinde işbirliği yapmalarını öngören parlamenter hükümet sistemi bütün gerekleriyle uygulamaya konulmuştur. Bu nedenle yürütme 1961 Anayasası'nda olduğu gibi bir görev değil, gerekli yetkilere sahip ve kanunların kendisine verdiği görevleri yerine getiren bir kuvvet olarak düzenlenmiştir".

<sup>1</sup> Mehmet TURHAN, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF Yay., Diyarbakır 1989, s.95.

<sup>2</sup> Mümtaz SOYSAL-Fazıl SAĞLAM, *"Türkiye'de Anayasalar"*, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ans., cilt 1, İletişim Yay., İstanbul 1983, s.49.

Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde, gerek yürütme organını güçlendirme anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilen 1982 Anayasası ile ve gerekse 1982 Anayasası'nın yürürlüğe konulmasından bu yana Başbakan'a ve Başbakanlık kurumuna dair çıkarılan çeşitli kanunlarla getirilmiş değişim ve düzenlemeler, yürütmeyi kuvvetlendirme çabasının giderek daha da güçlendiği günümüz Türkiye'sinde, söz konusu eğilim doğrultusunda değerlendirilecektir.

## **I-1982 ANAYASASI'NIN KURDUĞU HÜKÜMET SİSTEMİ**

1982 Anayasası'nın öngördüğü gerçek hükümet biçiminin ne olduğu konusunda doktrinde çeşitli değerlendirmeler mevcuttur. "Başkanlık Hükümeti", "Otoriter Başkanlık Hükümeti", "Başkanlı Parlamenter Sistem", "Zayıflatılmış Parlamenterizm" bu değerlendirmelerden birkaçıdır. Ancak 1982 Anayasası'nın temelde yine parlamenter sistemi muhafaza ettiği söylenebilir. Çünkü "yarı" da olsa bir başkanlık sisteminin varlığı için, Cumhurbaşkanı'nın halk tarafından seçilmesi ve yürütmenin karar sürecine doğrudan katılması gerekmektedir. Dolayısıyla 1982 Anayasası'nın getirdiği sistem, klasik parlamenter rejim ile yarı-başkanlık rejimi arasında kendine özgü bir nitelik taşımaktadır.<sup>3</sup>

## **A-CUMHURBAŞKANI'NIN ANAYASAL KONUMU**

Yasama organı karşısında düzenleyici işlem yapma yetkisi bakımından güçlendirilen yürütme, kendi içinde de güçlendirilerek

---

<sup>3</sup> Burhan KUZU, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Liberal Düşünce, cilt 1, sayı 2, Bahar 1996, s.41.

Cumhurbaşkanı'na yeni bir statü tanınmıştır. 1961 Anayasası'ndan farklı olarak 1982 Anayasası, Cumhurbaşkanı'na tanınmış olan yetkileri tek bir madde halinde -104.madde- saymıştır. Böylece 1982 Anayasası'nda Cumhurbaşkanı'na önemli bir yer ayrıldığı izlenimi oluşturulmaya çalışılmıştır.<sup>4</sup>

Bir diğer nokta 1982 Anayasası'nda verilmiş bazı yeni yetkilere rağmen Cumhurbaşkanı'nın, yürütmenin karar sürecine doğrudan ve aktif olarak katılmasının pek mümkün olmamasıdır. Ancak bu durum, Cumhurbaşkanı'nın "tarafsızlık" ilkesine tam olarak uyması şartı ile böyledir. Zira belli bir çoğunluğun liderliğinden yani parti genel başkanlığından ve aktif Başbakanlık makamından, sembolik yetkilere sahip Cumhurbaşkanlığı makamına gelinmesi durumunda bazı zorluklar çıkabilecektir.

1982 Anayasası'nın bugüne dek olan uygulamalarına bakıldığında, Cumhurbaşkanı ve Başbakan arasında bazı yetki çatışmalarının yaşandığı görülmüştür. Örneğin Cumhurbaşkanı Özal ile Başbakan Yılmaz arasında, Cumhurbaşkanı Özal ile Başbakan Demirel arasında, Cumhurbaşkanı Demirel ile Başbakan Çiller arasında bu tür anlaşmazlıklar olmuştur.

Anayasa'nın 105.maddesinde, "Cumhurbaşkanı'nın, Anayasa ve diğer kanunlarda Başbakan ve ilgili bakanın imzalarına gerek olmaksızın tek başına yapabileceği belirtilen işlemleri dışındaki bütün kararları, Başbakan ve ilgili bakanlarca imzalanır; Cumhurbaşkanı'nın re'sen imzaladığı kararlar ve emirler aleyhine, Anayasa Mahkemesi dahil, yargı merciilerine başvurulamaz" denilmektedir.

Cumhurbaşkanı'nın re'sen yapacağı işlemler ise Anayasa'nın 104.maddesinde belirtilmiştir. Bunlardan yürütmeye ilişkin olanlar şunlardır:

---

<sup>4</sup> Kuzu, a.g.m., s.40.

- Başbakan'ı atamak ve istifasını kabul etmek,
- Başbakan'ın teklifi üzerine bakanları atamak ve görevlerine son vermek,
- Gerekli gördüğü hallerde Bakanlar Kurulu'na başkanlık etmek veya Bakanlar Kurulu'nu başkanlığı altında toplantıya çağırarak,
- Yabancı devletlere Türk devletinin temsilcilerini göndermek, Türkiye Cumhuriyeti'ne gönderilecek yabancı devlet temsilcilerini kabul etmek,
- Milletlerarası anlaşmaları onaylamak ve yayımlamak,
- TBMM adına Türk Silahlı Kuvvetleri'nin başkomutanlığını temsil etmek,
- Türk Silahlı Kuvvetleri'nin kullanılmasına karar vermek,
- Genelkurmay Başkanı'nı atamak,
- Milli Güvenlik Kurulu'nu toplantıya çağırarak ve başkanlık etmek,
- Başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu kararıyla sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan etmek ve kanun hükmünde kararname çıkarmak,
- Kararnameleri imzalamak,
- Sürekli hastalık, sakatlık veya kocama sebebi ile belirli kişilerin cezalarını hafifletmek veya kaldırmak,
- Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkanını atamak,



- Devlet Denetleme Kurulu'na inceleme, araştırma ve denetleme yaptırmak,
- Yüksek Öğretim Kurulu üyelerini seçmek,
- Üniversite rektörlerini seçmek.

## **B-BAŞBAKAN VE BAKANLAR KURULU'NUN ANAYASAL KONUMLARI**

1982 Anayasası'nın 8.maddesi, yürütmenin, parlamenter rejimlere uygun olarak dūalist yapıda olduğunu belirtmiştir. Bu yapı içerisinde Bakanlar Kurulu, siyasal bakımdan sorumlu ve dolayısıyla da yürütme yetkisini fiilen kullanan organdır.

1982 Anayasası'nın Bakanlar Kurulu'nun kuruluşu, görevleri ve sorumluluğu ile ilgili hükümleri, 1961 Anayasası'nın bu konudaki hükümlerinden çok da farklı değildir: "Bakanlar Kurulu, Başbakan ve bakanlardan kurulur. Başbakan, Cumhurbaşkanınca, TBMM üyeleri arasından atanır. Bakanlar, TBMM üyeleri veya milletvekili seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından Başbakanca seçilir ve Cumhurbaşkanınca atanır; gerektiğinde Başbakan'ın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca görevlerine son verilir (md:109)".

Bir bakanın görevine, Başbakan'ın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca son verilebilmesi, 1961 Anayasası'ndan farklı tarafı oluşturmaktadır. Böylece Başbakan'ın Bakanlar Kurulu üzerindeki otoritesi güçlendirilmiştir. Bu hükmün özellikle koalisyon hükümetlerinde işe yarayacağı düşünülebilir. Çünkü koalisyon hükümetlerinde Başbakan'ın Bakanlar Kurulu üzerindeki otoritesi, bakanların bir bölümünün başka partilerden olması nedeniyle zayıflamaktadır. Ancak uygulamada Başbakanlar, koalisyonun

bozulacağı korkusu ile bunu yapmamaktadırlar. Bu düzenleme, Başbakan'ın siyasal açıdan güçlendirilmesi ve hükümet programının uyum içinde yürütülebilmesi amacına yöneliktir.<sup>5</sup>

1961 Anayasası ile kabul edilmiş olan "parlamento dışından" bakan atanabilmesi usulü, 1982 Anayasası ile de korunmuştur. Parlamento dışından bakan atananlar, 81.maddede belirtildiği gibi, bakan sıfatını taşıdıkları sürece milletvekillerinin tabi oldukları kayıt ve şartlara uyarlar ve yasama dokunulmazlığına sahip bulunurlar. 1961 Anayasası'ndan alınan bu hüküm, parlamento üyesi olmayan teknisyen niteliğine sahip kişilerin de bakan olabilmelerini sağlama gerekçesiyle Anayasa'ya girmiştir. 1961 Anayasası dönemindeki uygulamada, olağanüstü dönemler dışında bu tür bakanların oldukça sınırlı sayıda atandığı, bunların diğerlerinden daha başarılı olmadıkları ve hatta meclis üyesi bakanlar kadar partizan oldukları görülmüştür. Seçimden çıkmış parlamentoya karşı siyasal açıdan sorumlu hükümet ilkesine dayanan parlamenter sistemde pek uygulaması olmayan bu hüküm, yer almaması gerekirken 1982 Anayasası'na tekrar konulmuştur.

Bakanlar Kurulu, Cumhurbaşkanı tarafından Bakanlar Kurulu listesinin uygun görülerek atamaların yapıldığının bildirilmesi ile kurulmuş olur. Kurulan Bakanlar Kurulu'nun listesi tam olarak TBMM'ye sunulur ve güvenoyuna başvurulur (md:110). Anayasa'da Bakanlar Kurulu'nun güvenoyu almış sayılması için özel bir çoğunluk aranmamış ve böylece hükümetin kurulması kolaylaştırılmak istenmiştir. Bunun yanında göreve başlandıktan sonra da Başbakan'ın, daha önce Bakanlar Kurulu'nda görüşülmek kaydıyla, meclisten güvenoyu istemesi her zaman mümkündür (md:111). Bu maddenin gerekçesinde, "TBMM'de sahip olduğu çoğunluğu tebarüz ettirmek veya böyle bir çoğunluğun bulunup bulunmadığını araştırmak, Bakanlar

---

<sup>5</sup> Turhan, a.g.e., s.128.

Kurulu'nun hakkı olmalıdır. Ayrıca hükümet, güvenoyu isteyerek kendisini takviyeyi düşünebilir" denilmiştir.

Söz konusu maddeye göre güven isteminde bulunma hakkı yalnızca Başbakan'a verilmiştir; bir bakan, yalnızca kendi bakanlığını ilgilendiren eylem ve işlemlerden dolayı, TBMM'de şahsı için güven isteminde bulunamaz. Güven istemi de ancak, üye tamsayısının salt çoğunluğu ile reddedilebilmektedir. Başka bir deyişle görev başlangıcındaki güvenoyunda adi çoğunluk yeterli görüldüğü halde, görevde bulunan bir hükümetin güven istemi sonucunda düşürülebilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğu aranmış ve böylece hükümetlerin kurulabilmeleri kolaylaştırılırken, düşürülebilmeleri zorlaştırılmıştır. Buradaki amaç, hükümet bunalımlarını ve hükümet istikrarsızlıklarını azaltmaktır.<sup>6</sup>

1982 Anayasası'nda, daha önceki Anayasalar'dan farklı olarak, Başbakan'ın bakanlarla olan ilişkilerine tam bir hiyerarşi getirilmiştir. 1961 Anayasası, "Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlar ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetir (md:105/1)" diyerek Başbakan'ı "eşitler arasında birinci" konumundan çıkarmış ve bakanlar karşısında üstün bir duruma getirmiştir.

1982 Anayasası'nın buna ek olarak getirdiği yenilik ise, bakanların bireysel sorumluluklarından söz ederken "Başbakan'a karşı sorumluluk" kavramına yer vermiş olmasıdır. Buna göre "her bakan, Başbakan'a karşı sorumlu olup ayrıca kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden de sorumludur (md:112/2)" denilmekte ve Başbakan'ın bakanlar üzerindeki egemen durumu pekiştirilmektedir. Ayrıca Başbakan'ın bakanlar karşısındaki üstünlüğünün daha da sağlamlaştırılması amacıyla, aynı maddenin üçüncü fıkrasında "Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve

<sup>6</sup> Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, 2.bsm., Yetkin Yay., Ankara 1992, s.309.

kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür" ibaresine yer verilmiştir.

Diğer bir nokta da, Bakanlar Kurulu'nun ayakta durabilmesinin Başbakan'ın durumu ile sıkı sıkıya bağlı olmasıdır. Başbakan'ın istifa etmesi, bütün Bakanlar Kurulu'nun da görevden ayrılması anlamına gelmektedir. Ayrıca Anayasa'daki "TBMM kararı ile Yüce Divan'a verilen bir bakan, bakanlıktan düşer. Başbakan'ın Yüce Divan'a sevki halinde hükümet istifa etmiş sayılır (md:113/3)" hükmü de, Başbakan'ın Bakanlar Kurulu içindeki güç ve önemini ortaya koymaktadır.

1982 Anayasası'nın yürütmeyi güçlendirme açısından bir diğer niteliği de, 1961 Anayasası'nda 1971 yılında yapılan değişiklik ile Bakanlar Kurulu'na verilen "kanun hükmünde kararname" çıkarma yetkisini daha da genişletilmiş olmasıdır. Anayasa'nın 91.maddesine göre "TBMM, Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi verebilir". Söz konusu yetki, ancak bir "yetki kanunu" ile verilebilir. "Yetki kanunu, çıkarılacak kanun hükmünde kararnamenin, amacını, kapsamını, ilkelerini, kullanma süresini ve süresi içinde birden fazla kararname çıkarılıp çıkarılamayacağını gösterir (md:91/2)". 1961 Anayasası'nda 1971 tarihinde yapılan düzenlemede (md:64/2), hangi kanunun hangi maddesinin hangi amaçlarla değiştirileceğinin bu yetki kanunlarında zorunlu olarak belirtilmesi öngörülmüş iken, 1982 Anayasası'nda artık buna gerek duyulmadan genel bir yetki verilmesi yolu tercih edilmiştir.

1982'deki bu yeni düzenlemenin bir diğer anlamı da şudur: Bakanlar Kurulu yetki kanununa dayanmak koşulu ile, daha önce kanunla düzenlenmemiş konularda asli düzenleme yapabilme imkanına kavuşturulmuştur. Yani Bakanlar kurulu, kanun hükmünde kararnameler ile ilk elden düzenleme yapabilecektir. Bu ilkeler içinde Bakanlar Kurulu, çok geniş yetkilerle donatılmış bulunmaktadır. Ayrıca "Bakanlar Kurulu'nun istifası, düşürülmesi veya yasama döneminin

bitmesi, belli süre için verilmiş olan yetkinin sona ermesine sebep olmaz (md:91/3)". Böylece kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisinin kendi süresinin tamamlanmasına kadar yürürlükte kalacağı ilkesi kabul edilmiş, yeni bir hükümetin kurulması ya da yasama organının seçim sonucu değişmesi halinde de bu yetkinin devam ettirilmesi öngörülmüştür.

Kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisine, Anayasa'nın 91/1 maddesindeki "sıkıyönetim ve olağanüstü haller saklı kalmak üzere ... temel haklar, kişi hakları ve ödevleri, ...siyasi haklar ve ödevler, kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemez"; 73/3 maddesindeki "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır"; 163.maddedeki "Bakanlar Kurulu'na kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez" hükümleri ile bazı sınırlamalar getirilmiştir. Ancak Anayasa'nın "piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi"ne ilişkin 167.maddesinin kabul ettiği ilkeler ve buna dayanılarak çıkarılan 2967 sayılı kanun karşısında, vergi konusundaki ana kısıtlamanın uygulamada yetersiz ve geçersiz kaldığı; oluşturulan ve geliştirilen fonlarla parasal alanda ve genel bütçeye girmesi gereken konulara hemen kaynak aktarma yetkisine sahip olan Bakanlar Kurulu'nun, bütçede hiçbir değişiklik yapmadan bu gibi işleri yürüttüğü gözlenmektedir.<sup>7</sup>

Bu noktada 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'ndan beri devam eden ve 1971 düzenlemesinden sonra da güncel konu olarak ortaya çıkarılan "yürütmenin güçsüz bırakıldığı" görüşlerini ortadan kaldırmak için düzenlemeler yapıldığı söylenebilir. Buna karşılık yürütmenin yasama organı yerine geçtiği yolundaki görüşler de son günlerde kuvvet kazanmaktadır. Parlamenter sistemin, parlamentonun üstünlüğüne dayalı bir rejim türü olduğu ve parlamentonun siyasal tartışmanın odak noktası olmaktan uzaklaşması ve adeta bir onay merkezi haline

<sup>7</sup> *Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA)*, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yay., Ankara 1992, s.48.

dönüşmesinin, parlamenter sistem açısından arzu edilmez bir durum ortaya koyduğu biçiminde görüşler de bulunmaktadır.<sup>8</sup>

1982 Anayasası'nın 1961 Anayasası'nda olduğu gibi önemli bir zaafı, yürütme organının iç kuruluşundan gelmektedir. Parlamenter rejimlerde etkin yürütme, idarenin yani sivil ve askeri bürokrasinin kendisine tabi olmasına dayanmaktadır.<sup>9</sup> Oysa 1982 Anayasası'nda madde numaralarına göre yürütmenin düzenlenişi şu biçimdedir:

I-Cumhurbaşkanı (101.-107. md.)

1-Devlet Denetleme Kurulu (108.md.)

II-Bakanlar Kurulu (109.-116.md.)

1-Milli Savunma (117.-118.md.)

a-)Başkomutanlık ve Genelkurmay Başkanlığı (117.md.)

b-)Milli Güvenlik Kurulu (118.md.)

III-Olağanüstü Yönetim Usulleri (119.-122.md.)

IV-İdare (123.-127.md.)

Anayasa, Genelkurmay Başkanı'nı, Başbakan'dan sonra ve bakanlardan önce göstermiştir. Genelkurmay Başkanı'nın görevi ne olursa olsun bu sıralanış biçimi doğru değildir. Çünkü Genelkurmay Başkanı sivil otoritenin emrindedir; sivil iktidarı kullanan bakanlar, Genelkurmay Başkanı'nın atanması ve görevden alınması hakkındaki Bakanlar Kurulu kararlarını imzalarlar. Bakanlardan herhangi birinin imzası olmadan Genelkurmay Başkanı atanamaz. Bu duruma

<sup>8</sup> KAYA, s.49; Turhan, a.g.c., s.147

<sup>9</sup> Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasi Rejimi 1980-1989*, 3.bsm., İletişim Yay., İstanbul 1993, s.75.



göre Genelkurmay Başkanı'nın bakanlardan önce gelmesinin anlamlı bir dayanağı yoktur.<sup>10</sup>

1961 Anayasası'nda Bakanlar Kurulu-Milli Güvenlik Kurulu ilişkisini düzenleyen hüküm, "Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında yardımcılık etmek üzere, gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na bildirir" biçimindeydi (md:111/3). Bu hüküm 1971'de "Milli Güvenlik Kurulu, milli güvenlik ile ilgili kararların alınmasında ve koordinasyonun sağlanmasında gerekli temel görüşleri Bakanlar Kurulu'na tavsiye eder" şekline dönüşmüştür. 1982 Anayasa taslağında ise Milli Güvenlik Kurulu kararları "uyulması gereken tavsiyeler" iken, 1982 sonuç belgesinde "öncelikle dikkate alınır" biçiminde yer almıştır (md:118/3). Sivil otorite-askeri otorite ilişkisindeki rol ve denge değişikliğinin 1961'de başlayan ve 1982'de tamamlanan seyri bu şekildedir. Bu değişiklik konusunda söylenebilecek son söz şudur: Parlamenter sistemlerdeki, idarenin herhangi bir organının -askeri bürokrasi dahil- yürütmeye yani Bakanlar Kurulu'na bağlı olması kuralının dışına çıkmış; idarenin bir organı, bazen yürütmeye eş düzeyli, bazen de yürütmeyi bağlayıcı ayrıcalıklı bir Anayasal konuma getirilmiştir. Böylece yürütme organına, 1961 Anayasası'nda olduğundan daha da ileri düzeyde, Milli Güvenlik Kurulu mekanizmasıyla askeri bürokrasi ortak edilmiş bulunmaktadır.<sup>11</sup>

1982 Anayasası'na göre Başbakanlığın sahip olduğu yetkilerden birisi de, idareye ilişkin olarak yönetmelik çıkarabilmesidir. "Başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla yönetmelikler çıkarabilirler (md:124/1)". 1961 Anayasası'nın bu konuyu düzenleyen 113.maddesi, yönetmelik çıkarabilecekler arasında Başbakanlığı öngörmemekteydi.

---

<sup>10</sup> Turhan, a.g.e., s.158.

<sup>11</sup> Parla, a.g.e., s.76-81.



Teziç, bazı hizmet birimlerinin Başbakanlığa bağlanmış olmasının sonucunda, Başbakanlığın da diğer bakanlıklar gibi sorumlu yürütme organı durumuna geldiğini, çünkü Başbakanlığa bağlı örgütlere ilişkin kanunların yürütülmesinden Başbakan'ın sorumlu olduğunu ve bu olgudan hareket edilerek 1982 Anayasası'nda Başbakanlığa da, diğer bakanlıklar gibi, idari düzenleyici işlemlerden yönetmelik çıkarma yetkisi tanındığını ileri sürmektedir.<sup>12</sup>

Anayasa'nın 124/2 maddesine göre yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanması zorunlu kılınmamış ve "hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanunla belirtilir" denilerek bu konudaki seçim yasama organına, uygulama da yürütmenin takdirine bırakılmıştır.

Anayasa'nın 124. maddesinin Danışma Meclisi gerekçesi şu biçimdedir:<sup>13</sup> "İdarenin en geniş uygulama alanına sahip düzenleyici işlem türü yönetmeliklerdir. Maddede yönetmelik çıkarabilecek kuruluşlar belirtilirken, uygulamadaki tereddütleri gidermek için, bakanlıklar ve kamu tüzel kişileri yanında Bakanlar Kurulu ile Başbakanlık da sayılmıştır. Bu şekilde yönetmelik çıkartılabilecek alan da, Başbakanlığın, bakanlıkların ve kamu tüzel kişilerinin görev alanlarını ilgilendiren kanun ve tüzüklerin uygulanmasını göstermek şeklinde geniş biçimde belirlenmiştir. Yalnız yönetmelikler, uygulama alanlarını düzenledikleri kanun ve tüzüklere aykırı hüküm getiremeyecektir".

Yine aynı madde üzerinde Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nun değişiklik gerekçesi de şöyledir: "Danışma Meclisi tarafından kabul edilen 132.maddenin birinci fıkrası, 1961 Anayasası'nın 113.maddesine benzer olarak ancak birinci fıkraya

<sup>12</sup> Erdoğan TEZİÇ, *Anayasa Hukuku*, 2.bsm., Beta Yay., İstanbul 1991, s.58-59.

<sup>13</sup> Atilla ÖZER, *Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası*, Bilim Yay., Ankara 1984, s.473.

'Başbakanlık' kelimesi de eklenmek suretiyle düzenlenmiştir. Özellikle kamu tüzel kişileri tarafından birbirine benzer nitelikte çıkarılan ve büyük kısmı mahalli nitelikte olan bütün yönetmeliklerin Anayasa hükmü gereği Resmi Gazete'de yayımlanması zorunluluğunun sebep olduğu gereksiz israfı önlemek bakımından maddenin son fıkrası 'hangi yönetmeliklerin Resmi Gazete'de yayımlanacağı kanunla belirtilir' şeklinde düzenlenmiştir".

1982 Anayasası'nda Başbakan ve Bakanlar Kurulu ile Başbakanlık kurumuna ait yetki ve görevler genel olarak bu şekilde düzenlenmiştir. Tüm bunlardan, yürütmenin genel olarak güçlendirilmesi eğilimi çerçevesinde, Başbakan ve Başbakanlık kurumunun da güçlendirildiği sonucu çıkarılabilir. Anayasal düzeyde yapılan bu düzenlemelerin ardından, Başbakanlık kurumunu daha da güçlendirmek amacıyla birtakım düzenlemeler daha yapılmış ve bu doğrultuda çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnameler çıkartılmıştır.

## **II-BAŞBAKANLIĞIN YASAL YAPISI VE YETKİLERİ**

1982 Anayasası'nda Başbakanlıkla ilgili olarak yukarıda açıklandığı biçimiyle yapılan Anayasal düzenlemelerin ardından, yasal düzeyde yapılan ilk ve en önemli düzenleme, 8 Haziran 1984 tarih ve 203 sayılı "Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"dir.<sup>14</sup> Düzenlemelerinden dolayı Başbakanlığı, bakanlıkların üzerinde hiyerarşik bir makam durumuna getiren bu kanun hükmünde kararname, 10 Ekim 1984 tarihinde kanunlaşmış ve 3056 sayılı "203 sayılı Başbakanlık Teşkilatı Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin

---

<sup>14</sup> Resmi Gazete, 18.06.1984, no:18415.

Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun"<sup>15</sup> adını alarak Başbakanlığın yapısı ve yetkileri konusundaki temel metin olmuştur.

3056 sayılı kanunun amacı, kanunun 1.maddesinde açıklanmıştır. Buna göre "bu kanunun amacı, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, devlet teşkilatının düzenli bir şekilde işlemesini temin etmek, Anayasa ve kanunlarla Başbakan'a verilen görevleri yerine getirmek için Başbakanlık teşkilatının kurulmasına, teşkilat ve görevlerine ait esasları düzenlemektir".

Başbakanlığın görevleri ise kanunun 2.maddesinde sayılmıştır. Buna göre Başbakanlığın görevleri şunlardır:

- Bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak, hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, Anayasa ve kanunlarla verilen hizmetleri yerine getirmek maksadıyla gerekli tedbirleri almak,
- Devlet teşkilatının düzenli ve müessir bir şekilde işlemesini temin edecek prensipleri tespit etmek, hükümet programı ve kalkınma programları ile yıllık programların uygulanmasını takip etmek,
- Kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük, yönetmelik ve karar tekliflerinin Anayasa'ya ve diğer mevzuata uygunluğunu incelemek ve yasama organı ile olan münasebetleri yürütmek,
- Mevzuat hazırlama usul ve esasları ile ilgili ilkeleri tespit etmek ve geliştirmek, yürürlükte bulunan mevzuatın sicillerini tutmak, kodlamak, tek metin haline getirmek, bilgi işlem sistemi içinde takip etmek ve yayınlamak,

---

<sup>15</sup> Resmi Gazete, 18.10.1984, no:18550.

- İdarede etkinliğin sağlanması, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesi, idari usul ve işlemlerin basitleştirilmesi, devlet teşkilatının düzenlenmesi için gerekli olan sistem ve prensiplerin geliştirilmesini ve uygulanmasını sağlamak,
- Devlet teşkilatındaki teftiş ve denetim sistemini geliştirmek, uygulanmasını takip etmek, gerektiğinde teftiş ve denetim yapmak,
- Türk devlet ve millet hayatını ilgilendiren tarihi, hukuki, idari, ekonomik, ilmi doküman ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve düzenlemek, film, mikrofilm gibi ileri teknikleri uygulayarak arşiv malzemesini tek nüsha olmaktan kurtarmak, bunların tahribini önleyecek arşiv laboratuvarı kurmak, milletlerarası arşivcilik ile ilgili hareketleri takip etmek, önemli arşiv malzemesini yurt ve dünya bilim çevrelerine sunmak.

Yine aynı kanunun 3.maddesinde Başbakanlık teşkilatının, merkez teşkilatı ile bağlı ve ilgili kuruluşlardan meydana geldiği belirtilmiş; 4.maddede ise Başbakan'ın konum ve görevleri açıklanmıştır. Buna göre Başbakan;

- Bakanlar Kurulu'nun başkanı, bakanlıkların ve Başbakanlık teşkilatının en üst amiridir,
- Türkiye Cumhuriyeti'nin yüksek hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmek, milletin huzur ve güvenini sağlayıcı önlemleri almak, genel ahlaki ve kamu düzenini muhafaza etmek, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak, refahı yaygınlaştırmak, hükümetin genel siyasetini yürütmek ve diğer maksatlarla bakanlıklar arasında ahengi ve işbirliğini temin eder,
- Bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetir ve düzeltici önlemleri alır,

- Anayasa ve kanunlarla kendisine verilen diğer görevleri yapar.

Bu düzenlemelerle Başbakanlığa verilen yeni konum, değişik açılardan eleştirilmiştir. Son düzenlemeye kadar idari faaliyet ve teşkilatın en yüksek hiyerarşik amirleri bakanlar olduğu halde, bu kanun ile bakanların kendi hizmet birimlerinde bile en yüksek hiyerarşik amir olmaktan çıktıkları ve bunların üzerinde Başbakanlığın bir "idari hiyerarşik amiriyet makamı" durumuna getirildiği ileri sürülmüş ve Başbakan'ın, devlet teşkilatının doğrudan, mahalli idareler ve kamu iktisadi teşebbüslerinin de dolaylı olarak gerçek ve etkili başı durumuna geldiği savunulmuştur.<sup>16</sup>

#### **A-BAŞBAKANLIK MERKEZ TEŞKİLATI**

40 maddeden oluşan 3056 sayılı kanunun 5-31.maddeleri hükümleri, Başbakanlık merkez teşkilatını düzenlemektedir. Buna göre Başbakanlık merkez teşkilatı, müsteşar, müsteşar yardımcıları, ana hizmet birimleri, danışma ve denetim birimleri ile yardımcı birimlerden oluşmaktadır (bkz.Tablo-15).

##### **1-Müsteşar ve Müsteşar Yardımcıları**

3056 sayılı kanunun 5.maddesine göre Başbakanlık teşkilatının Başbakan'dan sonraki en üst amiri olan müsteşar, görevlerinden dolayı Başbakan'a karşı sorumludur. Müsteşarın görevleri ise, kanunlarla Başbakanlığa verilen görevlerin en iyi şekilde yapılmasını sağlamak ve

---

<sup>16</sup> KAYA, s.58; Lütfi DURAN, *Türkiye Yönetiminde Karmaşa*, Çağdaş Yay., İstanbul 1988, s.58.

bakanlıklar arasında koordinasyon ve işbirliğini temin etmek; devlet idaresinde etkinliğin sağlanmasını, görevlerin tam ve verimli bir şekilde zamanında yerine getirilmesini temin etmek üzere sistem ve prensipleri geliştirmek; Başbakan tarafından verilen diğer görevleri yapmaktır.

**TABLO 15: 3056 Sayılı Kanuna Göre Başbakanlık Merkez Teşkilatı Şeması**

|                                    |                                         |                                                    |                               |                                                 |                              |
|------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------|
| Özel Kalem Mdr.                    | BASBAKAN                                | Başbakan Müşavirleri                               |                               |                                                 |                              |
| Teftiş Kurulu Bşk.                 |                                         | Basın Müşavirliği                                  |                               |                                                 |                              |
| MÜSTEŞAR                           |                                         |                                                    |                               |                                                 |                              |
| Güvenlik Müşaviri<br>Savunma Sekr. |                                         | Başbakanlık Müşavirleri<br>Hukuk Müşavirliği       |                               |                                                 |                              |
| MÜSTEŞAR YARDIMCILARI              |                                         |                                                    |                               |                                                 |                              |
| Bakanlar Kurulu<br>Sekreterliği    | Kararlar ve<br>Kararlar<br>Gn. Md.      | Personel ve<br>Prensipler<br>Gn. Md.               | Devlet Arşiv-<br>leri Gn. Md. | Mevzuatı Geliş-<br>tirme ve Yayın<br>Gn. Md.    | İdareyi Geliş-<br>tirme Bşk. |
| Güvenlik İşleri<br>Bşk.            | Kararlar<br>Da. Bşk.                    | Bakanlıklar<br>Arası Tayin<br>Da. Bşk.             | Osmanlı Ar-<br>şivi Da. Bşk.  | Mevzuatı Geliş-<br>tirme ve Derleme<br>Da. Bşk. | Bilgi İşlem Bşk.             |
| Dış İlişkiler<br>Bşk.              | Kararlar<br>Da. Bşk.                    | Personel İş-<br>leri Da. Bşk.                      | Cumhuriyet<br>Arşivi Da. Bşk. | Mevzuat Bilgi<br>İşlem Da. Bşk.                 | İdari ve Mali<br>İşler Bşk.  |
| Ekonomik ve<br>Mali İşler Bşk.     | Parlamento<br>ile İlişkiler<br>Da. Bşk. | Bakanlıklar<br>Arası Koor-<br>dinasyon Da.<br>Bşk. | Dokümantas-<br>yon Da. Bşk.   | Yayın Da. Bşk.                                  | Halkla İlişkiler<br>Da. Bşk. |
| Sosyal ve Kül-<br>türel İşler Bşk. |                                         |                                                    |                               | Basımevi Döner<br>Sermaye İşl.                  | Bütçe Da. Bşk.               |

Kanunun 6.maddesi ise Başbakanlık'ta, müsteşara yardımcı olmak üzere beş adet müsteşar yardımcısının görevlendirilebileceğini ve bunların, müsteşar tarafından verilen görevleri yerine getireceğini belirtmiştir.

5.maddeye getirilen eleştiri, Başbakanlık müsteşarına verilen "bakanlıklar arasında koordinasyon ve işbirliğini temin etmek" görevinin, bakanlıklara emir ve talimat vermeyi de içerdiği ve müsteşarı, Başbakan ile bakanlar arasında bir mercii haline getirdiği yolundadır.<sup>17</sup> Ancak verilen bu görev Başbakan'a yardımcı olmak bağlamında ele alındığında, söz konusu eleştirinin çok da haklı olmadığı söylenebilir.

## **2-Ana Hizmet Birimleri**

Başbakanlık kurumu ile ilgili temel metin olan 3056 sayılı kanunun 7-18.madde hükümleri, kurumun merkez teşkilatının ana hizmet birimlerini içermektedir. Buna göre söz konusu birimler ve görevleri şunlardır:

**Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü:** Bakanlıklar ve çeşitli kamu tüzel kişileri ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulu'na sunulmak üzere Başbakanlığa gönderilen kanun, tüzük ve yönetmelik tasarıları ile Bakanlar Kurulu kararı gerektiren konulara ait işlemleri yürütmek üzere kurulmuştur.

**Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü:** Başbakanlık personel politikasını oluşturmak, merkez ünitelerinde görev alan personelin özlük işlerini, müşterek kararla atanan devletin üst kademe yönetici-

---

<sup>17</sup> KAYA, s.58.



lerinin işlemlerini ve TBMM ile hükümet arasındaki yazışmaları yürütmek amacıyla kurulmuştur.

**Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü:** Hukuki metinleri toplamak, ayıklamak, yürürlükte olanları tespit etmek, yürürlükte bulunan mevzuatın sicillerini tutmak, kodlamak, tek metin haline getirmek, bilgi işlem sistemi içinde izlemek ve yayınlamak amacıyla kurulmuştur.

**Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü:** Türk devlet ve millet hayatını ilgilendiren tarihi, hukuki, idari, ekonomik, ilmi doküman ve belgeleri toplamak, değerlendirmek ve düzenlemek, en iyi biçimde saklanmasını, korunmasını ve istifadeye sunulmasını sağlamak, milli arşiv politikasının esaslarını belirlemek, bu esasların uygulanmasını takip etmek ve denetlemek amacıyla kurulmuştur.

**Güvenlik İşleri Başkanlığı:** Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği'nden, Genelkurmay Başkanlığı'ndan, sıkıyönetim komutanlıklarından ve diğer bakanlıklardan gelen devletin güvenliği ile ilgili bilgi, rapor ve yazıları toplamak, incelemek, bu konuda yazışmalar yapmak, Anayasa düzenini yıkmaya yönelik haber ve yayınları değerlendirmek amacıyla kurulmuştur.

**Dış İlişkiler Başkanlığı:** Milletlerarası ilişkilere ait konularda görevli kuruluşlarla temas halinde olup gerekli koordinasyonu sağlamak, iş ve hizmetleriyle ilgili konularda ortaya çıkan meseleler konusunda incelemeler yapmak üzere kurulmuştur.

**Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı:** Kamu İktisadi Teşebbüsleri, diğer kamu kurum ve kuruluşları ve ilgili özel kuruluşlar arasında, ekonomik ve mali konularda koordinasyonu sağlamak ve bu alanlardaki gelişmelerle karşılaşılan meseleler hakkında inceleme ve araştırmalar yapmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak üzere kurulmuştur.

**Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı:** Bilim ve teknoloji, eğitim, kültür, sanat, spor, turizm, basın, radyo-televizyon, tanıtma alanlarındaki dış ilişkiler ve karşılaşılan meseleler hakkında inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifler hazırlamak, kamu kuruluşları arasında bu alanlarda koordinasyonu sağlamak, yurtdışı işçi problemleri ile ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları ile sürekli temas halinde bulunmak, gelişmeleri izlemek, problemleri tespit etmek ve kurullara sekreterya hizmeti yapmak üzere kurulmuştur.

**İdareyi Geliştirme Başkanlığı:** Kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili hedeflerin, politikaların ve tedbirlerin tespit edilmesi için inceleme ve araştırmalar yapmak ve yaptırmak, bunları değerlendirmek ve teklifleri hazırlamak, kamu yönetiminin geliştirilmesi ile ilgili konularda görevli kuruluşlarla sürekli temas halinde bulunmak ve bunlar arasında koordinasyon sağlamak amacıyla kurulmuştur.

**Bilgi İşlem Başkanlığı:** Başbakanlık merkez teşkilatının bilgi işlem ve otomasyon ihtiyacını karşılamak, daha verimli iş, belge ve bilgi akışını sağlamak ve buna yönelik yazılımları üretmek, yurtiçi ve yurtdışı kaynaklardan sağlanan kamu yönetimi ile ilgili bilgileri, bilgi işlem ortamında toplamak, bu bilgilerin bilgi işlem sistemlerinde değerlendirilmesi konularında ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak, makama hızlı ve özet bilgi akışını temin etmek üzere kurulmuştur.

3056 sayılı kanunda "Bilgi İşlem Başkanlığı" adı altında bir ana hizmet birimi yer almamakta, onun yerine "Devlet Durum Merkezi" bulunmaktaydı. 9 Nisan 1987 tarih ve 3348 sayılı kanunla Devlet Durum Merkezi kaldırılmış, 16 Ocak 1990 tarih ve 406 sayılı kanun hükmünde kararname ile Bilgi İşlem Başkanlığı kurulmuştur. Yine aynı kararname ile, 3056 sayılı kanunda ana hizmet birimleri arasında

gösterilen "Deniz İşleri Başkanlığı" ilga edilmiş ve daha sonra bu birim Ulaştırma Bakanlığı'na bağlanmıştır.

### **3-Danışma ve Denetim Birimleri ile Yardımcı Birimler**

3056 sayılı kanunun 19-24.maddeleri, Başbakanlık merkez teşkilatı danışma ve denetim birimlerini; 25-30.maddeleri de yardımcı birimleri düzenlemiştir. Buna göre danışma ve denetim birimleri "Teftiş Kurulu Başkanlığı", "Başbakan Müşavirleri", "Hukuk Müşavirliği", "Başbakanlık Müşavirleri" ve "Basın Müşavirliği"nden; yardımcı birimler ise "Bakanlar Kurulu Sekreterliği", "İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı", "Halkla İlişkiler Daire Başkanlığı", "Savunma Sekreterliği" ve "Özel Kalem Müdürlükleri"nden oluşmaktadır.

### **B-BAŞBAKANLIK BAĞLI VE İLGİLİ KURULUŞLARI**

Başbakanlık teşkilatındaki genişlemeye paralel olarak, Başbakanlığın bağlı ve ilgili kuruluşlarının da giderek çeşitlenip çoğaldığı görülmektedir. Bu konudaki eleştiriler genel olarak, bağlı ve ilgili kuruluşlardan çoğunun aslında hizmet bakanlıklarına bağlanması gereken kuruluşlar olduğu yolundadır.

Başbakanlık bağlı kuruluşları şunlardır:<sup>18</sup>

- Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
- Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu

<sup>18</sup> Devlet Teşkilatı Rehberi (1998), TODAİE, Ankara 1998.

- Diyanet İşleri Başkanlığı
- GAP İdaresi Başkanlığı
- Hazine Müsteşarlığı
- Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
- Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
- Vakıflar Genel Müdürlüğü
- DPT Müsteşarlığı
- DİE Başkanlığı
- Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü
- Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü Genel Müdürlüğü
- Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
- Milli Piyango İdaresi Başkanlığı
- TÜBİTAK
- Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
- Futbol Federasyonu Başkanlığı
- Devlet Personel Başkanlığı
- Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı
- Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
- MİT Müsteşarlığı
- Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü

- Aile Araştırma Kurumu
- Gümrük Müsteşarlığı
- Denizcilik Müsteşarlığı
- Özelleştirme İdaresi Başkanlığı
- Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü
- Türkiye Bilimler Akademisi (T BA)
- Ekonomik Kültürel Eğitim ve Teknik İşbirliği Başkanlığı (TİKA)

Başbakanlık ilgili kuruluşları ise şunlardır:<sup>19</sup>

- TODAİE
- Türkiye İhracat ve Kredi Bankası (Eximbank)
- Eti Holding A.ř. Genel Müdürlüğü
- Türkiye Emlak Bankası A.ř. Genel Müdürlüğü
- T.C. Ziraat Bankası
- Türkiye Halk Bankası A.ř.
- TRT Kurumu Genel Müdürlüğü
- Türkiye Taşkömürü Kurumu Genel Müdürlüğü
- Türk Standartları Enstitüsü Başkanlığı
- Türkiye Demir-elik İşletmeleri Genel Müdürlüğü
- Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü

---

<sup>19</sup> Devlet Teşkilatı Rehberi.

- Özürlüler İdaresi Başkanlığı
- T.C. Merkez Bankası Genel Müdürlüğü
- Sermaye Piyasası Kurulu Başkanlığı
- Vakıflar Bankası Genel Müdürlüğü
- Tekel Genel Müdürlüğü
- Çay İşletmeleri Genel Müdürlüğü
- Türkiye Kalkınma Bankası

Bağlı ve ilgili kuruluşların bir kısmı, mevcut bakanlıkların çalışma alanlarına giren konularla ilgilenmektedir. Amaç, ülkeyi ilgilendiren kararların tek elden ve hızlı bir şekilde alınmasıdır. Örneğin Hazine Müsteşarlığı, Hazine Genel Müdürlüğü adı altında Maliye Bakanlığı'na bağlı bir genel müdürlük iken Başbakanlık bağlı kuruluşu haline getirilmiştir ve böylelikle iktisadi kararların doğrudan Başbakanlıkça alınması ve Maliye Bakanlığı'nın bir ölçüde devre dışı bırakılması amaçlanmıştır.

Bunların yanında çeşitli kanun ve kanun hükmünde kararnameler ile kurulmuş bulunan ve Başbakanlık'la ilişkili çeşitli fonlar da mevcuttur. 1998 yılı itibariyle mevcut bulunan 141 adet fonun 73'ü, Başbakanlık, hizmet bakanlıkları ve Emniyet Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü vb. genel ve katma bütçeli kuruluşların denetimine tabidir. Söz konusu fonlardan Başbakanlığa ait olup onun denetimine tabi olan fon sayısı ise altıdır.<sup>20</sup> Bunlar;

---

<sup>20</sup> KAYA, s.120-135; Birgül AYMAN GÜLER, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, TODAİE Yay., Ankara 1996, s.61-62.

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu
- Özelleştirme Fonu
- Toplu Konut Fonu
- Kamu Ortaklığı Fonu
- Tanıtma Fonu
- Geliştirme ve Destekleme Fonu'dur.

28 Mayıs 1986 tarih ve 3291 sayılı kanunun 11.maddesi hükmüne göre, genel ve katma bütçeye ait her türlü fon arasında aktarma yapmaya, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları'nın bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Başbakan yetkilidir. Böylece Başbakan güçlendirilmiş olmaktadır.

### **III-DEVLET BAKANLARI VE BAŞBAKAN YARDIMCILARI**

1961 Anayasası'nda bakanlıkların kurulması ile ilgili olarak "bakanlıklar, kanunun koyduğu esaslara göre kurulur" hükmü yer almaktaydı (md:106/1). Bu konuyu düzenleyen ve 1924 Anayasası döneminden kalan 13 Eylül 1946 tarih ve 4951 sayılı kanunda ise, devlet dairelerinin Başbakan'ın önermesi ve Cumhurbaşkanı'nın onaylamasıyla bakanlıklara ayrılacağı kabul edilmişti. Söz konusu kanunun uygulanmasında, bakanlıkların oluşturulması ve sayısı hükümetlere göre değişik olabilmekte ve genellikle Bakanlar Kurulu'nda siyasi denge sağlamak amacıyla Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın "tezkereleri" ile yeni bakanlıklar kurulabilmekteydi.<sup>21</sup> Dolayısıyla her

---

<sup>21</sup> Teziç, a.g.e., s.359.



hükümet kuruluşunda Başbakanlar, yeni bakanlıkların kurulmasını ya da eskilerinin bölünüp birleştirilmesini önerebilmişler, Cumhurbaşkanı da bu önerileri kabul ettiğinde bakanlıkların sayılarıyla adlarında önemli değişiklikler olabilmektedir. Örneğin 1977 seçimlerinden sonra kurulan hükümette 4'ü Devlet Bakanı olmak üzere toplam 27 bakan, 1978'de kurulan hükümette ise 3'ü Başbakan Yardımcısı ve 7'si Devlet Bakanı olmak üzere toplam 34 bakan bulunmaktaydı.

Bu uygulama, kamu hizmetlerinde birtakım düzensizliklerle aksaklıklara neden oluyordu. Çünkü yürütme organının işlemiyle, yani Başbakan ve Cumhurbaşkanı'nın kararıyla yeni bir bakanlık kurulmuş olmuyor, yalnızca yeni bir bakan atanmış oluyordu. Bu yeni bakanlıklar, örgütleriyle görevlerine ilişkin kanunlar çıkıncaya kadar örgüt, yetki ve personelden yoksun kalıyor, genel bütçede yer alıncaya kadar da bir iş yapma imkanına sahip olamıyorlardı. Burada özellikle devlet bakanlıkları, kamu hizmetlerinin gereklerine göre değil de, siyasi açıdan, koalisyon dönemlerinde hükümete ortak partilerin milletvekillerine bakanlık dağıtma açısından yararlı oluyordu.<sup>22</sup>

1982 Anayasası, hükümetlerin kurulması sırasında bakanlıkların sayısı ve adlarında idari kararlarla değişiklik yapılmasını önlemek ve birtakım siyasi pazarlıkların önüne geçebilmek için, 113/1 maddesi ile "bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilatı kanunla düzenlenir" hükmünü getirmiştir. Bu düzenleme ile sorunun hukuksal yönüne bir açıklık getirmiştir.

---

<sup>22</sup> Oğuz ONARAN-Yavuz SABUNCU-Aykut EKZEN, *Türkiye'nin Devlet Yapısı*, AnÜ Yay., no:415, Eskişehir 1991, s.118.

## A-3046 SAYILI YASAYLA YAPILAN DÜZENLEMELER

1982 Anayasası'nın, bakanlıkların kuruluşu ve görev ilkeleri için öngördüğü yasal çerçeve düzenlemenin ilk adımı, Bülend Ulusu Hükümeti zamanında çıkarılan bir yetki kanunu ile atılmıştır. Söz konusu yetki kanununa dayanılarak, bakanlıkların kuruluşu ve görevleri ile ilgili olarak, önce 13 Aralık 1983 tarih ve 174 sayılı kanun hükmünde kararname<sup>23</sup>, sonra da 8 Haziran 1984 tarih ve 202 sayılı kanun hükmünde kararname<sup>24</sup> çıkarılmıştır. Son olarak ise bu iki kanun hükmünde kararname kanunlaşmış ve 27 Eylül 1984 tarih ve 3046 sayılı "Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun"<sup>25</sup> adını taşıyan temel metin ortaya çıkmıştır.

Devlet bakanlıkları açısından 4951 sayılı kanunun getirdiği düzenlemeyi benimseyen 3046 sayılı kanunun 4.maddesine göre, "Başbakan'a yardım etmek ve Bakanlar Kurulu'nda koordinasyonu sağlamak üzere bakanlar arasından en çok ikisi Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebilir. Ayrıca Başbakan'a yardım etmek ve Başbakan tarafından verilecek görevleri yerine getirmek, Bakanlar Kurulu'nda koordinasyonu sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek amacıyla, Başbakan'ın teklifi ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile sayıları yediyi geçmemek kaydıyla Devlet Bakanları görevlendirilebilir".

Görüldüğü gibi Devlet Bakanları, esas itibariyle Başbakan'a yardımcı olınak ve onun yükünü hafifletmekle yükümlüdürler ve bu görevleri "görünüşte" yönetseldir. Oysa 3046 sayılı kanunun Devlet Bakanlığı'nı ayrı maddede düzenlemesi, onu bakanlıklardan farklı olarak algıladığını ve merkezi örgütü olmayan bir bakanlık olarak

<sup>23</sup> Resmi Gazete, 14.12.1983, no: 18251.

<sup>24</sup> Resmi Gazete, 18.06.1984, no: 18435.

<sup>25</sup> Resmi Gazete, 09.10.1984, no: 18540.

öngördüğünü göstermektedir. Başka bir deyişle bakanlıkların herbiri birer hizmet bakanlığıdır; buna karşılık Devlet Bakanları, birer bakanlık makamı değildir.<sup>26</sup>

Bu anlayışın doğal sonucu, Devlet Bakanları'nın görevlerinin esas itibariyle "yönetmel" değil "siyasal" nitelikte olduğudur. Dolayısıyla Başbakan, parlamenter sistemin ilkeleri gereğince, hükümet işlerinde kendisine yardımcı olan ve hükümet ve mecliste yalnızca siyasal görevlerle yetkiler taşıyan Devlet Bakanları'na, Başbakan Yardımcısı da olsa, sürekli olarak bir örgüt kümesini ya da işlerini bırakamaz.<sup>27</sup>

"Siyasal" nitelikli Devlet Bakanları'nın "yönetmel" görevler yürütmesinin ardında, esas olarak Başbakanlık teşkilatının giderek büyümesi olgusu vardır. Daha önce açıklandığı biçimiyle birçok devlet kurumunun doğrudan doğruya kendisine bağlanması, hükümetin genel politikasının yürütülmesiyle görevli olan Başbakanlığı, öteki bakanlıklar gibi bir "hizmet bakanlığı" haline getirmiştir. Uygulamada bu kuruluşlarla doğrudan ilgilenemeyen Başbakan, herbirinin başına bir Devlet Bakanı görevlendirmektedir. Böylece birer siyasi görevli olan ve hükümet içinde ve mecliste sadece siyasi yetkiler kullanabilen Devlet Bakanları, yönetmel işlerle uğraşan bakanlıklar haline dönüşmüştür. Dolayısıyla 1961 Anayasası döneminde sürekli eleştirilen bu durum, 1982 Anayasası döneminde de aynen uygulanmaya devam etmektedir.

## **B-DEVLET BAKANI SAYISININ ARTTIRILMASI VE ELEŞTİRİLER**

Bakanlar Kurulu'nda kaç tane bakanın yer alacağı sorunu, yalnızca yönetimle yani kamu hizmetleriyle ilgili bir sorun değil, aynı

<sup>26</sup> Teziç, a.g.e., s.359.

<sup>27</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK-Tekin AKILLIOĞLU, *Yönetim Hukuku*, 5.bsm., Turhan Kitabevi, Ankara 1992, s.71.

zamanda siyasal bir sorundur. Meclisten güvenoyu almak zorunda olan bir Başbakan, önemli gördüğü kişilere bakanlık -özellikle de Devlet Bakanlığı- vermek isteyebilir. Bugünkü durumda bunu, güvenoyu almadan önce değil, güvenoyu aldıktan sonra kanunda değişiklik yaparak ya da yeni bir kanun çıkararak yapabilecektir.<sup>28</sup>

Nitekim bakanlıklara ait örgütlenme ilkelerini belirleyen 3046 sayılı kanunun Devlet Bakanları ile ilgili düzenlemesi, önce 15 Ekim 1986 tarih ve 3313 sayılı<sup>29</sup>, sonra 9 Şubat 1988 tarih ve 3407 sayılı<sup>30</sup> ve en son olarak da 22 Aralık 1994 tarih ve 4060 sayılı<sup>31</sup> kanunlarla değiştirilerek, Devlet Bakanları sayısının 7 olan üst sınırı, sırasıyla 10, 15 ve 20'ye yükseltilmiştir(bkz.Tablo-16).

Devlet Bakanları sayısındaki bu artış, Başbakan Yardımcısı sayısında da görülmektedir. Bakanlardan en çok ikisinin Başbakan Yardımcısı olarak görevlendirilebileceğini öngören 3046 sayılı kanunun 4.maddesi, 23.06.1999 tarih ve 4391 sayılı kanunla<sup>32</sup> değiştirilerek, Başbakan Yardımcısı olarak atanacak bakan sayısının üst sınırı üçe çıkarılmıştır.

<sup>28</sup> Özalp, *Tablolar ve Eklere*, s. 116.

<sup>29</sup> *Resmî Gazete*, 16.10.1986, no: 19253.

<sup>30</sup> *Resmî Gazete*, 19.12.1988, no: 19730.

<sup>31</sup> *Resmî Gazete*, 25.12.1994, no: 22153.

<sup>32</sup> *Resmî Gazete*, 23.06.1999, no: 23153.

**TABLO 16 : 1982 Anayasası Döneminde Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Sayıları**

| HÜKÜMETLER       | GÖREV SÜRESİ          | BAŞBAKAN YARD. | DEVLET BAKANİ |
|------------------|-----------------------|----------------|---------------|
| Ulusu Hük.       | 21.09.1980-24.11.1983 | 2              | 4             |
| I.Özal Hük.      | 13.12.1983-21.12.1987 | 1              | 6             |
| II.Özal Hük.     | 21.12.1987-31.03.1989 | -              | 7             |
| III.Özal Hük.    | 31.03.1989-23.11.1989 | 1              | 9             |
| Akbulut Hük.     | 23.11.1989-23.06.1991 | 1              | 13            |
| I.Yılmaz Hük.    | 23.06.1991-20.11.1991 | 1              | 13            |
| VII.Demirel Hük. | 20.11.1991-16.05.1993 | 1              | 14            |
| I.Çiller Hük.    | 25.06.1993-05.10.1995 | 1              | 14            |
| II.Çiller Hük.   | 05.10.1995-30.10.1995 | -              | 12            |
| III.Çiller Hük.  | 30.10.1995-06.03.1996 | 1              | 15            |
| II.Yılmaz Hük.   | 06.03.1996-28.06.1996 | 1              | 14            |
| Erbakan Hük.     | 28.06.1996-30.06.1997 | 1              | 19            |
| III.Yılmaz Hük.  | 30.06.1997-11.01.1999 | 2              | 19            |
| IV.Ecevit Hük.   | 11.01.1999-11.06.1999 | 2              | 5             |
| V.Ecevit Hük.    | 11.06.1999-           | 3              | 17            |

Kısa zaman aralıklarıyla gerçekleştirilen bu değişiklikler için, hemen hemen aynı gerekçeler ileri sürülmüştür. Örneğin Devlet Bakanları sayısının üst sınırını 7'den 10'a çıkaran 3313 sayılı kanunun gerekçesi, Başbakanlığa bağlı ve onunla ilgili kuruluşların yanısıra ekonomik işler, toplu sözleşme, parlamento ile Bakanlar Kurulu ilişkilerinin koordinasyonu, yurtdışı işçi sorunları, konutla ilgili problemler gibi hükümetin özel önem verdiği alanların yönetimiyle açıklanmak istenmiştir.

Devlet Bakanları sayısını 10'dan 15'e çıkaran 3407 sayılı kanunla ilgili meclis görüşmeleri sırasında ileri sürülen gerekçe ise şu şekildedir: "Son zamanlarda ekonominin tek elden ve gereği gibi yürütülmesi amacıyla Başbakanlığa kanunlar ve kanun hükmünde kararnamelemler ile

yeni kuruluşlar bağlanmış veya bazı kuruluşlar Başbakanlıkla ilgilendirilmiştir. Bu hizmetlerin çok olması sebebi ile mevcut Devlet Bakanları eliyle yürütülmesi mümkün olmamaktadır. Bu nedenle hizmetlerin daha rasyonel, ekonomik ve verimli bir şekilde yürütülmesi için Devlet Bakanları'nın sayısının arttırılması zorunlu görülmüştür".<sup>33</sup>

Söz konusu kanun, meclis görüşmeleri sırasında çeşitli eleştiriler almış, hatta daha tasarının Anayasa Komisyonu'nda görüşülmesi esnasında karşı görüşler oluşmuştur. Komisyon üyelerinden tasarıya muhalefet şerhi koyanlardan İzmir milletvekili M.Turhan Bayazıt, kanuna, Devlet Bakanları'nın sayısını kesin olarak belirlemeyi Başbakan'ın kararına bırakmış bulunması yüzünden Anayasa'ya aykırı olduğu; Başbakanları, Anayasa'nın çizdiği sınır dışına çıkartarak tek güç konumuna getirmeye neden olacağı gerekçeleriyle karşı oy kullanmıştır. Muhalefet şerhi koyan diğer üç milletvekili ise, kanuna karşı olmalarını şu şekilde gerekçelendirmişlerdir: "Aradan geçen süre içerisinde Başbakanlığa, Devlet Bakanları'nın sayısını arttırmayı gerektirecek bir görev verilmemiştir. Mevcut 10 Devlet Bakanı içerisinde, tek bir genel müdürlükle ilişkilendirilmemiş bulunanlar bile vardır. Bu durum, bilgi ve işgücü kaybı değilse, makam ve mevki ikramıdır. Bu tasarı ile Kabine'nin genişletilmesi, gerçek ihtiyaçlara dayanmamaktadır".<sup>34</sup>

İktidar partisi adına görüşlerini açıklayan İstanbul milletvekili ile hükümet adına eleştirileri cevaplayan Devlet Bakanı Ali Bozer'in ortak gerekçeleri, kanunun, toplumun her an değişen ihtiyaçlara uygun bir idare yapısı oluşturup işlerlik kazandırmak amacıyla öngörüldüğü, bu düzenlemenin yürütmenin esnekliği de gözönünde bulundurularak Anayasa'ya uygun biçimde hazırlandığı tarzında olmuştur.<sup>35</sup>

<sup>33</sup> TBMM Tutanak Dergisi, 1988, cilt 2, sayı 8, s.1.

<sup>34</sup> Tutanak Dergisi, a.g.e., s.3.

<sup>35</sup> Tutanak Dergisi, a.g.e, s.219.

Başbakan Yardımcılığı sayısının değişim süreci ise şöyledir: 1924 Anayasası döneminde yürürlükte bulunan 4951 sayılı Bakanlıkların Kuruluşu Hakkında Kanun'da 26 Haziran 1962 tarih ve 55 sayılı kanunla gerçekleştirilen bir değişiklik, Devlet Bakanları'ndan, önceki uygulamada olduğu gibi birine değil, birkaçına Başbakan Yardımcısı görevi verilmesi imkanı oluşturulmuştur. Değişikliği yapan 55 sayılı kanunun gerekçesinde yeni düzenlemenin nedeni olarak, çok partili hayata geçişle gündeme gelen "koalisyon sorunu" öne sürülmüştür. Kanunun meclis genel kurulunda görüşülmesi esnasında Anayasa Komisyonu sözcüsü Coşkun Kırca, Başbakan Yardımcılığı'nı, bakanlar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek işlerinde Başbakan'a yardımcılık etmek biçiminde tanımlamıştır.<sup>36</sup>

1982 Anayasası dönemindeki gelişmelerde de aynı gerekçelerle, Devlet Bakanları'ndan en çok üçüne Başbakan Yardımcılığı görevi verilmektedir. Bu kişi, koalisyon hükümetleri döneminde koalisyon ortağı olan partinin genel başkanı olabilirken, tek partiden oluşan hükümetlerde de parti içi güçlü isimler bu göreve getirilmekte ve siyasi denge oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Devlet Bakanları ve Başbakan Yardımcılığı sayılarının üst sınırının çeşitli gerekçelerle arttırılmasını öngören kanun tasarılarının mecliste görüşülmesi esnasındaki eleştiriler ve verilen cevaplar, kısaca şu şekilde yorumlanabilir: Değişiklik kanunlarının amaçları ve içerikleri, bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen 3046 sayılı çerçeve kanunla, parti ve hükümet programlarıyla çelişki oluşturmaktadır. Devlet Bakanları sayısı arttırılarak egemen merkezci yapı pekiştirilmekte, tek elden idare anlayışına hizmet edilmektedir. Özellikle son yıllarda birçok hizmetin Başbakanlığa bağlanan ve Başbakanlıkla ilişkilendirilen kurum, kurul ve kuruluşlar aracılığıyla götürülmeye ve denetlenmeye

<sup>36</sup> Tacettin KARAER, "Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu", AİD, cilt 23, Haziran 1990, s.58-59.



çalışılması, Türk kamu yönetiminin merkezci niteliğini pekiştirmekte ve Başbakan'a birçok imkanlar sağlamaktadır.<sup>37</sup>

Bakanlar Kurulu'nda 20 "bakanlıksız bakan"a yer verilmesi, gerçek idari ihtiyaçlardan ve kamu hizmetlerinin gereklerinden çok, parti içi dengelerin -koalisyon hükümetlerinde partilerarası dengelerin- sağlanması kaygısının ağır bastığını göstermektedir. Nitekim iktidar partisi milletvekilleri ve bakanları, meclis görüşmeleri sırasında söz konusu artışı hizmet gerekleri ile açıklarken zorlanmaktadırlar. Savunmalarında parti programı, seçim beyannamesi, hükümet programı gibi temel belgeleri kullanmamaları, öngörülenlerle yapılanlar arasındaki farkın bir göstergesidir.

#### **IV-BAŞBAKANLIK KURUMUNUN YAPISAL VE İŞLEVSEL BÜYÜMESİNİN GETİRDİĞİ SORUNLAR**

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, tüzel kişiliği olan ya da olmayan bazı hizmet örgütleri çeşitli kanuni düzenlemelerle Başbakanlığa bağlanmış durumdadır. 1961 Anayasası döneminde, Başbakanlığın bir hizmet bakanlığı olmayıp bakanlar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmekle görevlendirilmiş olduğu belirtilerek, bakanlıklar içinde örgütlenilemeyen bazı kuruluşların Başbakanlığa bağlanmasının Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Ancak Anayasa Mahkemesi, "Başbakan dahi bir bakan olduğuna göre Anayasa'nın bu kuralını, Başbakan'ın bu görevlerini sınırlandırıcı nitelikte değil, onun en başta gelen görevini belirtmek üzere konulmuş bir kural olduğu yolunda yorumlamak gerekir" diyerek, Başbakanlığa bir hizmet dairesinin kanun

<sup>37</sup> Sait GÜRAN, "İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu", AİD, cilt 22, s.15-19.

yorumlamak gerekir" diyerek,<sup>38</sup> Başbakanlığa bir hizmet dairesinin kanun hükümleri ile bağlanmasını, Başbakan'ın görevini düzenleyen 1961 Anayasası'nın 105/1 maddesine aykırı bulmamıştır. 1982 Anayasası döneminde de Başbakanlık kurumunun büyümesi artarak devam etmektedir.

## **A-GENEL OLARAK TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BÜYÜME**

Türkiye gibi gelişmekte olan birçok ülke yönetiminin en başta gelen özelliklerinden birisi, yönetsel kuruluşlarının nicel olarak çok hızlı gelişmesi sonucu nitel bozuklukların ortaya çıkmasıdır. Siyasal sistem, yeteneklerini yükseltmek amacıyla çevresine daha fazla nüfuz etme teşebbüsünde yönetim alt sistemini nicel planda geliştirmekte, yani yönetsel olarak yayılmaktadır. Diğer bir deyimle yönetsel yayılma, siyasal sistemin, çevresinden gelen talepleri karşılayabilmek amacıyla verdiği kalıcı bir cevaptır. Sistemden çevreye doğru bir hareket olmakta ve bunun sonucunda çevre, kendisini siyasal sistem tarafından biraz daha kuşatılmış olarak bulmaktadır. Çünkü her yönetsel yayılma, siyasal sistemin çevresiyle biraz daha yoğun ilişkiler içine girdiğini göstermektedir.<sup>39</sup>

Yönetsel yayılmanın göstergeleri genel olarak yönetsel nüfusun yoğunluğunda, kamu gelir ve giderlerinde, yeni kurulan kamusal örgütlerde ve kanuni düzenlemeler konusunda görülen artıştır. Türkiye'de siyasal sistemin hızlı bir yönetsel yayılma süreci içine girdiğini, kamu görevlilerinin faal nüfus içindeki payının hızla arttığını, yönetimin yeni eklenen birimlerle büyümekte ve ülke coğrafyasına

<sup>38</sup> AMK, E.1967/41, K.1969/57, k.t. 23,24,25.10.1969, AMKD. sayı 8, s.55-56.

<sup>39</sup> Cemil OKTAY, "Türkiye'de Yönetsel Yayılma Olgusu ve Doğurduğu Sonuçlar", Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (edit. Ersin KALAYCIOĞLU-A.Yaşar SARIBAY), Beta Yay., İstanbul 1986, s.253-254.

yayılmakta olduğunu görmekteyiz. Yönetmel yayılmadaki bu hız, bazı ülke sorunlarını çözebilmekte, ancak çok daha geniş boyutlarda yeni bir dizi sorunu da beraberinde getirmektedir.<sup>40</sup>

Türkiye'de yönetmel nüfus yoğunluğu yani kamuda çalışan görevlilerin faal nüfus içindeki oranı 1927 yılında %1 iken, 1950 yılında %2, 1960 yılında %3, 1970 yılında %5, 1980 yılında %6.5, 1990 yılında %5 olmuştur. Kamu görevlilerinin sayısının artmasının önemli bir faktörü, Türkiye'nin siyasal gelişme süreci ile ilgilidir. Özellikle koalisyon hükümetlerinin kurulması, memur sayısının artmasına neden olmuştur ve olmaktadır. İktidara gelen her koalisyon ortağı parti, yeni kadrolar açmak suretiyle kamu görevlisi atamaya özen göstermiş ve göstermektedir.<sup>41</sup>

Yeni kurulan kamusal örgütlerdeki artış, ya tamamen yeni kuruluşların oluşturulması ya da eski kuruluşlara yeni ek görevler yüklenmesi biçiminde ortaya çıkmıştır. Her iki durumda da yönetim mekanizması giderek daha ayrıntılı ve karmaşık bir yapı haline dönüşmektedir. Az gelişmişlikle mücadele etmek gerekçesiyle, özellikle iktisadi ve toplumsal faaliyetleri planlamak ya da bizzat yapmak biçiminde kamu gücü tarafından başlatılan teşebbüsler, çok kısa bir süre içerisinde geleneksel yönetim yapılarına eklemeler yapılmasına neden olmuştur. Ayrıca söz konusu kuruluşların kendi içlerinde geliştirdikleri alt birimler de buna eklenince, yönetmel yayılmanın derecesini ve boyutlarını nicel olarak belirlemek neredeyse imkansız hale gelmektedir.

Kamu giderlerindeki artışın gayrisafi milli hasılaya oranı, yönetmel yayılma olgusu hakkında daha somut ve rakamsal bilgiler vermektedir.

---

<sup>40</sup> Oktay, a.g.m., s.256.

<sup>41</sup> Turgay ERGUN-Aykut POLATOĞLU, *Kamu Yönetimine Giriş*, 4.bsm., TODAİE Yay., Ankara 1992. s.81.

Bu oran 1954 yılında %12.8 iken, 1965'te %14.3, 1975'te %18.5, 1987'de %7.9, 1990'da %11 ve 1997'de %11.2 olmuştur.

Kanuni düzenlemelerde de yukarıdaki gelişime paralel olarak, toplumsal ve iktisadi hayatı ayrıntıları ile düzenleyecek şekilde bir artış gözlenmektedir. Öyle ki konunun uzmanları, kanunları izlemekte güçlük çekmektedirler. Yalnızca kanun hükmünde kararname sayısının gelişimi dahi, konunun boyutları hakkında bilgi vermeye yeterlidir. 1972-1978 yılları arasında toplam 17, 1983 yılında 91 ve 1984 yılında da 46 kanun hükmünde kararname çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. 1982-1990 döneminde çıkarılan 9 yetki kanunundan 6'sı ve bunlara dayanılarak çıkarılan toplam 305 kararnamenin 261'i, doğrudan doğruya kamu yönetimi ile ilgilidir. Bu 261 kanun hükmünde kararnamenin 108'i kamu kurum ve kuruluşlarının örgütlenmesi, 121'i personel rejimi ve 32'si de idari işlemler ile ilgilidir.<sup>42</sup>

Söz konusu düzenlemelerin temel nedeni ise, müdahaleci, vesayetçi, merkeziyetçi ve bürokratik devlet anlayışıdır. Cumhuriyet yönetimi, Osmanlı'nın bölünmeyi ve parçalanmayı önlemek amacıyla Tanzimat'la birlikte benimsediği merkeziyetçi-bürokratik yönetim anlayışını aynen devam ettirmiştir. Bugünkü yönetim düzenimiz, bazı değişikliklerle, Osmanlı'nın son dönemindeki yapının bir devamı niteliğindedir. Bu yapıda yer alan kurumların gelişmesi ve yayılması, Osmanlı ile Cumhuriyet arasındaki tek farktır, ancak yönetim anlayışında önemli bir değişiklik olmamıştır.<sup>43</sup>

Toplumun artan taleplerinin merkezden karşılanması için Ankara'da sürekli olarak resmi bina yapılması ve bu binaların hizmetin niteliğini yükseltmeyip sadece memurların sayısını, dosyaların hacmini ve arşivleri genişletmesinin nedeni, söz konusu merkeziyetçilik

<sup>42</sup> Ayman Güler, a.g.e., s.63.

<sup>43</sup> MÜSİAD, *2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler* (hazırlayan. Bilal ERYILMAZ-Mustafa Lütfi ŞEN), Mart 1994, s.1.

anlayışında saklıdır. Ayrıca yönetim anlayışını bu derece hantallaştıran unsurlardan biri de ara rejimlerin varlığıdır. Olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı ara rejimlerde, devletin denetimini etkili kılmak amacıyla merkeziyetçi uygulamalar daha da arttırılmıştır.

Türk kamu yönetiminin en tepesinde yer alan Başbakanlık kurumu ve Başbakanlık makamının içinde bulunduğu sorunlar, yönetim sistemimizin genel yapısının ve yönetim anlayışının özelliklerini aynen taşımaktadır. Dolayısıyla Başbakanlık kurumunun sorunlarını incelerken bu bakış açısından hareket etmek yararlı olacaktır.

## **B-BAŞBAKANLIK KURUMUNUN BUGÜNKÜ NİTELİĞİ VE SORUNLARI**

1982 sisteminin temel özelliği, tüm kamu yönetiminde merkeziyetçiliği güçlendirmek ve özerklik eğilimini sınırlamaktır. Bu yeni sistem, kamu yönetimini yeniden derleme gayreti içindedir ve merkezi yönetim alanında çok sayıda değişiklik yapılmıştır.

Sivil hükümetle gelen bir ruh olmaktan çok askeri hükümetin eseri olan 1982 Anayasası'ndan güç alan bir özellik, merkezileşme olgusu kişiselleştirme ilkesi ile desteklenmiştir. Anayasa'nın Cumhurbaşkanı ve Başbakan'a verdiği yetkilerin yanı sıra kurguladığı güçlü yürütme yapısı, kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesinde model alınmış; bürokraside yetkiler, kurullardan kurumun başındaki yöneticiye akıtılmış ve bu ilke bakanlıkların, KİT'in, yerel yönetimlerin, üniversitelerin yani tüm kamu kurumlarının idari yapılarına yansıtılmıştır.

Merkezileşme ve siyasi makamların yönetim aygıtının oluşumunda ve işleyişinde etkinleştirilmesi olgusu, 1982 Anayasası'nın asli ve temel karakteristiği yapılmıştır. Bu uygulama ile kamu yönetimini siyasal

iktidarın kontrolüne daha çok sokma amaçlı formüller geliştirilmiş, çeşitli tutumlar, işlemler ve görevliler eliyle bu amaç gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Üniversite rektörlerinin seçiminin Cumhurbaşkanı ve onun seçtiği YÖK'te toplanması, Başbakan'ın bakanlara göre şimdiye kadarki uygulamanın çok daha ilerisinde "eşitler arasında birinci" olmaktan çıkarılması ve bakanların üstünde bir konuma oturtulması söz konusu durumun en güzel örnekleridir. Bu uygulama ile kamu yönetiminin temel taşları sayılan kurum, kurul, kural, kalıcılık, takdir yetkisi, kamu yararı, sebepli işlem, liyakat, kariyer, kişilik, güvence ve benzeri kavramlarla birlikte nitelikli kamu personeli de erimekte ya da devre dışı kalmaktadır.

İktisadi-mali kararların doğrudan Başbakan'a bağlı, bürokrasiden koparılmış birimlerce alınması ve ülke ekonomisi ile ilgili kararların tek elden yürütülmesi amacıyla bir dizi önlem alınmıştır. Bu amaçla Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü ve Milletlerarası İktisadi İşbirliği Teşkilatı Genel Sekreterliği ile Ticaret Bakanlığı Dış Ticaret Genel Sekreterliği, söz konusu bakanlıkların bünyelerinden çıkartılmış ve 13 Aralık 1983 tarih ve 188 sayılı kanun hükmünde kararname ile, Başbakanlığa bağlı ayrı bir müsteşarlık olan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı kurulmuştur.<sup>44</sup> Böylece IMF ve Dünya Bankası'nca öngörülen para-maliye politikalarının ve ticaret ve döviz kuru rejimi reformlarının Başbakanlıkça uyarlanması ve yürütülmesi sağlanmıştır.

Bu bakanlıklar-üstü müsteşarlık, aldığı kararlar ile hem Bakanlar Kurulu'nu hem de bakanları, sıradan uygulayıcılar durumuna dönüştürmüştür. Durumun asıl etkisi ise, iktisadi ve mali kararlarda devletin en önemli iki kuruluşu olan Maliye Bakanlığı ve DPT üzerinde ortaya çıkmıştır. Maliye Bakanlığı, ekonominin idaresi üzerindeki tekel

---

<sup>44</sup> Resmi Gazete, 14.12.1983, no:18251. Bu müsteşarlık 1994 yılında 4059 sayılı kanun ile "Hazine Müsteşarlığı" ve "Dış Ticaret Müsteşarlığı" biçiminde ayrılarak iki ayrı müsteşarlığa dönüştürülmüştür (Resmi Gazete, 20.12.1994, no: 22147).



gücünü yitirmiş, DPT ise, planlama araçlarından tümüyle yoksun kalmıştır.

Bundan başka Maliye Bakanlığı bürokrasisinin elinde kalan en büyük müdahale aracı konumundaki mevcut bütçe sistemi de, fonlar yolu ile etkisiz hale getirilmiştir. Sayıca çok fazla olan fonlar, sağlıklı bir idarenin ön koşullarından olan muhasebe sisteminden yoksun durumdadırlar ve birçoğu, teknik açıdan etkin bir denetime tabi değildir. Ayrıca siyasi denetim konusunda da bir boşluk olduğu saptanmıştır.

Çeşitli eleştirilere konu olan fon uygulaması, "bütçe dışı fon" uygulaması tekniği ile parlamento karşısında yürütmeyi güçlendirmekte ve yeni iktidar odakları teşekkül ettirmektedir. Örneğin Bakanlar Kurulu'nun yetkileri, Para ve Kredi Kurulu, Toplu Konut İdaresi, Kamu Ortaklığı İdaresi gibi Başbakan'ın denetimindeki yeni karar merkezleri tarafından kullanılmaya başlanmıştır.<sup>45</sup> 3291 sayılı kanunun fonlar arasında aktarma yapma yetkisini doğrudan Başbakan'a vermesi de bu görüşü doğrulamaktadır. Sonuç olarak tüm bu yöntemlerle, bir ülke idaresinin temelini oluşturan mali ve ekonomik karar verme yetkisi Başbakanlık'ta toplanmış ve Başbakan güçlendirilmiş olmaktadır.

Başbakanlık kurumunun bugünkü niteliği ve sorunları hakkında ise KAYA-Genel Raporu ile KAYA-Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu'nca yapılmış olan saptamalar şu şekilde sıralanabilir:<sup>46</sup>

1-Başbakan'ın, Anayasa ve 3046 sayılı kanun ile bakanların idari ve siyasi amiri mevkiine konulmuş olması, Bakanlar Kurulu'nun mahiyetini, anlamını ve asli icrai fonksiyonunu kaybetmesine yol açmış

<sup>45</sup> Ayman Güler, a.g.e., s.60-62.

<sup>46</sup> KAYA, *Genel Rapor*, TODAİE, Ankara 1992, s.17-19; KAYA, *Mali ve Ekonomik...*, s.58-63.



ve Başbakan'ın başkanlığında bir tür danışma kuruluna dönüşmesine neden olmuştur.

2-Başbakanlık Teftiş Kurulu sayesinde Başbakan, sahip olduğu denetim ve soruşturma gücü ile Türkiye'de mevcut tüm resmi ve hukuki kurum ve kuruluşları eli ve otoritesi altında tutabilecek duruma gelmiş ve yapılacak denetim sonunda "icap edecek bilcümle karar ve tasarruflar, bizzat Başbakan tarafından ittihaz edileceği (alınacağı)"için hükümet ile idarenin tek amir altında birleşmesi gibi bir durum ortaya çıkmıştır.

3-Başbakanlık merkez örgütünün kuruluşu ile ilgili ilk kanun, 1933 yılında yürürlüğe sokulmuş olan 2187 sayılı kanundur ve bu kanundan sonra 1983 yılına gelinceye kadar çıkarılan çeşitli kanunlar ile Başbakanlık merkez rgt düzenlenmeye çalışılmıştır. Ancak özellikle 1970'li yıllardan itibaren kanunla düzenleme yolu bırakılarak, yeniden düzenlemelerin Başbakan onayı ya da Bakanlar Kurulu kararlarına dayandırılması yoluna gidilmiştir.

4-"Onay"la yeni bir birim kurma ve genişletme yönünde kurumsal bir alışkanlığın ortaya çıkmasından sonra, Başbakanlık'ta çok sayıda birimin kurulduğu görülmekle birlikte, 1950-1980 yılları arasında kurulan birimlerin çoğuna gerçek anlamda işlerlik kazandırılmamıştır.

5-1980 yılı sonrasında da Başbakanlık rgt, çeşitli düzenleme ve yapılandırma çalışmalarına konu olmuştur. Bunlardan 12 Eylül 1980'den hemen sonra yapılan bir düzenlemede genel müdürlük, daire başkanlığı vb. türde toplam 22 birim kurulmuş; 27 Nisan 1982 tarih ve 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yapılan düzenlemede ise bu sayı 18'e düşürülmüştür. 1983 ve 1984 yıllarında 174 ve 202 sayılı kanun hükmünde kararnameler ve ardından da 1984'te 3046 sayılı kanun ile bu kararnamelerin kanunlaştırılması sonucu, 1998 yılı

itibariyle Başbakanlık merkez örgütünde 20 hizmet birimi bulunmaktadır.

6-Başbakanlık örgütündeki yapılaşmaya tarihsel gelişim süreci içinde bakıldığında Başbakanlığın sürekli bir büyüme ve gelişme gösterdiği ve devlet örgütü içinde en dinamik şekilde gelişen örgütlerden birisi durumuna geldiği görülmektedir. 1933 yılında sayısı ancak 7'yi bulan küçük müdürlükler biçimindeki birimlerin, 1998'de 20'ye ulaşmış olması bile bunun açık bir göstergesidir. Ancak bu sayısal artıştan çok daha önemlisi, kurulan her birimin bir süre sonra müdürlükten genel müdürlüğe ya da daire başkanlığından başkanlığa yükseltilmesidir.

7-Örgütsel büyüme, gerçekte görevsel büyüme anlamına da gelmektedir. Nitekim Başbakanlık ana hizmet birimleri arasında yer alan genel müdürlük ve başkanlıkların görevleri incelendiğinde, bunların bir bölümünün doğrudan ilgili hizmetlerin yürütülmesinde sorumlu olan bakanlıklarla, diğer bölümünün ise ayrı bir birim oluşturulmasına gerek duyulmayacak nitelikte danışma hizmetine dönük görevlerle ilgili olduğu ve hemen hemen tüm bakanlıkların ayrı ayrı hizmet alanlarını kapsayacak genişlikte görevlere sahip bulunduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığı'nın; Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları ve DPT'nin; Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı da, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Milli Eğitim, Kültür ve Turizm Bakanlıkları'nın görev alanları ile geçişen görevlerle yetkilendirilmişlerdir. Kaldı ki Başbakanlık ana hizmet birimlerinin görevlerinin düzenleniş biçiminde de (3046/md:9 ve 14), görev ve yetki tekrarı niteliğinde yönleri bulunması dolayısıyla sakıncalar taşıdığı da söylenebilir. Bundan başka Başbakanlık yapısında adı geçen bu ana hizmet birimlerinin, Başbakanlığın bakanlıklar karşısındaki konumu

nedeniyle hiyerarşik üst gibi davranıp onları yönlendirme girişimleri karşısında sorun oluşturma olasılığı bulunmaktadır.

8-Başbakanlık merkez teşkilatı personel sayısı da giderek artan bir özellik kazanmıştır. 1933 yılında 32 olan personel sayısı, 1937 yılında 49, 1943'te 89, 1954'te 117, 1961'de 160, 1964'te 178, 1967'de 181, 1976'da 532, 1988'de 1945, 1995'de 2636 ve 1998'de de 3004'e ulaşmıştır. Personel, nicelik olarak artarken nitelik olarak yeterlilik göstermemekte, bu da, birimlerin kendilerine verilen görevleri tam olarak yapacak duruma hiçbir zaman ulaşamamalarına neden olmaktadır.

9-Yürürlükteki mevzuatta, Başbakanlığa doğrudan karar alma veya bazı kurullarca alınan kararları onaylama yetkisinin verildiği alanlar çeşitlilik göstermektedir. Örneğin doğal gazın kullanımı hakkında 350 sayılı kanun hükmünde kararnamenin 2.maddesi, büyükşehir belediyeleri dışında kalan yerlerde doğal gazın dağıtım ve satışının BOTAS veya BOTAS öncülüğünde kurulacak şirketler tarafından yapılacağını, bu maddeye göre kurulacak şirketlerin ilk kuruluşundaki hisse oranlarının Başbakanca onaylanacağını hükme bağlamaktadır. Bu konuda başka bir örnek, büyük il merkezleri ve ilçelerinde yeniden trafiğe çıkacak taksi, dolmuş ve minibüslere verilecek ticari plakaların sayısının, il trafik komisyonlarınca değerlendirilmesinden sonra, ihtiyaca uygun olarak İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ile Başbakan tarafından saptanacağıdır. Bazı kanunların Bakanlar Kurulu'na yetki veren hükümlerinde değişiklik yapılması hakkındaki kanun hükmünde kararnamenin, pek çok kanunda değişiklik yaparak Bakanlar Kurulu'na verilmiş yetkileri ilgili bakanlıklara devrederken Başbakan'ın onayı koşulunu getirmesi de bir diğer örnektir.

10-Başbakanlığa bağlı olarak, çeşitli kanunlarla kurulmuş bulunan çok sayıda kurul ve yüksek kurul bulunmaktadır. Küçükleri

Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu, Para ve Kredi Kurulu vb. adlarla anılan bu kurulların sayısı 15'i bulmaktadır. Söz konusu kurulların yapı ve işleyiş düzenleri incelendiğinde, bunların bir bölümünün sürekli, diğer bölümünün ise geçici kurullar oldukları; sürekli olanların, kurul görev alanına yönelik hizmetleri gerçekleştirmek üzere belli bir alt örgütlenmeye gittikleri göze çarpmaktadır. Bunlar, sistemde alışılmış kurul kavramının dışına taşan bir yapı oluşturmaktadırlar. Diğer yandan Başbakanlıkla ilgili bu kurullardan bir kesiminin, ilgili bakanlıklardan az çok soyutlanmış olmaları, bunların etkililikleri üzerinde de olumsuz bir rol oynamaktadır.

11-Başbakanlık bağlı ya da ilgili kuruluşu statüsündeki kuruluşların sayısı da büyük bir artış göstermektedir. Örneğin 1976 yılında 10 adet bağlı ve ilgili kuruluş mevcut iken, 1988'de bu sayı 21'e yükselmiştir. 1998 yılı itibariyle ise Başbakanlık'ta müsteşarlık, başkanlık, genel müdürlük vb. adlarla anılan bağlı kuruluşların sayısı 27, ilgili statüdeki kuruluşların sayısı da 12'dir. Özellikle kendisine bağlı ve ilgili kuruluşlarla Başbakanlık, bir hizmet bakanlığı görünümündedir.

12-Bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanlarına bakıldığında, bunların büyük çoğunluğunun gerek yapı gerekse ürettikleri hizmetler yönünden Başbakanlık'la doğrudan ilişkisi bulunmaması gereken kuruluşlar olduğu görülmektedir. Başbakanlık'la ilişkilendirme gerekçeleri tutarlı olmayan ya da böyle bir gerekçesi hiç bulunmayan çok sayıdaki kuruluşun bu durumunun sürdürülmesi, bunların hizmet yönünden ilgili oldukları bakanlıklar ile kendi aralarında çeşitli eşgüdüm sorunlarına yol açmaktadır.

13-Başbakanlık bağlı kuruluşlarından bazıları, çok geniş yetkilerle donatılma, görevsel açıdan kuruluş amaçlarının dışına çekilmeye zorlanma ya da üstlendikleri görevler yönüyle yeni görev karışıklıklarına

yol açma gibi nedenlerle dikkati çekmektedir. Nitekim bunlardan DPT, süreç içerisinde kendisine eklenen uygulama birimleri nedeniyle temel amaçlarından uzaklaşmış; Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, görev ve ilgi alanı açısından aşırı ölçüde genişlemiş; Hazine Müsteşarlığı da ayrı bir bakanlık biçiminde örgütlenebilecek kadar ekonomik konularla yetkilendirilmiştir. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ise, üstlendiği görevler bakımından, çeşitli bölgesel ve yerel kuruluşlarla yetki geçişmelerine yol açacak bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Bundan başka Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin kuruluş ve çalışma esasları hakkındaki 233 sayılı kanun hükmünde kararname ile KİT'in Başbakanlık'la da ilgilendirilmelerine imkan tanınmış ve bu doğrultuda olarak KİT'in önemli bir bölümü, esasen ekonomik alanda yönlendirici konuma gelmiş olan Başbakanlık'la ilişkilendirilmişlerdir. Diğer yandan bağlı ve ilgili kuruluş görev alanlarındaki çeşitlenme ve bunların işleyişi incelendiğinde, Başbakanlığın bakanlıklar arasında genel eşgüdüm ve onların görevlerini gözetme sorumluluğunun çok ötesinde ve doğrudan yürütmenin içine giren bir işlev içerisine sokulmuş bulunduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda sıralanan nedenlerden dolayı Başbakanlık'ta oluşan genişleme sonucu söz konusu hizmetlerin yürütülmesiyle doğrudan Başbakan'ın uğraşmasının fiilen imkansızlığı karşısında, bu kuruluşların idarelerinin Devlet Bakanları'na verilmesi yoluna gidilmiş, bu da Devlet Bakanları sayısını arttırırken onları asıl işlevlerinden de uzaklaştırmıştır.

1982 sonrasında ülke ekonomisinin tek elden idaresi amacına dönük örgütsel düzenlemelerle başlayan gelişmeler, ekonominin idaresini günümüze gelindiğinde çok başlı sorun oluşturan bir yapıya dönüştürmüştür. Bu nedenle yeni Devlet Bakanlıkları oluşturmak için Başbakanlığın hizmet yükünün arttığına gerekçe olarak gösterilmesi çok anlamlı değildir. Nitekim bu gerekçe her zaman gerçekleri

yansıtmamış, örneğin Devlet Bakanları sayısının 10'dan 15'e çıkarılmak istendiği dönemde, Başbakanlığa yeni kuruluşların bağlanmamasına ve yeni görevler verilmemesine karşın, artış için eski gerekçeler tekrar edilmiştir.<sup>47</sup>

Türk kamu yönetiminde Devlet Bakanlıkları'nın oluşturuluş ve işleyiş sürecinin ortaya koyduğu bir diğer sorun, Devlet Bakanları'nın görevlendirilmesinde çok özenli olunmadığı, görevle yetki sınırlarının açık bir şekilde ortaya konulmadığı ve bu nedenle de çeşitli koordinasyon sorunlarının meydana geldiğidir. Devlet Bakanları'nın görevlerini düzenleyen genelgeler incelendiğinde, işbölümünün, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen 3046 sayılı çerçeve kanunla uyuşmadığı görülmektedir. Söz konusu kanunun 3.maddesi, "aynı ve benzer hizmet ya da görevlerin, tek bakanlık tarafından ya da onun sorumluluğu altında yürütülmesi"ni öngörmektedir.

Somut bir örnek olarak Akbulut Hükümeti döneminde, 23 Kasım 1989 tarih ve 1989/11 sayılı genelge ile, yalnız ekonomik alana ilişkin olarak 7 adet Devlet Bakanı'na görev verilmiş olması gösterilebilir. Bu hükümet döneminde, biri başkan vekilliği yapmak üzere 4 adet Devlet Bakanı, Yüksek Planlama Kurulu'nun üyesidir. Öte yandan AT ile ilişkiler, kalkınmada öncelikli yörelerin genel koordinasyonu, özelleştirme, dış müteahhîlik hizmetlerinin geliştirilmesi ve koordinasyonu, ihracat ve yatırımların teşviki ile ortadireğin güçlendirilmesi konusunda politikalar geliştirilmesi ve ilgili kuruluşlar arasında koordinasyon sağlanması hususlarından herbiri de ayrı bir Devlet Bakanı'nın sorumluluğuna verilmiştir. Aynı şekilde bağlı ve ilgili kuruluşlar da Devlet Bakanları arasında dağıtılırken, tüm kamu bankaları bir Devlet Bakanı'na, Merkez Bankası ile Eximbank ikinci bir Devlet Bakanı'na, Türkiye Kalkınma Bankası ise başka bir Devlet Bakanı'na bağlanmıştır. Yine aynı dönemde Hazine ve Dış Ticaret

---

<sup>47</sup> Karacr, a.g.m., s.70.



Müsteşarlığı ile Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı bir Devlet Bakanı'nın, DPT ile DİE ise bir başka Devlet Bakanı'nın bağlı kuruluşları durumundadır. Ekonomik konularda hükümet sözcülüğü görevi de üç ayrı Devlet Bakanı'na verilmiştir. Sözü edilen genelge ile yapılan görevlendirmede ekonomi alanına ilişkin işlerde Maliye ve Gümrük ile Sanayi ve Ticaret Bakanları'nın yanısıra üç de Devlet Bakanı sorumlu kılınmıştır. Böylesi bir görevlendirme, yönetim biliminin ilkeleri ile bağdaşmamaktadır. Konunun bir diğer önemli noktası da, hem hükümete kaynaklık eden partinin -Anavatan Partisi- programında, hem de bu partiyle hükümetin hazırladığı kanunda, bu biçimdeki bir oluşumdan kaçınılması gerektiğinin vurgulanmasıdır. Bu çelişkili tutum, Devlet Bakanları'nın güncel politik sıkıntıları gidermede araç olarak görüldüğü yolundaki eleştirileri haklı çıkaracak nitelik taşımaktadır.<sup>48</sup>

Devlet Bakanları ile ilgili bir başka konu da, herhangi bir Devlet Bakanı'nın sorumluluğuna verilen hizmetlerin benzerlik göstermemesidir. Yıllardır Devlet Bakanları'na birbirlerinden çok farklı alanlarda hizmette bulunan örgütler bağlanmakta, bu ise Devlet Bakanları'nın görevlendirilmelerinde sağlıklı ölçütlerin geliştirilemediğini akla getirmektedir.

Günümüzdeki uygulamaların dayanağı olan 23 Kasım 1989 tarihli genelgede yer alan diğer bir ilgi çekici nokta da, genelge ile 6 adet Devlet Bakanı'na bu sıfatla yürütecekleri görev olarak hükümet ile iktidar partisi ilişkilerinin koordinasyonunun verilmiş olmasıdır. Bu durum, Devlet Bakanları'nın görevlerini düzenleyen 3046 sayılı kanunun 4.maddesinin çizdiği çerçeveyi aşan bir görevlendirmedir. Çünkü söz konusu maddede geçen "Başbakan'a yardım etmek" ibaresi ona, iktidar partisi ile ilişkilerinde değil, aksine Başbakanlık görevinde yardım etmek anlamını taşımaktadır. Yine "görevler arasında eşgüdümü

---

<sup>48</sup> Karaer, a.g.m.. s.71; KAYA, Mali ve Ekonomik, s.86-87.



sağlamak" ibaresi de, hükümet ile iktidar partisi ilişkilerinde eşgüdümün sağlanması olarak algılanamaz. Ayrıca böyle bir görevi devlet için "özel önem ve öncelik taşıyan" bir konu saymak da imkan dahilinde değildir. Konu ile ilgili kanuni düzenlemelerin hiçbirisi, hükümet-iktidar partisi ilişkilerinde Devlet Bakanı'na görev yükleyecek türden bir hüküm içermemektedir. Böyle bir görevi yürütmek amacıyla bakanlık kurulması ya da Devlet Bakanı atanması ve gerekli kadrolar için devlet bütçesinden ödenek ayrılması, 3046 sayılı kanunun sözüne ve amacına aykırıdır. Dolayısıyla kanunun verdiği yetki, amacı dışında kullanılmaktadır.

Hükümetlere göre Devlet Bakanı sayıları incelendiğinde, koalisyon dönemlerinde Devlet Bakanları ile Başbakan Yardımcısı sayılarının genel olarak yüksek olduğu görülmektedir. Bu da Devlet Bakanları'nın, siyasal denge arayışlarında çözüm aracı olarak kullanıldığını göstermektedir. Ancak söz konusu durum, idari örgütlenme ve işleyiş açısından önemli sonuçlar doğuracak bazı sorunlara neden olmaktadır.

Devlet Bakanı sayısını arttırıcı bir diğer etken, Başbakanlığa bağlı ya da ilgili kuruluşlardır. Cumhuriyetin günümüze uzanan zaman dilimi içerisinde bu konuda özenli davranılmadığı, doğrudan hizmet bakanlıklarıyla ilgilendirilecek bir çok kurum ve kuruluşun Başbakanlıkla ilgilendirildiği gözlenmektedir. Bu anlayış, bazı yeni Devlet Bakanları'nın görevlendirilmesine yol açmanın yanı sıra, Başbakan'ın ve onun kurmay örgütü durumundaki Başbakanlık kurumunun görev alanını genişletmekte, Türk kamu yönetiminin merkezci niteliğini pekiştirmektedir. Neticede ise sağlıklı, görevlerini yapamayan, diğer bakanlıklar gibi belirli kamu hizmetlerinden sorumlu yürütme organı durumunda bir Başbakanlık kurumu ve onu bir koordinasyon ve danışma yeri olmaktan çıkarıp yerleşik bir bakanlığa dönüştüren sonuçlar ortaya çıkmaktadır.

Kısaca Devlet Bakanlığı konusuna ilişkin sorunlar, bunların kuruluş gerekçelerinde, sayılarında ve görevlendirilmelerinde ortaya çıkmaktadır. Aslında sorunun temelinde, giderek artan siyasallaşma eğilimi yatmaktadır. Siyasal iktidarlar Devlet Bakanları'nın varlığına, Başbakanlığa bağlanan ya da onunla ilişkilendirilen örgütlerin sorumluluğunun üstlenilmesi zorunluluğunu neden olarak ileri sürmektedirler. Ancak bazı kurum ve kuruluşların Başbakan'a bağlanması, özünde siyasal bir nitelik taşımaktadır. Buradaki en temel amaç, ülke idaresinin iktisadi hayat başta olmak üzere en temel ve önemli kararlarının tek elden alınmasını ve uygulanmasını sağlamaya çalışmaktır.

Başbakanlık merkez teşkilatı ana hizmet birimlerinin sayısının ve personelinin hizmet gerekleri gerekçesiyle arttırılmasının ardında, parti mensuplarına önemli mevkiiler sağlamak amacı yer almakta; memur, sözleşmeli personel ve hizmetli sayısının şişkinlik göstermesinin ardında ise, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi, hızlı nüfus artışı karşısında artan nüfusa yeterli iş imkanlarının sağlanamaması ve bunun oluşturduğu baskı sonucu devlet kadrolarının ve dolayısıyla da Başbakanlık personel sayısının hızlı bir biçimde artması yatmaktadır.

İktidara gelen her siyasal parti, oy kaygısı ile hareket ederek kadroları kendi partisinden olanlar ile doldurmakta ve böylece personel sisteminde liyakat ilkesi çökerken hızlı bir partizanlaşma belirlemektedir. Ayrıca işsizlik sigortasının olmaması, devlet memurluğunun bir çeşit işsizlik sigortası rolünü oynamasına sebep olmakta, sonuçta da kamu hizmetlerinde etkinlik, verimlilik ve tasarruf sağlanamamaktadır.

Yukarıda sayılan tüm bu oluşumlar, esas olarak yapısal koşullardan kaynaklandığı için Anayasa ya da yasa düzeyinde yapılan düzenlemeler ile, genel olarak kamu yönetimi sisteminin, özel olarak da Başbakanlık teşkilatının içine düştüğü bunalım aşılammamaktadır.

Başbakanlık kurum ve makamının niteliğine, yapısına ve sorunlarına bu şekilde değinildikten sonra, söz konusu kurumun gücünün sınırlarını belirleyen ve yıllardır ülke yönetimine ilişkin alınan kararların ve yapılan uygulamaların, Başbakanlık teşkilat yapısının ve Devlet Bakanları'nın sayıları ile görevlerinin üzerinde temel belirleyici rol oynayan koalisyon hükümetleri üzerinde durulması, konuya açıklık getirmesi bakımından büyük önem taşımaktadır.

### **C-KOALİSYON HÜKÜMETLERİNDE BAŞBAKANLIK**

Parlamenter hükümet gerçekte parti hükümetidir. Çünkü parlamento üyeleri olan milletvekilleri, partilerin temsilcileri olarak seçilmektedirler ve yapılan genel seçim sonucunda meclis çoğunluğu tek bir partinin eline geçmişse, Başbakan da bu partinin lideri olacaktır. Seçim sonucu hiçbir parti çoğunluğu sağlayamamışsa, Başbakan, partiler arasındaki zımni ya da açık koalisyona göre belirlenecektir.

Avrupa parlamenter sistemlerinin çoğunluğu, ülkedeki küçük partilerden çok büyük partilerin lehine olan nispi temsil sisteminin durumuna göre bir çeşit koalisyon ile idare edilmektedirler.<sup>49</sup> Bu koalisyonlarda Başbakan, partiler arasındaki en düşük ortak paydayı temsil eden kişidir. Bir lider olmak yerine, koalisyonu oluşturan güçlerin bir bileşkesi durumundadır. Başbakan'ın işi, teşebbüslerde bulunmak yerine uzlaşımı sağlamak, koalisyonu dağıtacak ve sonuçta maliyeti kendisine çıkacak olan konuları Kabine gündemine getirmekten kaçınmaktır.

---

<sup>49</sup> Richard ROSE, *"Prime Ministers in Parliamentary Democracies"*, West European Prime Ministers, edit. G.W.JONES, 1991, s.16.

Koalisyon hükümetlerinde, tek partinin iktidar olabildiği hükümetlerde bulunan g   yoğunlaşması yerine, bir çeşit güç paylaşımı mevcuttur. Parlamentodaki sandalyelerin yarısından fazlasına sahip olan bir parti, yüzde yüz hükümet g  ne de sahip olmaktadır. Böyle bir partinin lideri olarak Başbakan da, hükümet idaresi üzerinde istediği ölçüde etkide bulunma şansına sahip olabilmektedir. Koalisyon hükümetlerinde ise, Başbakan'ın koalisyonu oluşturan partilerden yalnızca bir tanesinden çıkmasına rağmen, diğer partiler de iktidarda olmanın faydalarını paylaşmak istediği ve bunun için çaba gösterdiği için Başbakan, diğer partilerin izin verdiği ölçüde etkili olabilmektedir.

Koalisyon hükümetlerinin kaçınılmaz olduğu bir ülkede tüm partilerin, Başbakanlığın zayıf olmasında çıkarları vardır. Çünkü bir partinin diğerlerinden daha güçlü olması çıkarlarına ters düşmektedir. Bundan başka koalisyon partilerinin herbirinin ilgilendiği alan farklı olabileceğinden, her parti kendi ilgi alanını oluşturan bakanlık ya da birimleri ele geçirmeye çalışmaktadır. Örneğin  ift i partileri tarım, dini partiler de sosyal refah ya da eğitim gibi alanlarda söz sahibi olmak amacıyla bu bakanlıkları almak istemektedirler. Koalisyon hükümetlerinde bir Başbakan'ın öncelikli konusunu ise, koalisyonu oluşturan partilerin desteğini kazanmaya çalışmak oluşturmaktadır. Bunun için de kimin hangi bakanlığı alacağı ve uygulanacak politikalar hakkında uzun ya da kısa bir pazarlık süreci yaşanmaktadır.<sup>50</sup>

Yine koalisyonlarda, hangi partinin hangi bakanlığı aldığına karar verildiğinde, bir Başbakan için diğer bir partiye ait olan bakanlık işlerine karışmak oldukça zor olmaktadır. Başbakan'ın müdahale alanı, kendi partisine ait bakanlıklar ne kadar az ise o derece sınırlıdır. Dolayısıyla bakanlıklar arasında ortaya çıkan bir sorun karşısında,  l e için en yararlı olacak kararı almaktansa, koalisyonun devamını sağlayacak bir kararın alınma ihtimali daha yüksektir.

---

<sup>50</sup> Rose, a.g.m., s.17.

Koalisyon hükümetlerinde, bakanlık paylaşımından sonra Başbakan'ın öncelik vereceği ikinci konu, parlamentoda ve Kabine'de mevcut olan partiler arasındaki koalisyonun devamını sağlamaktır. Eğer bir azınlık hükümeti varsa, bu hükümet, parlamentodaki çoğunluğu yok edecek herhangi bir işlevden kaçınmak durumundadır. Yine koalisyonu oluşturan partiler Başbakan'dan memnun değillerse ve bir genel seçime gerek duyulmaksızın yeni bir koalisyon oluşturabileceklerse, seçim riskine girmeden bunu gerçekleştireceklerdir. Aynı şekilde İtalya'da sık sık olduğu gibi, koalisyonu güçlendirmek için kompozisyonu değiştirecek böyle bir riske girmeyeceklerdir. Eğer Başbakan'ın parlamentoyu fesih yetkisi varsa, mevcut koalisyonu oluşturan partiler koalisyonu bozma tehdidini yapamayacaklardır; en azından böyle bir tehdit ihtimali azalacaktır.

Koalisyonların büyük çoğunluğu seçim koalisyonları değildir. Bu yüzden koalisyondaki her parti, mevcut ya da olması mümkün alternatif koalisyonlardaki durumunu kuvvetlendirmek ve seçimlerdeki oylarını yükseltmek isteyecektir. Tek bir partinin iktidar olma şansının yüksek olduğu İngiltere gibi ülkelerin haricinde, her seçim sonucunda koalisyon kurmanın mecbur olduğu parlamenter sistemler çoğunluktadır ve seçime giren koalisyon partilerinin bazılarının oyları yükselirken bazılarının da düşecektir.<sup>51</sup>

Koalisyon hükümetlerinde Başbakan'ın sahip olması gereken özellik, iyi bir lider olmaktan öte uzlaştırıcı bir kişiliktir. Başbakanlık makamında olmak, Başbakan'ın bir yıldız oyuncu olmasını değil, bir takım oyuncusu ya da oynamayan bir kaptan olmasını gerektirmektedir. Keza "uzlaştırıcı olma", tek bir partinin iktidar olduğu hükümetler için de geçerlidir. Çünkü birçok görüşü içinde barındıran ve homojen bir yapıda olmayan bir grubun lideri olmak bunu zorunlu kılmaktadır.

<sup>51</sup> Richard ROSE-A.H.THOMAS, "Coalition Formation in Scandinavia", *Coalition Government in Western Europe*, edit.V.Bogdanor, London Heinemann 1983, s.72.

## 1-Koalisyon Kuramı ve Koalisyon Hükümetlerinin Özellikleri

Parlamente rejimlerde çok partili siyasal hayatın ilk ve en önemli sonucu, tek parti çoğunluk hükümetlerinin her zaman sağlanamamasıdır. Hükümet kurmanın tek bir partinin parlamentoda çoğunluğu sağlayamaması nedeniyle güçleşmesi ve hükümet kuracak birden fazla ihtimalin bulunması dolayısıyla çok partili siyasal hayat, birçok anayasal soruna neden olmaktadır. Yine çok partili parlamentolarda belirli bir koalisyon çoğunluğunun olmaması, Kabinelerin sık sık düşürülmesine de neden olmaktadır. Örneğin Fransa'da III. ve IV.Cumhuriyetler'de, Alman Weimar Cumhuriyeti'nde ve Türkiye'de 1961 Anayasası döneminde hükümet istikrarsızlığı sürekli bir hal almıştır.<sup>52</sup>

Çok partili sistemin hangi koşullarda hükümet istikrarsızlığına yol açabileceği, koalisyon kuramı ile açıklanabilir. Ancak bundan önce, çok partili sistemde bir partinin hükümet kurarken sahip olduğu beklentileri açıklamak yararlı olacaktır.<sup>53</sup>

Buna göre ilk olarak, hükümeti kurmakla görevlendirilmiş parti, mümkün olduğu kadar az sayıda partiyle koalisyon kurmak isteyecektir. Böylece bakanlıkları, hükümet olmanın verdiği faydaları ve koalisyondaki etkinliğini o kadar az sayıda partiyle paylaşmış olacaktır. Yani partiler, herşeyin eşit olması şartıyla, minimum büyüklükte bir koalisyonu tercih etmektedirler.

İkinci olarak siyasal partiler, kendi görüş ve siyasal tercihlerine en yakın olan partilerle koalisyon oluşturmak isteyeceklerdir. Ancak böyle kurulan koalisyonlar sonucunda partiler programlarını gerçekleştirme

<sup>52</sup> Turhan, s.56.

<sup>53</sup> G.Bingham POWELL, *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Harvard Un. Press, 1982, s.134-139.



şansına sahip olabilirler. Aynı zamanda parti, kendini destekleyenlerin ve potansiyel seçmenlerin gözünde amaçlarından çok fazla sapmamış olacaktır.

Üçüncü nokta, siyasal partilerin, hükümeti kurmaya yetecek ve aynı zamanda programlarını gerçekleştirebilecek büyüklükte koalisyon kurmak istemeleridir. Diğer bir deyişle "kazanan koalisyonlar" tercih edilecektir. Bu büyüklük, gerçekleştirilmek istenen programın niteliğine ve yasama organını düzenleyen Anayasa kurallarına bağlıdır. Koalisyon kuramına göre, koalisyonların "minimum kazanan koalisyonlar" olması gerekir. Eğer bir parti koalisyondan ayrıldığında o koalisyon parlamentoda hükümet kurmak için gerekli olan çoğunluğu kaybediyorsa, minimum kazanan koalisyon var demektir. Buna karşılık koalisyonu oluşturan partilerden biri koalisyonu terk ettiğinde, o koalisyon parlamentoda hükümet kurmak için gerekli çoğunluğa hala sahipse, bu durumda gereğinden büyük bir koalisyon var demektir. Partiler iktidarı paylaşmak istemediklerinden, gereğinden büyük koalisyonlara normalde pek rastlanmamaktadır.

Bu kuramdan çıkan sonuca göre, hükümeti kuran parti, meclisin çoğunluğunu oluşturmuyorsa, yani bir azınlık hükümeti mevcut ise; veya koalisyon hükümeti olması gerekenden daha büyük ise, yani bir partinin koalisyondan ayrılmasına rağmen koalisyon meclisten güvenoyu alabiliyorsa; ya da siyasal görüş ve programları bakımından birbiriyle bağlantılı olmayan partiler koalisyonu oluşturunca, bu tür hükümetlerin hepsinin de istikrarsız olacağı söylenebilir. Buna göre en istikrarlı hükümet tipi, tek bir partinin kurduğu çoğunluk hükümeti, ikincisi de minimum kazanan ve birbirine benzer partilerin kurduğu koalisyon hükümetleridir.<sup>54</sup>

Hiçbir partinin tek başına hükümet kuracak çoğunluğa sahip olamadığı çok partili parlamenter rejimlerin diğer bir sorunu, hükümeti

---

<sup>54</sup> Powell, s.144-147.



kurmak için kimin görevlendirileceği konusudur. Tabii ki bu sorun, hükümeti kurmakla görevlendirilebilecek birden çok alternatifin olması durumunda ortaya çıkmaktadır. Devlet Başkanı'na Başbakan'ı seçme yetkisinin verildiği Anayasalar'da karşılaşılan sorun, Devlet Başkanı'nın tarafsızlığı korunarak bu durumun çözülmesidir. Aksi takdirde Devlet Başkanı, hükümeti kurmakla görevlendireceği tarafa bir üstünlük veriyor izlenimi uyandıracaktır ve bu durum da, kendinden beklenen tarafsızlığı zedeleyecektir.<sup>55</sup>

Konuya Türkiye açısından bakıldığında, Başbakan Cumhurbaşkanınca TBMM üyeleri arasından atanmakta ve Bakanlar Kurulu da Başbakan tarafından kurulmaktadır. Cumhurbaşkanı'nın Başbakan'ı atama yetkisini sınırlayan -TBMM üyesi olması dışında- herhangi bir Anayasal kural bulunmamaktadır. Ancak parlamenter rejimin gerektirdiği şekilde hareket edip, parlamentonun güvenini alabilecek bir kişinin atanması gerekmektedir. Yoksa Cumhurbaşkanı ile parlamento arasında sürtüşme olacak ve bu da Cumhurbaşkanı'nın tarafsızlığı ile bağdaşmayacaktır. Eğer siyasal partilerin tüzüklerinde, "Başbakan olarak atanacak kişi genel başkandır" biçiminde bir hüküm varsa, bu durumda Cumhurbaşkanı o partinin genel başkanını Başbakan olarak atamak durumundadır.<sup>56</sup>

Türkiye'de Cumhurbaşkanları'nın bunu her zaman gerçekleştirip gerçekleştirmediklerine bakıldığında farklı uygulamalar görülmektedir. Örneğin 5 Haziran 1977'de Senato'nun üçte birinin yenilenmesi ve milletvekili genel seçimlerinin yapılmasından sonra, CHP 213, AP ise 189 milletvekilliği kazanmıştı. CHP liderinin hükümeti kurmakla görevlendirilmesi, AP, MSP ve MHP tarafından, güvenoyu alabilmek için 13 oya daha ihtiyacı olması nedeniyle eleştirilmiş ve kendilerinin kuracağı koalisyon hükümetinin güvenoyu alacağını belli olduğu

<sup>55</sup> Vernon BOGDANOR, *Multi-Party Politics and the Constitution*, Cambridge Un. Press, London 1983, s.120.

<sup>56</sup> Turhan, a.g.e., s.72.

belirtildi. 21 Haziran 1977'de Cumhurbaşkanınca atanan Bakanlar Kurulu, 3 Temmuz'da güvenoyu alamayınca çekilmiş ve yerine bir ay sonra AP-MSP-MHP'den oluşan "İkinci Milliyetçi Cephe" hükümeti kurulmuştu. 1961 seçimlerinden sonra da hiçbir parti parlamentoda güvenoyu alacak çoğunluğu sağlayamamıştı. CHP 173, AP ise 158 milletvekilliği kazanmış, Cumhurbaşkanı da hükümeti kurmak için en çok milletvekiline sahip olan CHP lideri İnönü'yü Başbakan olarak atamıştı. 12 Mart 1971 muhtırasından sonra da mecliste AP çoğunlukta olmasına karşın, hükümeti kurmak görevi AP'li olmayan Nihat Erim ve Ferit Melen'e verilmişti. Buna gerekçe olarak da, ülkenin içinde bulunduğu olağanüstü durum gösterilmiş ve "partilerüstü hükümet" kurulmasının faydaları belirtilmişti.<sup>57</sup>

Mevcut hükümetin görevden çekilmesi ya da düşürülmüş olması ve yerine yenisinin kurulamadığı durumlarda, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun durumunun ne olacağı ve bu tür bir hükümetin yetkilerinin nelerden ibaret bulunduğu ise ayrı bir konudur. Yine 1961 Anayasası döneminde, Cumhurbaşkanınca Bakanlar Kurulu'nu kurmakla görevlendirilmiş bulunan Başbakan'ın, Bakanlar kurulu'nu kuramadığı veya uzun bir süre sonra kurabildiği durumlar olmuş ve bu yüzden de devlet idaresi, güvenoyu alamamış hükümetler eliyle yürütülmüştür.

---

<sup>57</sup> Partilerüstü hükümeti savunanlara göre, bu bir koalisyon değildir, partiler arasında bir anlaşma ürünü olarak ortaya çıkmamıştır, icraatından partiler sorumlu değildir ve bakanlar da partileri temsil etmemektedir. Bu anlayış, parlamenter sistemin bütün kurallarına aykırıdır. Çünkü parlamenter rejimlerde hükümetler meclis çoğunluğuna dayanmaktadırlar ve çoğunluğun politikasının hükümet politikası olması gerekmektedir. Halbuki partilerüstü hükümetin uygulandığı dönemde partiler, hükümetin politikalarından sorumlu olmadıklarını, kanun taslaklarını serbestçe inceleyeceklerini söylüyorlardı ve bu da parlamenter rejimde hükümetle meclis arasında bulunması gereken zinciri yok ediyordu. Üstelik Bakanlar Kurulu parlamentodan güvenoyu alıyordu, ancak hükümet programının gereği olarak çıkaracakları kanunlar konusunda partiler herhangi bir söz vermiyorlardı. Buna göre, meclis çoğunluğunun istediği kanun taslakları kabul edilecek, istemedikleri reddedilecekti ve gerçekte de durum böyle olmuştu. İlginç olan taraf ise, partilerin hükümetten sorumlu olmadıklarını söylemeleriydi. Oysa ki bu durum parlamenter rejimin gereklerine uymamaktadır. Çünkü parlamenter rejimde hükümetler meclis önünde sorumludurlar ve meclisteki partiler yapılanları beğenmediklerinde bunu değiştirirler. Bakanların partileri temsil etmemeleri de parlamenter rejimde mümkün değildir, çünkü bu bakanlar da seçimlere girecektir. Bu yüzden meclisteki çoğunluğun istekleri dışında partilerüstü hükümet kurulması, bu rejimin özüne uymamaktadır. Nitekim bu dönemde kurulan hükümetler meclis çoğunluğunun istekleri doğrultusunda hareket etmiş ve koalisyon hükümeti niteliğinde olmuşlardır (Turhan, a.g.e., s.73).

Anayasa hukukunda bu tür hükümetlere "işgüder hükümetler" denilmektedir. Parlamenter sisteme sahip birçok ülkede bu tür hükümetlerin, siyasal değil ancak idari ve acil nitelikte olan işleri yerine getirebileceği benimsenmiştir. Hukuksal olarak ise, işgüder hükümetler de bir hükümet niteliğindedir. Çünkü bu hükümetler de Başbakan ve Bakanlar Kurulu'ndan oluşmaktadır ve güvenoyu almak, Bakanlar Kurulu'nun hukuksal açıdan kurulması ile ilgili değildir. Ancak güvenoyu almamış bir hükümetin yetkilerini sadece idari işlerde kullanması ve önemli siyasal sorunlarda kullanmaması ortak bir görüşü oluşturmaktadır.<sup>58</sup>

Parlamenter sisteme sahip ülkelerde üç tür koalisyon hükümeti uygulandığı söylenebilir. Bunlar, meclisteki tüm partilerin katıldığı milli koalisyonlar; meclisteki bir partinin bir kanadının bir başka partiyle birleşmek amacıyla kurduğu koalisyonlar; iki veya daha çok partinin, mecliste tek başına hükümeti kurmaya yetecek çoğunluk sağlayamamaları durumunda oluşturdukları koalisyonlardır. İlk iki tür koalisyona genelde bir bunalım nedeniyle başvurulmaktadır. Bir partinin bir kanadının bir başka partiyle birleşmek amacıyla kurduğu koalisyon, bir süre sonra o partiyle birleşerek tek parti hükümetine dönüşecektir. Ancak toplum tarafından önemli sayılan ve çözüm yollarında anlaşmazlık olmayan sorunların çözülmesi amacıyla olağanüstü durumlarda kurulan milli koalisyonlar, normal durumlarda pek görülmemektedir. Çünkü partilerin hepsinin geniş bir program üzerinde tavizler vererek birleşmeleri, normal hallerde pek mümkün değildir. Bu tür koalisyonlara, özellikle savaş zamanlarında rastlanmaktadır.<sup>59</sup> Nispi temsil seçim sistemini uygulayan ülkelerde iki veya daha çok partinin hükümet kurabilecek çoğunluğu sağlayamamaları durumunda kurulan koalisyon türü ise, çok partili sistemde normal bir yöntem olarak görülmektedir.

<sup>58</sup> Claude CLEIN, "The Power of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited?", Israel Law Review, July 1977, s.278-282.

<sup>59</sup> Bogdanor, a.g.e., s.179.

Koalisyon hükümetlerinde meydana gelebilecek durumlar ise kısaca şunlardır: Koalisyonu oluşturan partilerin kendi kimliklerini koruyarak ortak politikalar gerektiren Kabine dayanışmasını ve birliğini gerçekleştirebilmeleri ve bunu koruyabilmeleri temel sorundur. Koalisyonda yer alan küçük partiler, Bakanlar Kurulu'nda yapılan tartışmalarda dışlanabilmektedirler ve bu küçük partiler bundan rahatsızlık duymaktadırlar. Dolayısıyla her türlü koalisyon, çeşitli şekillerde gerilim içinde olabilmektedir. Tüm bu bahsedilen konular, Başbakan'ın durumunu zayıflatmaktadır. Çünkü Başbakan, Kabine meslekdaşlarının seçiminde özgürce davranmamaktadır; her partinin önem verdiği konu farklı olabildiğinden bakanlıklar da ona göre paylaşılmaktadır ve bu konuda Başbakan'ın rolü azalmıştır. Başbakan, bakan adaylarından istediklerini/istemediklerini veto edebilirse de, kendi partisi dışındaki partiden kimlerin bakan olacağına/olamayacağına karışmamaktadır. Başbakan'ın, Kabinesini istediği gibi değiştirebilme imkanı da büyük ölçüde sınırlı olmaktadır.<sup>60</sup>

Bunun yanında Bakanlar Kurulu'nun Başbakan karşısındaki yetkileri artmaktadır. Tabii ki bu durum, gerçekte Bakanlar Kurulu'nun değil, Bakanlar Kurulu'nu oluşturan partilerin kuvvetinin çoğalması biçiminde olmaktadır. Bu sebeple koalisyon hükümetlerinde bakanların kolektif sorumluluğu kuralı, anlamını değiştirmek durumundadır. Bakanlar Kurulu kararlarının oybirliği ile alınması kuralı da, koalisyon hükümetlerinde bozulabilmektedir. Bu hükümetlerde kolektif sorumluluk, her zaman kolektif oybirliği anlamına gelmemektedir ve bazen bu kuraldan sapma, koalisyonun ömrü açısından faydalı olabilmektedir. Böylece farklı davranabilme serbestisi dolayısıyla çok fazla anlaşmazlık olmayacaktır.<sup>61</sup>

Ancak kolektif sorumluluk ilkesinin koalisyonlarda gevşetilmesinin sınırsız olmadığına da belirtilmesi gerekmektedir. Eğer

---

<sup>60</sup> Turhan, a.g.e., s.76.

<sup>61</sup> Bogdanor, s.185-193.

koalisyon hükümeti hükümet mevcudiyetini sürdürmek istiyorsa, bazı konularda hemfikir olması gerekir. Çünkü parlamenter sistemin işlemlerini sağlayan temel kurallardan birisi ortak sorumluluk kuralıdır. Soysal bu konuda, "gizlilik, oybirliği ve ortak sorumluluk kurallarına uymadan parlamenter sistemi savunmak, farzları eda etmeden müslümanlık taslamaya benzer" demektedir.<sup>62</sup>

Bakanlar, kendi yetkilerine giren işlerden ve emirleri altında çalışanların işlem ve eylemlerinden ayrı ayrı sorumludurlar. Ancak bir karar "hükümet kararı" olarak alınmışsa, bu, bakanların hepsini birden ortak biçimde bağlamaktadır. Ancak bu kuralı katı bir biçimde uygulamak, koalisyonların küçük sebepler yüzünden çökmesine neden olabilmektedir. Bu yüzden koalisyonlarda partiler, aralarındaki ayrılıkları, sistemin kurallarını mümkün olduğu kadar çiğnemenin çözmek durumundadırlar.

## **2-Türkiye'de Koalisyon Hükümetleri ve Başbakanlık Kurumu**

Türkiye, koalisyon hükümetleri ile ilk kez 1961 sonrasında tanışmıştır. Aradan geçen 38 yılın yarısından fazlası ise koalisyon, azınlık ve partilerüstü hükümetlere tanık olmuş; bu dönemde kurulan 31 hükümetin ancak 8'i tek bir partinin çoğunluk iktidarına, 1'i de demokrasi kesintisine yol açan 12 Eylül askeri cuntasının atamasına dayanmıştır (bkz.Tablo-17).

Koalisyon hükümetlerinin bu kadar yıla damgasını vurduğu Türkiye'de ciddi sorunlar çözülememekte, tavizcilik süregelmekte, hiçbir program tam olarak uygulamaya konulamamakta ve hedefler belirlemek mümkün olamamaktadır. Koalisyon protokollerinde bazı hedefler

---

<sup>62</sup> aktaran Turhan, a.g.e., s.77.

gösterilmekteyse de, bunun bir formalite olduğu kısa zamanda ortaya çıkmakta ve sadece günlük rutin işler yapılabilmektedir. Keza gösterilen çabalar, bir icraat hükümeti kurmaya yönelik olmaktan ziyade, adeta seçmene karşı özveride bulunulduğu havası verilerek "ülkeyi hükümete bırakmadık" sloganı ve esasen onun da arkasına gizlenmiş olan bürokrasinin paylaşılması doğrultusunda gerçekleşmektedir. Bu paylaşım sonucunda koalisyonu oluşturmada kilit parti konumuna gelmiş bulunan küçük bir parti, büyük pazarlık gücü elde etmekte ve kesinlikle karlı çıkmaktadır.<sup>63</sup>

**TABLO 17 : Türkiye Cumhuriyeti'nin Koalisyon, Azınlık ve Partilerüstü Hükümetleri**

| HÜKÜMETLER                 | HÜKÜMET BİÇİMİ               | GÖREV SÜRESİ            |
|----------------------------|------------------------------|-------------------------|
| 26 - VIII. İnönü Hükümeti  | CHP - AP                     | 20.11.1961 - 25.06.1962 |
| 27 - IX. İnönü Hükümeti    | CHP - YTP - CKMP - Bağımsız. | 25.06.1962 - 25.12.1963 |
| 28 - X. İnönü Hükümeti     | Azınlık (CHP)                | 25.12.1963 - 20.02.1965 |
| 29 - Ürgüplü Hükümeti      | AP - YTP - CKMP - MP         | 20.02.1965 - 27.10.1965 |
| 33 - I. Erim Hükümeti      | Partilerüstü                 | 26.03.1971 - 11.12.1971 |
| 34 - II. Erim Hükümeti     | Partilerüstü                 | 11.12.1971 - 22.05.1972 |
| 35 - Melen Hükümeti        | AP - CHP - MGP               | 22.05.1972 - 15.04.1973 |
| 36 - Talu Hükümeti         | AP - CGP - Bağımsız.         | 15.04.1973 - 26.01.1974 |
| 37 - I. Ecevit Hükümeti    | CHP - MSP                    | 26.01.1974 - 17.11.1974 |
| 38 - Irmak Hükümeti        | Azınlık (CGP)                | 17.11.1974 - 31.03.1975 |
| 39 - IV. Demirel Hükümeti  | AP - MSP - MHP - CGP         | 31.03.1975 - 21.06.1977 |
| 40 - II. Ecevit Hükümeti   | Azınlık (CHP)                | 21.06.1977 - 21.07.1977 |
| 41 - V. Demirel Hükümeti   | AP - MSP - MHP               | 21.07.1977 - 05.01.1978 |
| 43 - VI. Demirel Hükümeti  | Azınlık (AP)                 | 12.11.1979 - 12.09.1980 |
| 49 - VII. Demirel Hükümeti | DYP - SHP                    | 21.11.1991 - 25.06.1993 |
| 50 - I. Çiller Hükümeti    | DYP - SHP                    | 25.06.1993 - 05.10.1995 |
| 51 - II. Çiller Hükümeti   | Azınlık (DYP)                | 05.10.1995 - 30.10.1995 |
| 52 - III. Çiller Hükümeti  | DYP - CHP                    | 30.10.1995 - 06.03.1996 |
| 53 - II. Yılmaz Hükümeti   | ANAP - DYP                   | 06.03.1996 - 28.06.1996 |
| 54 - Erbakan Hükümeti      | RP - DYP                     | 28.06.1996 - 30.06.1997 |
| 55 - III. Yılmaz Hükümeti  | ANAP - DSP - DTP             | 30.06.1997 - 11.01.1999 |
| 56 - IV. Ecevit Hükümeti   | Azınlık (DSP)                | 11.01.1999 - 11.06.1999 |
| 57 - V. Ecevit Hükümeti    | DSP - MHP - ANAP             | 11.06.1999 -            |

<sup>63</sup> Burhan KUZU, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", AİD, cilt 29, sayı 3, Haziran 1996, s.64.



Bu sorunların yanında koalisyon hükümetlerinin asıl sıkıntısı, sorumlu ve genel yetkilinin kim olduğunun belirlenmesi konusudur. Türkiye'deki uygulamada gerek koalisyonların gerekse bakanların görev sürelerinin uzun sürmemesi nedeniyle gerçekleştirilemeyen hizmetlerin sorumluluğunun kime ait olduğu bilinmemektedir. Bu belirsizlik ortamı içerisinde seçmen, söz konusu olumsuzlukların hesabını kimden soracağını tam olarak kavrayamamakta ve oylarını da “deneme-yanılma” hesabı içinde kullanmaktadır. Hatta seçim neticesinde hiçbir şeyin değişmeyeceği inancına kapılan seçmen, sandığa gitme ya da gitmeme arasında kararsız da kalabilmektedir. Siyaset biliminde bu olgu “siyasal yabancılaşma” olarak adlandırılmaktadır.

Söz konusu tablo 1991 seçimlerinden sonra Türkiye'de yaşanmıştır ve halen de devam etmektedir. 20 Ekim 1991 seçimleri sonucu kurulan DYP - SHP koalisyonu ve 24 Aralık 1995 seçimleri sonucu ortaya çıkan bölünmüş siyasal yaşam bunu kanıtlamaktadır. 1991 seçimlerinden sonra farklı siyasal görüşe sahip iki partinin kurduğu koalisyon iki ayrı hükümet gibi çalışmış, birbirlerinin bakanlıklarına giremediklerini itiraf edenler olmuştur. Ayrıca CHP - SHP birleşme çalışmaları ve genel başkan değişiklikleri hükümete yansımış ve işler beklemeye alınmıştır. 1995 seçimleri sonucu da hiçbir parti tek başına iktidar olabilecek oyu alamamış ve yeni koalisyon pazarlıkları başlamıştır. Oldukça uzun süren koalisyon turları ve denemeleri sonucunda günlük gazetelerde “ordunun zorlamasıyla kurulduğu” iddia edilen ve merkez sağ partilerin kurduğu hükümette uygulanacak olan “dönüşümlü Başbakanlık” formülü ortaya çıkmıştır. Bu ise, parlamenter rejimde kabul edilmemesi gereken bir usuldür; çünkü İsrail gibi bazı ülkelerde olağanüstü dönemlerde başvuru bir çözümdür ve Başbakan'ın sahip olması gereken ağırlığı azaltmaktadır. Bunun anlamı, Türkiye'de bir dört ya da beş yıl cesaretli icraat ve bütün bir programın uygulanamayacağıdır.<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Kuzu, “Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti”, s.65.



1995 seçimlerinden sonraki dönemde Türkiye'de, üçü koalisyon sonuncusu da azınlık hükümeti olarak dört hükümet kurulmuştur. Bir türlü çözülemeyen ve koalisyondan koalisyona aktarılan iç ve dış sorunlar karşısında partiler sorumluluk almaktan kaçınmışlardır. Örneğin CHP, iktidar sorumluluğu altına girmemiş ve III.Yılmaz Hükümeti'ne dışarıdan destek vermiştir.

18 Nisan 1999 seçimleri sonrasında Türkiye yine aynı tablo ile karşı karşıya kalmıştır. Seçimlerde DSP, %22.19 oy oranı ile 136 milletvekili; MHP, %17.98 oy oranı ile 129 milletvekili; FP, %15.41 oy oranı ile 111 milletvekili; ANAP, %13.22 oy oranı ile 86 milletvekili; DYP, %12.01 oy oranı ile 85 milletvekili; bağımsızlar da %0.87 oy oranı ile 3 milletvekili elde etmiş, CHP ise %8.71 oy oranı ile ülke barajını aşamayarak parlamentoya girememiştir.

Hiçbir partinin tek başına iktidar olacak oyu alamaması, yine koalisyon hükümeti oluşturma çabalarını gündeme getirmiştir. Seçim sonrası MHP lideri Devlet Bahçeli'nin "FP ve DYP bir müddet dinlenmelidir" sözleri, ilk etapta bu iki parti ile bir koalisyon düşünülmeyişi ancak tüm çareler tükenince başvurulabilecek bir formül olduğunu ortaya koymuştur. Medya, sermaye ve ordu gibi güçlü unsurların istediği ve desteklediği üç parti -DSP, MHP ve ANAP- koalisyon kurma çalışmalarına başlamışlardır. Bir ara DSP ile MHP arasında ortaya çıkan gerginlik, Cumhurbaşkanı'nın -ki o da çeşitli basın açıklamaları ile bu koalisyonu istediğini belli etmiştir- araya girmesiyle çözümlenmiş, en azından çözümlenmiş gibi gösterilmiş ve sonuçta Ecevit'in Başbakanlığında DSP-MHP-ANAP hükümeti kurulmuştur.

Koalisyon kuramına göre programları birbirine yakın olmayan partilerin kurduğu koalisyon hükümetleri istikrarlı olamaz. 57.hükümet bu açıdan değerlendirildiğinde, programları birbirine benzemeyen hatta neredeyse birbirinin zıddı olan partilerin kurduğu bu koalisyon

hükümeti, dışarıdan yapılan etkinin büyüklüğü de hesaba katılacak olursa, bizi koalisyon kuramının Türkiye açısından geçerliliğini zamana bırakmanın daha doğru olacağı kanısına ulaştırmaktadır.

57.hükümeti oluşturan partiler, koalisyonu kurabilmek için program ve ideolojilerinden taviz vermek zorunda kalmışlardır. Ancak bunda iyiniyet aramak çok da doğru olmamaktadır. Yıllar sonra iktidar olma fırsatını ele geçiren MHP, salt bu amaçla şimdiye kadar muhalif olduğu herşeye “evet” demekte ve iktidarın nimetlerinden faydalanmak için sırasını beklemektedir. Hükümet kurulurken yapılan bakanlık paylaşımı pazarlıkları, koalisyonu oluşturan partilerin gerçek niyetlerini göstermesi bakımından önemlidir.

Bunlardan başka, belki de ilk kez bir bakanlık eline geçirmiş olanlar bunu fırsat bilmekte ve olası bir seçim için yatırım yapmaktadırlar. Kendi bölgelerini kollamaları, bakanlıklarına bağlı kuruluşlarda iş imkanları aramaları bu stratejilerden bazılarıdır. Bu durum, aynı zamanda gizli işsizlik oranını da arttırmaktadır. Yine olası bir erken seçim ya da ara seçim düşüncesi ile bakanlıklarda, uzun vadeli değil kısa vadeli yatırımlara öncelik verilmektedir.

Koalisyon hükümetleri, Başbakanlık kurumunun yapısını temelden etkilemektedir. Başbakan, -kaçınılmaz olarak- mevzuatın gözden geçirilmesi ve yenilenmesi taleplerine cevap vermek, kısa dönem sorunların çözümü ve koalisyonda ortaya çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi konularına ağırlık vermektedir. Başbakan, koalisyon hükümetinde kendi parti politikasını uygulamak ve zamanını uzun dönem siyasal çözümlemelere ayırmak için çok az şansa sahiptir. Bu durumda olup da, yüksek liderlik rolü oynayabilen, hükümetin temel sorunlarını çözebilen ve Kabine'deki meslekdaşları üzerinde kendi parti politikasını empoze edebilen Başbakan sayısı oldukça azdır. Genelde yapılan ise, koalisyon ortakları ya da birimler arasında ortaya çıkan sorunları pazarlık ve razı etme metotları ile çözümlemeye çalışmaktır.

Başbakan'ın elinde, hükümeti kendi istediği gibi idare edebilmesi için çok az sayıda siyasal kaynak vardır. Bunun yanında yakın gelecekte Başbakan'ın değişme ihtimalinin yüksekliği de, onun mevcut durumundaki prestijinin kaçınılmaz olarak azalmasına yol açmaktadır. Koalisyon hükümeti içerisinde veya parlamentoda, siyasi hayatını Başbakan olarak sürdürmek isteyen ve bunun için sığındığı limanda büyük bir sabırsızlıkla bekleyen “tecrübeli” milletvekilleri de bulunmaktadır. Öyle ki bunlardan bazıları, mevcut koalisyon hükümeti Başbakan'ı ile Kabine'de birlikte oturmakta ve çalışmaktadır.<sup>65</sup> Bu şartlar altında bir Başbakan'ın, meslekdaşlarının üzerinde ve seçmen kitlesinin gözünde kişisel üstünlüğünü kurması ve bunu sürdürmesi çok zor olmaktadır.

---

<sup>65</sup> David HINE-Renato FINOCCHI, *“The Italian Prime Ministers”*, West European Prime Ministers. s.1-3.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE BAŞBAKANLIĞIN GÜCÜ VE BU GÜCÜ GELİŞTİRİCİ VE SINIRLAYICI ETKENLER**

Parlamente sistemde Başbakanlık kurumunun ve Başbakan'ın devlet idaresinde gücünü belirleyen belirli birtakım faktörler bulunmaktadır. Bu faktörler Başbakan'ın gücünü belirlediği gibi, bu gücün sınırlarını da çizmektedir. Başka bir deyişle Başbakan, ülkesinin parlamente sisteminin kendisine sunduğu güç, yetki ve imkanları günün koşulları çerçevesinde kullanabilmekte, koşulların belirlediğinden daha fazlasını kullanamamaktadır. Anayasa Başbakan'a çok güçlü kaynaklar sağlasa dahi, koşullar Başbakan'ın bu gücü sonuna kadar kullanmasına izin vermeyebilir. Bu durumda Başbakan, Anayasal güçlerini bile tam bir serbestlik içinde kullanamayacak, aksine bir tutum sergilediğinde bunun sonuçlarına katlanmak zorunda kalacaktır.

Türkiye'de devlet idaresinde etkinlik ve verimlilik sağlama amacı öne sürülerek, 1945'lerden 1980'e kadar "idari reform" ve 1980'den itibaren de "yeniden yapılanma" adı altında yapılan uygulamalarla, yürütme organının ve dolayısıyla da yürütmenin fiili başı konumundaki

Başbakan'ın, Anayasa'nın verdiğiinden daha fazla güç ve yetki sahibi olabilmesini sağlamak yolunda çaba gösterilmiştir ve gösterilmektedir.

Bu bağlamda çalışmanın bu bölümünde ilk önce, Başbakan'ın kullandığı ve mevcut sistemin belirlediği güç kaynaklarını ve bunların sınırlarını belirleyen değişkenler açıklanacaktır. Daha sonra ise "idari reform" ve "yeniden yapılanma" uygulamaları çeşitli açılardan ele alınacak ve bu uygulamalar çerçevesinde İngiltere ve Türkiye karşılaştırmalı olarak incelenecektir.

## **I-BAŞBAKANLIĞIN DEVLET İDARESİNDEKİ GÜCÜ VE BU GÜCÜ SINIRLAYICI ETKENLER**

Parlamenter hükümet sisteminde Başbakan'ın güç kaynaklarının hemen hepsinin mevcut olduğu ülke İngiltere'dir. Türkiye'de ise Başbakan, bu güçlerin hepsine birden sahip değildir; ayrıca olanları da sınırlayıcı etkenlerin fazlalığı nedeniyle etkin biçimde kullanılamamaktadır. Genel olarak söz konusu kaynaklar; bakanları seçmek ve görevden almak yetkilerinin fiilen Başbakan'da olması, Başbakan'ın devlet idaresinin fiili başkanı olması ve koalisyon kurarak - tabii ki koalisyonun niteliğine göre gücün oranı değişecektir- ya da tek parti olarak iktidarın başında olduğundan meclisin çoğunluğuna sahip bulunmasıdır.

## **A-ANAYASAL GÜÇ KAYNAKLARI VE SINIRLARI**

Parlamenter sistemde bir Başbakan'ın sahip olabileceği Anayasal yetkiler, bakanları seçmek ve görevlerine son vermek, hükümetin

izleyeceği siyaseti belirlemek ve meclisin feshine karar vermektir. Türkiye'de Başbakan'ın meclisi fesih yetkisi yoktur; ancak bu yetki, parlamenter sistemin bir özelliği olduğundan değinilmesinde yarar görülmüştür.

### **1-Bakanlar Kurulu Üyelerini Seçmek ve Görevlerine Son Vermek Yetkisi**

Başbakan'ın en önemli sayılacak yetkisi, bakanları seçmek ve Devlet Bakanları'nın sayısını belirlemek yani hükümeti kurmaktır. Biçimsel olarak bakanları atayan Cumhurbaşkanı'dır; ancak uygulamada kimlerin bakan olacağına Başbakan karar verir ve isimlerini Cumhurbaşkanı'na bildirir. Cumhurbaşkanı bu isimleri, liste üzerinde öngörüşme yaptıktan sonra genelde onaylamaktadırlar.<sup>1</sup> Kurulan her hükümetin Başbakan'ın adıyla anılmasının nedeni de budur. Ancak son zamanlarda kurulan hükümetler numaralandırılarak 53.hükümet, 54.hükümet vb. biçiminde de adlandırılmaktadır. Başbakan bakanlıklarda yapısal ve sayısal değişikliklere gitmek istiyorsa, bunu ancak güvenoyu aldıktan sonra kanun çıkartarak yapabilecektir.<sup>2</sup>

Başbakan'ın, bir bakanın görev yaptığı bakanlığı değiştirmesi ya da bakanlık görevine son vermesi, onun bakanların üzerinde uyguladığı bir yaptırım gücüdür. Başında bulunduğu bakanlık değiştirildiği için yeni atandığı bakanlıktan ve hatta partisinden istifa eden milletvekilleri vardır. ANAP iktidarı döneminde Ulaştırma Bakanlığı görevinden Çevre Bakanlığı görevine atanan ve bunu bir "mevki düşmesi" olarak

<sup>1</sup> Mustafa ERDOĞAN, 1982 T.C. Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Durumu, HÜSBE Doktora Tezi, Ankara 1987, s.107.

<sup>2</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK, Anayasa Hukuku, S Yay., Ankara 1986, s.221.

algılayarak bakanlıktan ve ANAP'tan istifa eden Veysel Atasoy, bu duruma güzel bir örnektir. Başbakan söz konusu gücü kullanarak kendisine itaatı sağlayabilmekte ve aynı zamanda da çevresindeki insanların ne kadar güvenilir olduğunu anlayabilmektedir.

Bundan başka yüksek bürokratların atamalarını onaylama, bu kişileri görevden alma ve görev yerlerini değiştirme yetkisi, Başbakan'ın yüksek bürokratlar üzerinde etkin olmasına neden olmaktadır. Türkiye'de hemen her hükümet değişiminde yüksek bürokratlar da değişmekte ve Başbakan, kendi fikrine uygun kişileri bu görevlere getirmektedir. Dolayısıyla Başbakan'la ters düştüğünde görevden alınma korkusu, bürokratların Başbakan'a tam itaatına yol açmaktadır. Hatta bazen bürokratlar bu itaatı abartılı biçimde yerine getirmekte ve Başbakan'ın yanlış bir kararı üzerinde dahi tek bir aksi söz söylememektedirler.

Bu konuya örnek olarak İngiltere Başbakan'ı Margaret Thatcher'ın bir uygulaması gösterilebilir: Thatcher, Başbakanlığının ilk zamanlarında British National Oil Corporation (BNOP)'ı özelleştirmek istemiş ve Whitehall bürokratlarına bir plan hazırlamalarını emretmiştir. Uzun bir gecikmeden sonra çok hacimli bir rapor gelmiş ve bu raporda özelleştirmeye ilişkin tüm sorunlar tartışıldıktan sonra BNOP'nin özelleştirilemeyeceği sonucuna varılmıştır. Bunun karşısında Thatcher, "hayır" kelimesini cevap olarak kabul etmeyerek yeniden düşünülmesini istemiş ve o sırada bürokrasinin başında bulunan Sir Ian Boncroft'u da görevden almıştır. Kısa bir süre sonra ise, BNOC'nin nasıl güvenli bir biçimde özelleştirilebileceğini kısaca ortaya koyan bir rapor gelmiştir. Bu durum Thatcher'ın daha işin başında bürokrasiyi nasıl kontrolü altına almış olduğunun bir göstergesidir.<sup>3</sup> Türkiye'de de buna benzer örnekler mevcuttur. Örneğin Başbakan Tansu Çiller, Merkez Bankası'nın başında bulunan Rüştü Saracoğlu ile izleyeceği

<sup>3</sup> Peter MANDELSON-Roger LIDDLE, *Blair Devrimi: Yeni İşçi Partisi Başarabilir mi?*. (çev. Yurdakul Fincanoğlu), Boyut Kitapları, İstanbul 1997, s.331.



para politikası konusunda ters düşmüş ve onu görevden alarak yerine Yaman Törüner'i atamıştır.

Türkiye'de üst düzey kamu görevliliğinin siyasal nitelikte olduğu söylenebilir. Üst düzey bürokratların seçiminde liyakat ve tecrübe gibi ölçütler yerine güvenilir olmak, sır saklamak, parti menfaatlerini herşeyin üstünde tutmak, parti liderinin zaaf ve açıklarını gizlemek gibi nitelikler ön planda tutulduğu için, yöneticiler daha göreve gelirken siyasileşmekte ve icraatlarında da bunu gözetmek durumunda kalmaktadırlar. Bunun sonucunda da, siyasi iktidarı elinde bulunduran Başbakan, sadakatlarının ve hizmetlerinin karşılığı olarak, üst düzey bürokratları milletvekili adayı yapmakla ödüllendirebilmektedir.<sup>4</sup> Yani Başbakan'ın istediği doğrultuda davranan üst düzey yöneticiler ödüllendirilirken, aksini yapanlar yukarıdaki örnekte görüldüğü gibi cezalandırılmaktadırlar. Bu da üst düzey bürokratları, Başbakan'ın kararlarını harfiyen uygulayan kişiler durumuna getirmektedir.

Başbakan'ın bakanları seçme ve yüksek bürokratların atanmalarını onaylama yetkisinin sınırsız olduğu sanılmamalıdır. Başbakan kimlerin bakan olacağı konusunda vereceği kararında tamamen özgür değildir. Çünkü tek başına iktidar olmuş bir partinin lideri olsa bile parti içinde farklı görüşleri temsil eden ve parti içinde ağırlığı olan kişiler her zaman bulunacaktır. Sonuçta her parti bir koalisyon niteliğindedir ve Başbakan bu dengeleri hesaba katmadan hareket edemeyecektir. Bunun yanında Başbakan, parti içerisinde kendisine rakip olan kişileri bertaraf edebilmek amacıyla diğer milletvekillerinin desteğini kazanmaya çalışacaktır ve bunun için de birtakım tavizler vermek durumunda olduğundan bu kişilere istedikleri bakanlıkları verebilecektir.

---

<sup>4</sup> Bilal ERYILMAZ, "Bürokrasi-İktidar İlişkileri", Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, (edit.Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yay., İstanbul 1998. s.165-166.

Başbakan, bakanları seçerken uyum içinde çalışacak bir Bakanlar Kurulu oluşturma zorunluluğu ile de sınırlanmaktadır. Böylelikle kararların oybirliği ile alınması sağlanarak hükümet politikasının uygulamaya geçirilmesi mümkün olacaktır. Bazen de bakanlığın özelliğinden kaynaklanan nedenlerle, bakanlığa uygun nitelikte kişilerin göreve getirilmesi gerekmektedir. Diğer bir deyişle "işe göre adam (horses for courses)" ilkesinin uygulanması sonucunda, bakan seçme yetkisi sınırlanabilmektedir.<sup>5</sup>

Türkiye gibi koalisyon hükümetlerinin sıkça kurulduğu bir ülkede, Başbakan'ın bakanları seçme konusundaki inisiyatifi oldukça sınırlanmaktadır. Çünkü koalisyon hükümeti birden fazla parti arasında varılan bir uzlaşma ile kurulmaktadır ve bu süreç içerisinde pazarlıklar yapılmakta, her parti istediği bakanlığı almaya çalışmakta, aksi takdirde koalisyonun oluşamayacağı ileri sürülmektedir. Dolayısıyla Başbakan, bakanları seçme konusunda çok fazla söz sahibi olamamaktadır. Türkiye'de bunun örneklerine özellikle 1970'lerde kurulan koalisyon hükümetlerinde oldukça sık rastlanılmıştır ve aynı durum bugün de tekrarlanmaktadır.

Bu durumda Başbakan, bakanları görevden alma konusunda da serbest değildir. Çünkü koalisyon ortağı bir partinin bakanını görevden almak istese, koalisyonun geleceği tehlikeye girecektir. Hatta aynı durum yüksek bürokratlar için de geçerlidir; Başbakan, koalisyon ortağı bir partinin istediği/istemediği birimlere yüksek bürokratları atama ve bu kişileri görevden alma konusunda da sınırlı olmak durumundadır.

---

<sup>5</sup> R.M. PUNNET, *British Government and the Politics*, 4.edt., Cambridge 1980, s.201.

## 2-Başbakan'ın Parlamentoyu Fesih Yetkisi ve Sınırları

Parlamenter sistemin anavatanı olan İngiltere'de fesih yetkisi, kuramsal olarak Taç'ın elindedir ve onun kişisel yetkileri arasındadır. Fakat İngiliz parlamentoculuğunun tarihsel gelişimi, kralın/kraliçenin sahip olduğu kişisel yetkilerin hemen hepsinin Kabine'ye, dolayısıyla da Başbakan'a geçmesine neden olmuştur. Bugün kral/kraliçe, tek başına fesih girişiminde bulunamamaktadır; feshin devlet başkanına mutlaka tavsiye edilmesi gerekmektedir ve bu tavsiyeyi yapacak tek makam da Başbakan'dır.<sup>6</sup>

Başbakan, fiilen kendisine ait olan fesih yetkisini, kendi partisinin ya da koalisyon ortağı partinin/partilerin milletvekillerine karşı bir silah olarak kullanabilmektedir. Aynı zamanda bu yetki, Başbakan'ın, partisi için en uygun seçim zamanına karar verebilmesi açısından muhalefete karşı da kullanabileceği bir araçtır. Çünkü tekrar seçilme garantisi olmayan milletvekilleri, yeni seçimlere çocukların dışıya giderken duydukları istekle giderler.<sup>7</sup>

Dolayısıyla Başbakan, meclisi tahakkümü altında tutmak gayesi ile zaman zaman istifa edeceğini veya meclisi feshedeceğini hatırlatarak tehdit etmektedir. Böyle bir tehdit karşısında parlamenterler, sonucu karanlık bir seçime gitmemek için hükümeti düşürmekten kaçınmaktadırlar. En azından gelecek seçimlerde parlamentoya ve Kabine'ye giremeye korkusu, iktidar partisi milletvekillerini Başbakan'la iyi geçinmeye mecbur etmektedir. Bu yüzden de fesih müessesesi, özellikle günümüzdeki uygulamasıyla, kuvvetli yürütmeyi oluşturan nedenlerden birisidir.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Tuncer KARAMUSTAFAOĞLU, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, AÜHF Yay., Ankara 1982, s.127.

<sup>7</sup> James Q. WILSON, *Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, (çev.Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman, Yücel Ertekin), TODAİE Yay., Ankara 1996, s.267.

<sup>8</sup> Burhan KUZU, *"Türkiye İçin Başkanlık Sistemi"*, Liberal Düşünce, cilt 1. sayı 2. Bahar 1996, s.34.

Ancak fesih yetkisini kullanırken de Başbakan'ı sınırlayan çeşitli faktörler vardır. İlk olarak Başbakan'ın, Bakanlar Kurulu'na danışmadan ve özellikle de güçlü bir konuma sahip olan bakanların onayını almadan böyle bir karar vermesi zordur.<sup>9</sup> İkinci olarak da, fesih kararının anlamı erken seçim olduğundan, Başbakan'ın partisinin seçim sonucunda bir yenilgi alması, bunun faturasının Başbakan'a çıkması demektir. Bu durumda Başbakan, yalnızca Başbakanlığı değil parti genel başkanlığını da kaybedebilecektir.

Türkiye'de ise durum oldukça farklıdır; tam bir fesih yetkisi tanınmadığı gibi, mevcut durumuyla bile bu yetkinin kullanılmasında Başbakan, hiçbir biçimde söz sahibi değildir. Parlamenter sistemin ayırıcı özelliklerinden biri olan yürütmenin yasamayı feshi meselesi, ilk olarak 1961 Anayasası'nda bir problematik olarak ortaya çıkmıştır. Genel ilke, varolan yasama meclisi ile çalışamayan bir parti hükümetinin yeni çoğunluk aramak üzere meclisi feshedebilmesi iken, 1961 Anayasası 108.madde ile bu yetkiyi çok dağıtmış; yetkinin asıl kullanıcısı Kabine olması gerekirken, ağırlığı Cumhurbaşkanı'na ve meclislerin başkanlarına vererek, hem ilkenin hikmetinden uzaklaşmış hem de çok randımansız bir mekanizma getirmiştir.<sup>10</sup>

Anayasa'nın 108.maddesindeki düzenlemeye göre 18 aylık bir süre içinde, gensoru dolayısıyla ya da Bakanlar Kurulu'nun güven istemine karşı verilmiş güvensizlik oylarıyla hükümet iki kez düşmüş ve aynı süre içinde üçüncü kez güvensizlik oyu verilmiş ise, bu son güvensizlik oyu ile karşılaşan Başbakan, Cumhurbaşkanı'ndan Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesini isteyebilecektir. Cumhurbaşkanı bu istekle bağlı olmayacak, ayrıca karar alabilmek için Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu başkanlarına danışacaktır. Siyasal istikrar sağlansın diye oluşturulan bu mekanizma, tam tersine işleyerek

<sup>9</sup> Byrum E. CARTER, *The Office of Prime Minister*, London 1956, s.273.

<sup>10</sup> Taha PARLA, *Türkiye'nin Siyasi Rejimi 1980-89*, 3.bsm., İletişim Yay., İstanbul, 1993, s.26.

parlamentonun kilitlenmesine ve etkinliği kalmayan parti-hükümetlerine yol açmıştır.<sup>11</sup>

1982 Anayasası'nda meclisin erken seçime zorlanması ise, parlamenter sistemde yasama ile yürütme arasında kurulabilecek bir güç dengesinin unsuru olarak değil, hükümetin kurulması ve Cumhurbaşkanı'nın seçilmesi dönemlerindeki tıkanıklıkları önlemek amacına yönelik bir tedbir olarak düşünülmüştür. Anayasa'ya göre, meclisin kendi kararı dışında ve dönem sonundan önce seçimlerin yenilenmesini gerektiren durumlar şunlardır:

- Seçimler sonrasında yeni kurulan bir Bakanlar Kurulu güvenoyu alamamışsa veya gensoru dolayısıyla ya da Bakanlar Kurulu'nun güven istemine karşı verilmiş güvensizlik oyları ile hükümet düşmüşse ve bu durumun ardından 45 gün içinde yeni Kabine kurulamazsa ya da kurulduğu halde güvenoyu alamazsa, Cumhurbaşkanı, Meclis Başkanı'na danışarak seçimlerin yenilenmesine karar verebilir.
- Yeni seçilen bir mecliste Başkanlık Divanı'nın oluşturulmasından sonra 45 gün içinde Bakanlar Kurulu kurulamamışsa ya da bir Başbakan'ın istifasından sonra yine 45 gün içinde yeni hükümet işbaşına gelmemişse, Cumhurbaşkanı seçimlerin yenilenmesini isteyebilir. Bu durumlarda da Meclis Başkanı'na danışılması gereklidir (md:116/1,2).
- Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde, Anayasa ile belirtilmiş dört oylamadan sonra da sonuç alınamamışsa TBMM seçimleri yenilenir (md:102/3). Bu kendiliğinden ortaya çıkan ve ayrıca karar gerektirmeyen bir durum olmakla birlikte, 1982 Anayasası'nın genel felsefesi içinde seçimi yenileme işlemlerinin başlama kararının Cumhurbaşkanınca ilan edilmesi

---

<sup>11</sup> Parla, a.g.e., s.26.

gerekmektedir. Çünkü diğer durumlarda da koşulların oluşup oluşmadığını saptayan odur.<sup>12</sup>

1982 Anayasası, parlamenter sistemlerde genellikle hükûmete, daha doğrusu Başbakan'a tanınmış olan fesih yetkisini Cumhurbaşkanı'na tanımış ve bu yetkinin, onun tarafından sistemdeki tikanıklıkları önlemek üzere kullanılmasını öngörmüştür. Dolayısıyla Başbakan, etkinliğini arttırabilecek bir güç olarak kullanabileceği fesih yetkisinden yoksundur.

### **3-Başbakan'ın Hükümet Politikasının Belirlenmesindeki Baskın Rolü**

Başbakan, hükûmetin izleyeceği politikayı tespit eden kişidir ve bakanların bu konudaki rolü ikinci planda yer almaktadır. 1982 Anayasası'nın 12.maddesine göre Başbakan; hükûmetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek durumundadır ve bu amaçla bakanlıklar arasında uyumu ve işbirliğini sağlayıcı tedbirleri alır, bu konularda gerekli talimatları verir, doğabilecek anlaşmazlıkları çözer. Başbakan'ın hükümet politikası üzerindeki etkisi, özellikle bütçe ve maliye ile ilgili konularda belirgindir. Çünkü iktisat ve maliye politikası, her hükûmetin programını gerçekleştirmekte başvurmak zorunda olduğu temel araçtır ve bu yüzden Başbakan, bu konularla doğrudan ilgilenmek durumundadır.<sup>13</sup> Tüm bu etmenler, iktidarın Başbakan'da toplanması eğilimini arttırmaktadır.

Başta bakanlıklar olmak üzere yürütmeyi oluşturan çeşitli faaliyet birimlerinin çalışmalarının da uyumlu bir biçimde yürütülmesini

<sup>12</sup> Mümtaz SOYSAL, *Anayasa'nın Anlamı*, 7.bsm., Gerçek Yay., İstanbul 1987, s.317.

<sup>13</sup> Mustafa ERDOĞAN, "Başbakanlık Hükümeti mi?", AÜSBFD, cilt 44, sayı 3-4, 1989, s.233.

sağlayacak makam ve önemli kararların alındığı merkez Başbakanlıktır. Gerçekte bu türden her kararı bizzat Başbakan almaz, ancak onun bilgisi, telkini ve yön göstermesinden tamamen bağımsız bir temel siyaset oluşturma süreci de söz konusu olamaz.

Karar verme gücünün Başbakan'da toplanmasının önemi, genel olarak devletin faaliyet alanının giderek daha çok genişlemesine paralel olarak artmaktadır. Çünkü hükümet faaliyetinin genişlemesi, Başbakan'ın da artan yetkiden pay almasına yol açmaktadır. Bugün Bakanlar Kurulu'nun oynadığı rol, büyük ölçüde başka yerlerde kararlaştırılmış siyasetlerin otomatik olarak onaylanması işlevine dönüşmüştür. Bakanlar, Başbakan'ın kararıyla mutabık değil iseler, ya istifa etmek ya da ona uymak zorundadırlar. Ortak sorumluluk, Başbakan'ın Kabine içindeki muhaliflerini susturma aracı haline ya da Başbakan'ın iradesine kollektif itaat anlamına gelmektedir. Hükümet işlevlerinin artması, Başbakan'ın etkide bulunacağı alanı arttırırken sınırlayıcı da olabilmektedir. Çünkü bir tek kişinin her yere ulaşması imkansızdır ve bir bakanın bile kendi bakanlığında olan biten herşeyi bilmesine imkan yokken, tümüyle hükümet mekanizması içinde olan herşeyi bilmek Başbakan için daha da zordur; bir yöne hakim olmak istese, diğer yönleri ihmal etmek durumunda kalacaktır. Bu yüzden de Başbakan, birçok kararın alınmasını ve yüksek bürokratların atanmalarını ilgili birimlere bırakmakta ve çoğunlukla da ya alınmış kararları ya da yapılmış atamaları onaylamakla yetinmektedir.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Erdoğan, a.g.m., s.242.



## B-SİYASAL KOŞULLARIN BAŞBAKAN'IN GÜCÜ ÜZERİNDE ETKİSİ

Başbakan'ın fiili gücü, ülkenin içinde bulunduğu siyasal şartlar ve uluslararası konjonktürden etkilenmektedir. Örneğin savaş zamanlarında veya acil durumlarda (exigency) Başbakan fiilen daha fazla yetki kullanabilmekte ve ülkenin geleceğiyle oynayabilmektedir. Ortaya çıkan bir kriz ve bunalımın üstesinden gelebilen bir Başbakan'ın halk nezdinde popülaritesi artarken, hükümet içinde, kendi partisinde ve parlamentoda gücü de artabilmektedir. Başarısızlık ise tam aksi sonuçlara yol açmaktadır.

Margaret Thatcher'ın Falkland Krizi esnasındaki başarısı bu konuya iyi bir örnek teşkil etmektedir. Bu kriz dolayısıyla Thatcher küçük bir grup atamıştır ve söz konusu dönemde takip edilen politika, hem Başbakan'ın kişisel görüşüdür hem de kurduğu grup vasıtasıyla hükümetin ve partinin görüşü olmuştur. Yani Thatcher, Kabinesi'nin ve partisinin desteğini sağlamıştır ve kendi tarzını da kabul ettirmiştir. İzlenecek olan politika, krizin başlangıcında avantajlar sağlayabileceği gibi siyasi riskler de taşıyordu; sonuçta ise hükümet içinde olduğu kadar dışında da siyasi ödüller alınmıştır. Thatcher'ın liderliği ispat edilmiş, kişisel pozisyonu sağlamlaşmış, partide daha iyi duruma gelmiş, prestiji artmış, politik baskın gücü artarak pekişmiş ve sonuçta da seçimlerde büyük bir zafer elde etmiştir. Süveyş Krizi (1956) esnasında dönemin Başbakan'ı Anthony Eden'in başarısız olması, sonuçta hastalığını da bahane ederek istifa etmesine neden olurken, Thatcher'ın Falkland Adaları'nın yeniden elde edilmesindeki rolü ile Muhafazakar Parti 1983 seçimlerinde büyük başarı kazanmıştır.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Philip GIDDINGS, *"Prime Minister and Cabinet", Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945* (edit. Donald Shell-Richard Hodder Williams), London 1995, s.52-55.

Türkiye açısından ise Kıbrıs Bunalımı bu konuya örnek olarak gösterilebilir. 1973 seçimleri sonrasında başka hiçbir yol sonuç vermeyince CHP ile MSP koalisyon kurmuşlardır.<sup>16</sup> Ecevit'in Başbakanlığında kurulan bu koalisyon hükümeti döneminde Kıbrıs'taki Rum mezalimi iyice artmış ve CHP, Kıbrıs Türkleri'nin özgürlüğe kavuşmasına ve Türkiye'nin güney sınırlarının güvenliğinin sağlanmasına yönelik sınırlı bir harekatı savunurken MSP, Ada'nın tümüyle alınmasını istemiştir. Sonuçta Ecevit'in önerisini takiben 20 Temmuz 1974'te Türk Silahlı Kuvvetleri Kıbrıs'a çıkmıştır. ABD'nin Türkiye ve Yunanistan nezdindeki faaliyetleri sonucunda Türkiye, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin 353 sayılı ateşkes kararını kabul etmiş ve 25 Temmuz 1974'te Cenevre Deklerasyonu imzalanmıştır. Birinci Cenevre Konferansı Türkiye açısından başarı ile sonuçlanırken, ikincisinden bir netice alınamamış ve Türkiye, 14 Ağustos 1974'te İkinci Kıbrıs Harekatı'nı başlatmıştır. Birincisinin aksine İkinci Kıbrıs Harekatı, dünya kamuoyunda Türkiye aleyhine bir hava oluşmasına neden olmuş, birincisi haklı bir hukuki müdahale niteliğinde algılanırken, ikincisi bir işgal olarak görülmüştür.<sup>17</sup>

Başbakan Bülent Ecevit ise içte siyasal bir başarı kazanmış, halk onu kahraman olarak görmüş, kendisine "Karaoğlan" lakabı takılmış ve adına şarkılar yapılmıştır. Bu durum 1977 erken genel seçimlerinde CHP'nin oylarını arttırmasına neden olmuştur; dış politika açısından özellikle İkinci Kıbrıs Harekatı sonucu Türkiye başarısız olarak nitelendirilirken, içte Ecevit'in popüler olmasını sağlamıştır.

Ecevit'in, 11.01.1999 tarihinde bir azınlık hükümeti olarak kurduğu 56.hükümet sırasında da, daha önce olduğu gibi yalnızca kendi etkisi sonucu değil, kendi dışında gelişen siyasi olaylardan da yararlandığı görülmüştür. Yurt dışında bulunan PKK lideri Abdullah

<sup>16</sup> 1973 seçimlerinde 450 sandalyeli Millet Meclisi'nde CHP 185, AP 149, MSP 48 ve DP 45 milletvekilliği kazanmışlardır.

<sup>17</sup> Hamza EROĞLU, *Kıbrıs Uyuşmazlığı ve Kıbrıs Barış Harekatı*, Erel Yay., Ankara 1975, s.63-65.

Öcalan'ın bu hükümet zamanında yakalanarak Türkiye'ye getirilmesinin, DSP'nin 18 Nisan 1999 seçimlerinden birinci parti olarak çıkmasında etkili olduğu söylenebilir. Aslında birdenbire gelişen bu tür olayların olumlu ya da olumsuz etkileri olabilmektedir. Öcalan olayının ise DSP açısından olumlu bir sonuç doğurduğunu söylemek yanlış olmaz.

Richard Rose, bu durumdaki bir lideri “free-rider” olarak adlandırmaktadır.<sup>18</sup> “Bir Başbakan olayları etkilemek için çok az şey yaptığı halde, şartlar insanların istediği şeyleri ortaya çıkarırsa, sonuçta kredisini talep edebilmektedir” diyen Rose'a göre böyle bir Başbakan, teşebbüslerinin ya da insanların dışındaki güçlerin ortaya çıkardığı etkenlerden yararlanan bir “free-rider”dır.

İç ve dış siyasal konjonktür ve gelişmeler, verilen örneklerde görüldüğü gibi Başbakan'ın hem fiilen kullandığı gücü hem de halk gözündeki saygınlığını arttırabilmektedir. Ancak bazı olaylar, dikkatle ele alınmayı ve seri kararlarla çözülmeyi gerektiren hassas sorunlar oluştururlar. Bu tür gelişmeler karşısında başarısızlığa uğramak, Başbakan için sonun başlangıcı olabilir. Hatta soruna bulunan çözüm mümkün olan en uygun çözüm olsa bile, Başbakan'ın vaad ettiği politikanın çizgisinden bir ayrılma şeklinde ortaya çıkabilir ve bu da Başbakan için bir dezavantaj teşkil etmektedir. Bu tür gelişmeler, Başbakan'ın iradesi dışında ortaya çıkan beklenmedik durumlar olmakla beraber, onun şansını olumsuz bir biçimde etkileyebilecektir.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Richard ROSE, *Prime Ministers in Parliamentary Democracies*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow G1 1XH, Scotland 1990, s.24.

<sup>19</sup> Erdoğan, a.g.m., s.244.

## **C-BAŞBAKAN'IN GÜCÜNÜ BELİRLEYİCİ BİR UNSUR OLARAK KİŞİLİK FAKTÖRÜNÜN ÖNEMİ**

Başbakanlık kurumu, bu görevi yapanlarla adeta özdeşleşmiştir ve Başbakanlığın tarihi, gerçek anlamda, bu görevi yapmış kişilerin tarihidir. Bir Başbakan'ın hükümet sisteminin işleyişi üzerindeki etkisinde, onun kişiliğinden gelen özelliklerin rolü büyüktür. Kişisel yetenekleri, bilgi ve tecrübeleri ile temayüz etmiş olan Başbakanlar, hem hükümet içinde hem de genel olarak siyasal sistem içinde resmi yeteneklerinden daha fazlasını kullanabilmiş; Bakanlar Kurulu'na ve hatta parlamentoya hakim olarak belli bir döneme damgalarını vurabilmişlerdir.<sup>20</sup>

İngiltere Başbakanları'ı incelendiğinde, bunlar içerisinde Margaret Thatcher'ın önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Thatcher'ın devlet idaresinin yani hükümeti sevk yöntemlerinin karakteri, onun kişiliğinin bir yansıması olarak düşünülmektedir. "Demir Lady"nin popülaritesi, kendi değerinden ya da ideolojisinden çok, bu kişiliğinden ileri geldiği şeklinde değerlendirilmektedir. Halk onu sevmemiş olsa da ancak iş yaptırmada ondan daha iyi birisinin bulunmadığı belirtilmektedir.

İngiltere'nin şu anki Başbakan'ı Blair'ın devlet idaresine yaklaşımı da, Thatcher üslubunu andıran bir gerginlik ögesi taşımaktadır. Blair bir taraftan, Thatcher'ın tersine, başkalarını dikkatle dinlemekte, tavsiyelere kulak vermekte, üstün pratik bilgisi olanlara güvenmekte, uzlaşma sağlamakta ve Thatcher'ın kendi yoluna gidebilmek için heyecana ve fevverana sapmasına karşılık mantığa dayanmaktadır. Diğer yandan ise, Thatcher gibi, her zaman ne istediğini çok iyi bilmekte, başkaları onun yanında yer alma cesaretini göstermediği zaman

<sup>20</sup> Robert BLAKE, The Office of Prime Minister, Oxford University Press. 1975, s.59,67.

vazgeçmemektedir; beceriksizlik ve şaşkınlık, onun için bir “aşağılanma” olarak değerlendirilmektedir.

Karakterleri değişik olmasına karşın, John Major’a bakışla Thatcher ve Blair’ın ortak tarafları azimli çalışmalarıdır. Major’ın devlet idaresi -kendisiyle çalışanlardan birinin söylediğine göre-, ilgili görevlileri bir odaya toplamak, karar verilecek konunun lehindeki ve aleyhindeki hususları bir kağıdın üzerine iki ayrı sütun halinde sıralamak ve sonunda hangi sütun kabarık ise onu seçmektir. Major, Kabine’de eşitler arasındaymış gibi davrandığı için otorite kuramamış ve Kabine’dekilere yön verememiştir; hükümetinin popüler olamayışının önemli nedenlerinden biri budur.<sup>21</sup> Tony Blair bu durumu göz önünde tutarak hareket etmektedir.

Thatcher’ın yönetme yeteneği, onun başat kişiliğinden ileri geldiği kadar, bir ölçüde de korkuyu kullanmasının sonucuydu. Bakanların yaptıkları/yapamadıkları hakkında o kadar ayrıntılı bildi sahibiydi ve bakanlıkların işlerine öylesine müdahale ederdi ki, tüm bakanlarına dehşet salmıştı. Thatcher eğer kabadayılıkla istediğini elde edemezse, onları görevden alarak bunu başaracağını hepsi de çok iyi biliyordu.

Ancak böylesine güçlü özellikler gösteren bir lider olarak Thatcher bile aldığı bazı kararların sonucunda kendi düşüşünü engelleyememiştir. Buna en iyi örnek olarak ülkesinin devam eden bütçe sorunlarına çözüm olarak getirdiği 1989 yılından itibaren İskoçya, 1990’dan itibaren de İngiltere ve Galler’de kademeli olarak “topluluk ödentisi” uygulamasını başlatmış olması gösterilebilir. Bu vergi, tüm savunmalara rağmen Londra ve diğer alanlarda halkın

---

<sup>21</sup> Mandelson-Liddle, a.g.e., s.331-332.

protestolarına neden olmuştur.<sup>22</sup> Thatcher'ın İngiltere'de düzenlenen son 50 yılın en itibarlı Başbakanları anketinde yüzde 24 ile sonuncu gelmesinin nedeni olarak "kelle vergisi" adıyla anılan bu uygulama gösterilmiştir. Sonuçta Thatcher'ın liderliğindeki Muhafazakar Parti'nin halktan aldığı destek yüzde 28'lere düşmüştür.<sup>23</sup> Bundan bir süre sonra da Thatcher partisinin genel başkanlığından istifa etmiş ve siyasi kariyerini bu şekilde tamamlamıştır.

Türkiye Başbakanları'na baktığımızda ise Turgut Özal'ın ayrıcalıklı yerini görebiliriz. Özal, ANAP lideri olarak gireceği ilk genel seçim yarışında siyasal reklamcılığı Türk siyasal yaşamında ilk kez kullanmış ve ANAP ile de kendini özdeşleştirmiştir. Daha seçim kampanyasının başında pragmatist, sorun çözücü-teknokrat kimliği ile ön plana çıkarak rakiplerine göre oldukça avantajlı bir konuma sahip olmuştur. Bu durum, parti politikalarının Özal imajını tamamlayan, daha doğrusu besleyen bir niteliğinin bulunması konusunda özel çaba harcanarak güçlendirilmiştir.<sup>24</sup>

Özal'ın sorun çözücü ve pragmatist kişiliğine verilecek örneklerden birisi olarak, Yunanistan'a karşı uygulanan vizenin tek taraflı olarak kaldırılması gösterilebilir. 1984 başlarında Başbakan Özal, ikinci basın toplantısını yapmaya hazırlanırken, önemli birşeyler söylemenin daha iyi olacağını düşünmüştür. Basın toplantısından bir gün önce danışmanı olan Adnan Kahveci, Yunanistan'a karşı uygulanan vizenin kaldırılması fikrini söylemiş, Özal da bu fikri beğenerek basın

<sup>22</sup> Topluluk ödentisi için gerekçeler sıralanırken, adaletsiz vergi sisteminden uzaklaşılacağı, yerel meclislerle seçmenlerinin istekliliği ve sorumluluğu ile vergi ödeyen çalışanların korunmasının esas alındığı belirtilmiştir. Buna bağlı olarak yerel hizmetlerde ödeme yapan ve oy kullanan ile istifade eden belirlenmesinin araştırılacağı, gerek kira gerekse mülk kullanımlarında kişilerin ödeme güçleri ile emlak değerlerinin dikkate alınarak ödenti getirileceği belirtilmektedir (Zerrin TOPRAK, "Büyük Kentlerde Hemşehrilik Ödenti", İzmir Ticaret Odası Dergisi, yıl 62, sayı 2, Şubat 1989, s.18).

<sup>23</sup> Zerrin TOPRAK KARAMAN, *Kent Yönetimi ve Politikası, Anadolu Matbaacılık*, İzmir 1995, s.292.

<sup>24</sup> Esat ÖZ, "Seçimler, Partiler ve Siyaset: Yeniden Yapılan(dır)ma, Kriz ve Parçalanma", *Liberal Düşünce*, cilt 2, sayı 6, Bahar 1997, s.68.



toplantısında açıklamıştır. Dışişleri Bakanı ise böyle bir karardan haberi olmadığı için şok yaşamıştır.<sup>25</sup>

Özal, devlet ve hukuk kurallarını beğenmedikçe yerine "Özal Kuralları"nı koymuştur.<sup>26</sup> Soğukkanlı, tabuları yıkıcı, ailevi bağları güçlü olan, kötü olayları bile anında lehine çevirebilen kişiliği ile Özal, Türk siyasi tarihinde özel bir yere sahip olmuştur.<sup>27</sup> Popüler olduğu dönemde birçok taklitçisi çıkmış, haber spikerlerinden sokaktaki adama kadar fiziksel olarak kendini Özal'a benzetip mimikleri ile onu taklit eden birçok kişi türemiştir. Özal ile özdeşleşen ANAP'ta, Özal'ın ayrılarak Cumhurbaşkanı olmasından sonra, ciddi düzeyde parti içi sorunlarla karşı karşıya kalınmıştır. Bu da Özal'ın parti içi dengeleri koruyan kimliğinin ve karizmatik kişiliğinin bir göstergesidir.

Güçlü kişilik bir Başbakan için avantaj oluştururken, zayıf kişilik de bir dezavantajdır. Liderlik özelliği olmayan, teşebbüs ve intikal kabiliyeti zayıf, işi ile ilgili bilgi ve tecrübesi yetersiz, zayıf kişilikli bir Başbakan güçlü olamaz. Nitekim Poincare bu konuda şöyle demiştir: "Güçsüz ve seziş yeteneği olmayana yetki verdiniz mi, bunun adı yetkili güçsüzlük olur". Böyle bir kişinin ne Kabine'sine ne de belli bir siyasi döneme damgasını vurması, devlet yönetimi alanında iz bırakması mümkündür. İngiltere'de yukarıda bahsedildiği gibi güçlü Başbakanlar olduğu kadar, Lord Salisbury (1886-1892, 1895-1902), Lord Rosebery (1894-1895) ve Stanly Baldwin (1923-1924, 1924-1929) gibi silik Başbakanlar da olmuştur.<sup>28</sup> Türkiye'de ise Demirel, Özal, Çiller gibi güçlü ve hatırdan çıkmayan Başbakanlar olduğu gibi, hafızalarda pek yeri kalmamış Başbakanlar da bulunmaktadır. Bunlara örnek olarak

<sup>25</sup> Hasan CEMAL, *Özal Hikayesi*, Bilgi Yay., İstanbul 1991, s.107.

<sup>26</sup> Yavuz GÖKMEN, *Özal Sendromu*, Verso Yay., Ankara 1992, s.125.

<sup>27</sup> İşçi temsilcilerinin bulunduğu bir ortamda konuşma yaparken DİSK Başkanı'nun protesto amacıyla toplantı yerini terketmesi üzerine Özal, "gördüğünüz gibi Türkiye'de demokrasi iyi işlemekte, Başbakan konuşurken DİSK Başkanı salonu rahatça terk edebilmektedir" diyerek durumu lehine çevirmiştir.

<sup>28</sup> Mustafa ERDOĞAN, "Başbakanlık Hükümeti mi?", AÜSBFD, Cilt.44, Sayı3-4, 1989, s.245.



Fethi Okyar (1924-1925), Refik Saydam (1939-1942), Bülend Ulusu (1980-1983) ve Yıldırım Akbulut (1989-1991) gibi isimler verilebilir.

## **D-PARTİ DİSİPLİNİNİN BAŞBAKAN'IN GÜCÜNÜ BELİRLEYİCİ ROLÜ**

Parti disiplini, siyasi bir konuda parti birliğini bozmamak amacıyla partinin meclisteki üyelerini, farklı görüşleri nedeniyle partisi ile anlaşmazlığa, uyuşmazlığa düşmesine engel olmak düşüncesiyle bu fikirden vazgeçirme yöntemi olarak tanımlanabilir.<sup>29</sup> Yani parti disiplini, parti liderlerinin emirlerinin grup üyeleri tarafından kabul edilmesi ve yerine getirilmesi demektir ve liderin, partinin parlamentodaki üyeleri üzerinde sağladığı otoriteyi gösterir.<sup>30</sup>

Parti üyeleri parti disiplinine uymak zorundadırlar; aksi takdirde partiden çıkarılmaya kadar varan birtakım yaptırımlarla karşılaşacaklardır. Liderle isteyerek ya da istemeyerek ihtilafa düşen bir milletvekili, bulunduğu partide kendisine daha fazla yer kalmadığını ve ilk fırsatta tasfiye edileceğini bilir. Bundan başka bir dahaki seçimlerde milletvekili adaylarını belirlemede nihai söz sahibi olanlar parti liderleridir ve bu da liderleri güçlü bir cazibe merkezi haline getirmektedir. Dolayısıyla genel başkanların etrafında, onların bu güçlerinden istifade etmek isteyen gruplar oluşmaktadır. Genel başkanın her söylediğini onaylayan, yanlışlığını savunan bu kişiler, seçim esnasında da aday listelerinin en garantili yerlerini paylaşırlar.<sup>31</sup>

Türkiye'de parti hayatı gibi parti disiplininin de kökleri II.Meşrutiyet'e dayandırılmaktadır. Özellikle İttihat ve Terakki'nin

<sup>29</sup> Erdoğan TEZİÇ, *Siyasal Partiler*, Gerçek Yay., İstanbul 1976, s.83.

<sup>30</sup> Ergun ÖZBUDUN, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*, AÜHF Yay., Ankara 1968, s.2.

<sup>31</sup> Halil COŞKUN, "Türkiye'de Koalisyon Hükümetleri", *Yeni Şafak*, 10-11.02.1999, s.2.

disiplinli olma yolunda çok çaba harcadığı, CHP'nin de tek parti döneminde güçlü bir disipline sahip olduğu belirtilmektedir.<sup>32</sup> Çok partili hayata geçtikten sonra ve 1961 Anayasası dönemlerinde de siyasal partiler, oy davranışları yönünden katı disipline sahip olmuşlardır.

Parti disiplini sonucu parlamento, artık tek tek milletvekillerinden oluşan bir heyet değil, grup kararlarına itirazsız boyun eğen milletvekillerinin oluşturduğu bir heyet haline gelmiştir. Grup kararlarının zorlayıcı ve bağlayıcı özelliği sonucu meclis toplantılarında verilen oylar, serbest ve açık konuşmaların eseri olmayıp gizli grup toplantılarında alınan kararların uygulanması olmaktadır. Verilecek oylar önceden tasarlandığı için, meclis kürsüsünde yapılan konuşmalar milletvekillerini ikna amacını gütmemektedir. Bu durum milletvekillerinin meclis görüşmelerine karşı kayıtsızlıklarını arttırmakta, kulis sohbetlerini desteklemektedir. Dolayısıyla tek tek milletvekillerinden oluşacak bir parlamento çoğunluğu ile grup kararlarına mutabık bir parlamento çoğunluğu arasında karar farklılıkları olacaktır. Parti disiplininin bu anlamdaki etkisini bir İngiliz politikacı şu şekilde ifade etmektedir: "Şimdiye kadar çok nutuk dinledim. Birçoğu kanılarımı değiştirdi ama hiçbirisi oyumu değiştirmedir". Parti disiplini nedeniyle meclisler, parlamento dışı kuruluşların etkisinde ve baskısında kalmaktadır. Parti grupları, sürekli olarak parti teşkilatlarının ve dolayısıyla da bu teşkilatın başında yer alan genel başkan ve yönetici kadronun etkisi altındadır. Dolayısıyla artık parlamenter sistemde hükümetler, meclislerin değil parti yöneticilerinin emrindeki parti gruplarının alacakları kararlarla kurulmakta/düşürülmektedir. Bunun sonucu olarak hükümetler parlamentodaki çoğunluğa güvenmektedirler; bugünün parlamenter rejiminde hükümet, çoğunluğun hükümeti ve hatta bu çoğunluk içinde

---

<sup>32</sup> Ergun ÖZBUDUN, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*, AÜHF Yay., Ankara, 1968, s.186.

belli bir parti grubunun ya da şeflerin hükümeti haline gelmiştir. Günümüzde devlet idaresinde söz ve karar sahibi olanlar, parti grupları ve özellikle de bunları istedikleri yöne çekebilen parti başkanlarıdır ve ülke için hayati önemi olan kararlar önce parlamento dışında, yani gayrıresmi ve sorumsuz parti gruplarında görüşülmekte ve parti başkanları tarafından da sonuçlandırılmaktadır. İktidar partisi liderinin veya yöneticilerinin kabul etmediği bir kanun veya kararın meclisten çıkması mümkün değildir.<sup>33</sup>

Türkiye'de parti içi liderlik mücadelesi ve diğer nedenlerle oy davranışları açısından tutarlılığın bozulduğu, ancak bu durumlarda parti disiplini işletilerek, partiden ihraca kadar varan çeşitli yaptırımların uygulandığı gözlenmiştir. Örneğin 1945 yılında CHP'li 7 milletvekili -Celal Bayar, Refik Koraltan, Fuat Köprülü, Adnan Menderes, Emin Sazak, Hikmet Bayur ve Recep Peker- CHP'nin hazırladığı bütçe aleyhine oy kullanmışlar ve bunlardan ikisi -Menderes ve Köprülü- partiden çıkarılmıştır. Yine 1970'de AP'li 41 milletvekili AP hükümetinin hazırladığı bütçe aleyhine oy kullanarak Demirel Hükümeti'nin düşmesine yol açmışlardır. Bunun üzerine de parti disiplini işletilmiş ve 26 milletvekili AP'den ihraç edilmiştir. Bu konudaki en son örnek ise, ANAP Ankara milletvekili Cemil Çiçek ile İstanbul milletvekili Ali Coşkun'un, 1997 yılında Yılmaz Hükümeti'nin hazırladığı "Temel Eğitim Kanun Tasarısı"nın oylanmasında parti grup kararına aykırı hareket ettikleri gerekçesiyle ANAP'dan ihraç edilmeleridir.

Parti başkanlarının milletvekilleri üzerinde sahip oldukları bu nüfuz ve otorite sonucunda yasama organı yürütmeye bağlı hale gelmiştir. Çünkü çoğunluğa dayalı hükümet, parti disiplini sayesinde hem yasama hem de yürütme faaliyetleri konusunda söz sahibi olmuştur. İktidar partisi milletvekilleri, partilerinin kendilerine sağladığı

---

<sup>33</sup> Kuzu, a.g.m., s.32.

imkanlar nedeniyle, siyasi rakiplerine karşı bir bütünlük arz ederek hareket etmektedirler ve bu sebeple parti disiplini ve bunun oluşturduğu baskı sonucunda, kendi parti liderlerinin Başbakan'ı olduğu veya desteklediği hükümeti siyasi denetim araçları ile denetlemek yerine onun körükörüne bir destekçisi durumuna düşmüşlerdir.<sup>34</sup>

Aynı milletvekilleri seçim zamanı parti liderleri tarafından aday gösterilmedikleri ve parti dışına itildiklerinde, liderlerini anti demokratik olmakla suçlayabilmektedirler. 18 Nisan 1999 genel seçimleri öncesinde çeşitli partilere mensup olan ve “küskünler” olarak nitelendirilen bir grup milletvekili bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Buradaki dikkat çekici nokta, söz konusu milletvekillerinin, parti yapısının ve dolayısıyla parti liderinin anti demokratik olduğunu ancak parti dışında bırakıldıklarında ifade etmeleri, işler kendileri açısından yolunda giderken ise bundan şikayetçi olmamalarıdır.

Seçim sonucunda çoğunluğu sağlamış olan parti, hükümeti kurduğu için yürütmeye, parlamentoda çoğunluğu sağladığı için de yasamaya hakimdir. Hükümetin yani yürütmenin başı olan Başbakan, aynı zamanda meclis çoğunluğunun da başıdır. Başbakan, parti disiplininin etkisiyle son derece desteklenmekte ve bu durum hükümete büyük bir güç vermektedir. Milletvekilleri, siyasi gelecekleri iktidar partisi liderinin yani Başbakan'ın elinde olduğu için, bu mutlak desteği göstermek zorundadırlar. Bakanların dağılımında mutlak söz sahibi olan Başbakan açısından ise bu durum, sadıkların mükafatlandırılması ve sadakatsizlerin cezalandırılması için mükemmel bir yoldur.<sup>35</sup>

Türkiye'de koalisyon hükümetleri nedeniyle Başbakan, tek başına meclis çoğunluğunun lideri olamamaktadır. Başbakan'ın yaptırım gücü yalnızca kendi milletvekilleri üzerinde etkilidir; hükümet ortağı

---

<sup>34</sup> Kuzu, a.g.m., s.33.

<sup>35</sup> Özbudun, a.g.e., s.11, 139.

milletvekilleriine sözünü geçirememekte, yaptırımlar uygulayamamaktadır. Bu nedenle Türkiye'de Başbakanlar, meclis çoğunluğunu elinde tutan ve parti disiplinini kuvvetli bir şekilde işleten Başbakanlar kadar etkili olamamakta ve bu güç kaynağı oldukça sınırlı kalmaktadır.

## **E-KİTLE İLETİŞİM ARAÇLARININ BAŞBAKAN'IN GÜCÜ ÜZERİNDE ETKİSİ**

Günümüzde kitle iletişim araçları, Başbakan'ın yanılmaz ve herşeyi bilir imajının yerleşmesini sağlamaktadır. Bunda toplumun fikirleri ve örgütleri kişileştirme eğiliminin katkısı büyüktür; çoğu kişi için Başbakan hem partidir, hem hükûmettir, hem de siyasi toplumun yani milletin mücessem bir ifadesidir.<sup>36</sup>

Sahne yıldızları çıkaran yazılı ve görsel medya, politika yıldızları da çıkarmaktadır. Nitekim Fransa'da 1965 seçimlerinde De Gaulle taraftarları, tirajı 15 milyonu aşan gazeteler çıkarmışlar ve bu durum sonuçta "Fransız siyasal rejimi General De Gaulle'ün şahsında kişileşmiştir"<sup>37</sup> deyiminin kullanılmasına yol açmıştır.

Eskiden vatandaş ancak kendi çevrelerinde ün salmış makam sahibi kişileri tanırken ve taşra da yaşayanlar için devlet başkanının portresi tamamıyla meçhullerle doluyken, artık kitle iletişim araçları, yalnızca ülkeyi değil tüm dünyayı vatandaşların gözleri önüne sermektedir. Böylece propaganda araçları sayesinde sıradan bir insan, büyük bir şahsiyet haline getirilebilmektedir. Halk arasında sık sık kullanılan "kurtarıcı", "gariban babası", "bacımız", "baba" gibi deyimler,

---

<sup>36</sup> Erdoğan, a.g.m., s.236.

<sup>37</sup> Erdoğan, a.g.m., s.236.

günümüzde lider tiplerini ifade etmektedir. Bu kimseler vatandaş nazarında canlı iktidar olmuştur; hatta bazı ülkelerde belli liderlerin adeta putlaştırıldığı görülmektedir. Böylece ortaya çıkan "karizmatik lider" zamanla "karizmatik iktidar"a dönüşmektedir. Karizmatik lider, kendisini ülkeyi kalkanıran bir kurtarıcı olarak kabul ettirmektedir; kitle iletişim araçları ile bu imaj yoğun bir biçimde yansıtılmakta, ismi her fırsattan faydalanılarak topluma duyurulmakta, liderin büyük portreleri her tarafa asılmakta ve neticede karizmatik lider idari mekanizmayı ele geçirmektedir.<sup>38</sup>

Kitle iletişim araçlarının, Başbakan'ın kamusal imajının oluşmasında önemli bir yeri olduğu görüşüne karşıt görüşler de bulunmaktadır. Buna göre çoğu insan, bu araçların yönlendirici etkisine karşı direnmekte, medyadaki yayınlardan yalnızca kendi düşüncelerine uygun olanları almakta ve önceden oluşmuş fikir ve kanaatleri yıkılmak bir yana daha da kuvvetlenmektedir.

Kitle iletişim araçlarının Başbakan'ın gücü üzerinde olumsuz etkisi de olabilmektedir. Söz konusu araçların en güçlüsü ve etkili olan televizyonda Başbakan'ın göstereceği performans önemlidir; usta bir mülakatçı onu aptal durumuna düşürebilir.<sup>39</sup> Dolayısıyla iletişim araçlarının, Başbakan'ı yanılmaz ve herşeyi bilen devlet adamı olarak göstermeye gücü yettiği gibi bu imajı yıkmaya da gücü yeter.

1991 genel seçimleri sonrasında TRT'de gazeteci Nazlı Ilıcak'ın yönettiği "Söz Meclisten İçeri" adlı programda, Hürriyet Gazetesi yazarı Ertuğrul Özkök, ANAP lideri Mesut Yılmaz'a "medyanın gücünü ve etkisini kabul ediyorsunuz değil mi?" biçiminde bir soru yöneltmiş ve karşılığında "evet" cevabı alınca, "Özal kabul etmiyordu ama sonunda ne olduğunu gördü" yorumunu yapmıştır. Yani tirajı yüksek bir

---

<sup>38</sup> Kuzu, a.g.m., s.37-38.

<sup>39</sup> Erdoğan, a.g.m., s.243.



gazetenin köşe yazarı, adeta "bizimle iyi geçinin, yoksa sizi yücelttiğimiz gibi batırabiliriz de" demek istemiştir.

RP lideri Erbakan Başbakanlığında kurulan RP-DYP koalisyon hükümeti döneminde DYP lideri Çiller'in, Milliyet, Hürriyet ve Sabah grubu gazetelerinin BİMAŞ ismiyle kurduğu reklam şirketine çatarak birtakım açıklamalarda bulunması sonucu, bu gazetelerle aynı holding içinde yer alan Kanal D ve ATV televizyon kanallarının sürekli 54.Hükümet ile uğraşmalarına tanık olunmuştur. Hatta söz konusu kavga 1999 genel seçimleri öncesinde iyice kızışmış ve adı geçen medya kuruluşları, Çiller liderliğindeki DYP'nin seçimlerde başarı kazanmaması için yoğun çaba harcamışlardır. Bu etkisinden dolayı Türkiye'de medyaya, ülkeyi yöneten 4.kuvvet adı verilir olmuştur. Kuzu'nun şu tespiti, konuyu kısaca özetlemektedir: "Refahiyol koalisyonu, basının bazı sorumsuzluk ve keyfiliklerini önlemek amacıyla hazırladığı kanun nedeniyle medya ile karşı karşıya gelince sarsılmaya başlamıştır ... Bu da bazı güç odaklarına (medyaya) karşı direnmede sıkıntıya düşüleceğini göstermektedir".<sup>40</sup>

Başbakan'ın yukarıda açıklanan ölçütler bağlamında kuvvetli olduğu ülke, esas itibarıyla İngiltere'dir. Çünkü İngiliz parlamentarizmini karakterize eden unsurların başında, parti disiplini ile birarada yürüyen iki parti sistemi gelmektedir. Parti disiplininin güçlü oluşu, Başbakan'ın, arkasındaki parlamento desteğini garanti etmesine yaramaktadır; iki parti sistemi ise, seçim mücadelesinin iki büyük partinin ve bunların liderlerinin arasındaki bir yarış şeklinde algılanmasına yol açmaktadır.<sup>41</sup>

Türkiye gibi parti disiplini kuvvetli ancak sistemi çok partili olan, hiçbir partinin tek başına iktidar olabilecek kadar oy alamadığı, ancak diğer partiler ile koalisyon kurarak iktidar olunabildiği bir ülkede

<sup>40</sup> Burhan KUZU. "Neden Başkanlık Hükümeti?". Türkiye'de Yönetim Geleneği, a.g.e., s.351.

<sup>41</sup> Erdoğan. a.g.m. s.246.



Başbakan'ın çok güçlü olduğu söylenemez. Bu durum, hem seçmenlerin siyasi mücadeleyi algılamalarındaki ve hükümetin yapısındaki değişiklikler, hem de Başbakanlar'ın görev sürelerinin daha az garantili –hatta garantisiz- olması bakımından böyledir. Ayrıca Türkiye'de koalisyonun ortağı yalnızca diğer partiler değildir; aynı zamanda sermaye ve büyük ölçüde sermayenin sahip olduğu medya, asker gibi çok güçlü ve sözünü geçiren, hatta adeta Başbakan'ı yönlendiren ortaklar bulunmaktadır. Gizli ya da açık bir şekilde ara rejimlerin sıkça olduğu bir ülkede Başbakan, mevcut yetkilerini dahi kullanmaya çekinmektedir. Bu nedenlerle genelde yürütmeyi, özelde ise Başbakan'ı güçlendirecek çeşitli çarelere başvurulmuştur. Bu girişimlerin bir kısmında başarı elde edilmiştir ve daha fazlası için de arayış devam etmektedir. Aşağıda söz konusu girişimler, bir süreç içerisinde ele alınmaya çalışılmıştır.

## **II-YÜRÜTMENİN GÜÇLENDİRİLMESİNİN BAŞBAKAN'IN GÜCÜ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ**

Kamu yönetimi işlevlerinde İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan genişleme ve çeşitlenme eğilimi, tüm dünyada “idari reform” araçları ile düzene sokulmaya çalışılmıştır. Kamu yönetimi işlevlerinde 1980'li yıllarda ortaya çıkan daralma eğilimleri ise “yeniden yapılanma” adı verilen politikalar ile düzenlenmeye çalışılmıştır. 1950-1960 arası yılların idari reform anlayışı, görev alanı genişleyen, dolayısıyla cisim olarak da büyüyen bir devleti konu almıştır. Yaklaşım, “modernleşme”, “ulusal kalkınma”, “öncü devlet”, “lokomotif bürokrasi” gibi kavramların temelinde yükselmiştir.<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Birgül AYMAN GÜLER, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları*, TODAİE Yay., Ankara 1996, s.9.

1980'li yılların yeniden yapılanma adı altındaki idari reform anlayışı ise, görev alanının aşırı genişlediği, dolayısıyla kendisinin de gereksiz bir büyüme sergilediği ileri sürülen “hantal”, “kaynakları yutan” ve “beceriksiz” devleti konu almıştır. Bu yaklaşım da, “demokratikleşme” ve “ulus-ötesi kalkınma” kavramları üzerinde yükselmektedir. Azgelişmişlikten kurtulmanın yolu, mevcut bürokrasinin tasfiyesinden ve devletin iktisadi-toplumsal-kültürel yaşamdan uzak durmasından geçmektedir.

## **A-İDARİ REFORM SÜRECİ**

İdari reform, ortaya çıkışı merkezileşmiş devlet gücünün kurumsallaşması sürecinin başladığı tarihlere rastgelen ve 1970'li yıllarda tamamlanmış olan bir zaman sürecinde geçerli görünmektedir. Başlangıç tarihi, Avrupa'da mutlak monarşilerin “Üçüncü Sınıf”ın baskısı karşısında giriştikleri, Osmanlı'da ise III.Selim dönemi ile bütünleşmiş reform girişimleri olarak somutlanabilir.

Yürütmenin, milli hedeflerin gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içerisinde iş görmesini sağlayacak gayretlerin tümü olarak tanımlanabilen idari reforma ihtiyaç duyulmasının başlıca nedenlerinden birincisi –özellikle 1950'li yıllarda ve 1960'lı yılların başında geçerli olan-, son yarım yüzyılda devletin görev ve sorumluluklarının büyük bir artış göstermiş olmasıdır. İkincisi ise, idarenin belirli görevleri yerine getirmek üzere kurulmasından dolayı, ihtiyaçlar değiştikçe hedef, yapı ve usullerde değişiklik yapılması gereğidir. Üçüncüsü, İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde iktisadi ve sosyal alanda yapılacak olan hamlelerin devlet tarafından gerçekleştirilmek zorunda bulunulduğu ülkelerde, idarenin

kalkınmanın amili haline getirilmesidir. Dördüncüsü ise, kamuoyunun daha hızlı işleyen ve daha ucuza malolan bir mekanizma istemesidir.<sup>43</sup>

Türkiye’de 1945 sonrası başlayan idari reform dönemi, yabancı heyet ya da uzmanlarca hazırlanan raporlar ile açılmıştır. Yurt içinde hazırlanmış tüm idareyi kapsayan araştırmalar ise 1960’lı yıllarda başlamıştır ve söz konusu tarihten bu yana kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi çalışmaları üç ana başlık altında ele alınmıştır. Bunlar personel sorunları, teşkilat yapısı ve idari işlem ve usullerin düzenlenmesidir.<sup>44</sup> Söz konusu yaklaşım geleneksel hale gelmiştir ve hatta 1994 yılında yürürlüğe giren Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı da bu çerçevede ele alınarak, anılan üç konu üzerinde çalışılmıştır.

Türkiye’de idari reform amaçlı olarak 1960’lı yıllarda MEHTAP, 1970’li yıllarda İdari Reform Danışma Kurulu öncülüğündeki çalışmalar ve 1980’li yılların başlarında da, 12 Eylül askeri döneminde gerçekleştirilen çalışmalar yapılmıştır. Bu araştırmaların hepsinin de kriz ve askeri darbe dönemlerine denk gelmesi dikkat çekicidir. 1980’li yıllarda yapılan çalışmalar, ilk iki dönemden, kamuoyu ve bürokrasiye çok fazla açılmaması ve pragmatik bir yaklaşımla ele alınmış olması bakımından farklıdır. Türkiye’de gerçekleştirilen dördüncü kapsamlı çalışma ise, 1988 yılında başlatılan KAYA’dır ve bu proje, arkasında darbe yöneticilerinin doğrudan iradesi olmadan –ancak darbe yıllarında yapılmış düzenlemelerin geçerli olduğu bir zemin üzerinde- gerçekleştirilen tek projedir.<sup>45</sup>

Bülent Ulusu Başbakanlığı’ndaki 12 Eylül askeri darbe hükümetinin programına göre Türk idaresinin eskilik, aşırı merkeziyetçilik, aşırı istihdam, atıl kapasite, verimsizlik, lüzumsuz

<sup>43</sup> Kenan SÜRGİT, *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE Yay., Ankara 1972, s.10; TODAİE, *İdari Reform ve Reorganizasyon*, İdari Reform Serisi XII, Ankara 1961, s.6.

<sup>44</sup> Reşat TAYKUT-Akın İZMİRLİOĞLU, *Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları*, TODAİE Yay., Ankara 1975, s.38-39.

<sup>45</sup> Ayman Güler, a.g.e., s.34.

formalite ve kırtasiyecilik hastalıklarının ortadan kaldırılması için çalışmalar yapılacaktır ve bu amaçla da bir komisyon oluşturulmuştur. Komisyon çalışmalarının ardından ilk düzenlemeler yapılmaya başlanmış ve bu doğrultuda olmak üzere Şubat 1981'de Tarım Bakanlığı ile Orman Bakanlığı, Kasım 1981'de Turizm ve Tanıtma Bakanlığı ile Kültür Bakanlığı birleştirilmiştir. Şubat 1982'de bütün bakanlıkların bir örnek yapılandırılmalarını öngören bir çerçeve düzenleme yapılmış<sup>46</sup>, Haziran 1982'de çıkarılan 2680 sayılı yetki kanunu ile de Bakanlar Kurulu'na kamu yönetimini kanun hükmünde kararnamelerle düzenleme yetkisi verilerek işlem başlatılmıştır. Çalışmalar, Başbakan Yardımcısı Turgut Özal başkanlığında beş bakandan oluşan bir kurulun sorumluluğu altında Kamu Yönetimi Komisyonu, Personel Rejimi Komisyonu ve Genel İstihdam Komisyonu tarafından yürütülmüştür. Uzmanlardan, genel rapor, grup raporu ve alt rapor gibi ayrıntılara gömülmeden, inceledikleri konuyu doğrudan kanun hükmünde kararname taslağı olarak hazırlamaları istenmiştir. Hazırlanan kanun hükmünde kararnamelerin uygulanmaları ise, Özal Başbakanlığı'nda kurulan sivil hükûmete kalmıştır. Aralık 1983'te kurulan Özal Hükûmeti başlanan işi sürdürmüş ve 174 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarına İlişkin Kanun Hükmünde Kararname çerçevesinde Bayındırlık ile İmar ve İskan, Maliye ile Gümrük ve Tekel, Ticaret ile Sanayi ve Teknoloji, Tarım ve Orman ile Köyişleri ve Kooperatifler, Milli Eğitim ile Gençlik ve Spor Bakanlıkları birleştirilmiştir.<sup>47</sup>

Bu dönem, 24 Ocak Kararları ile başlamış olan farklı bir süreci, ilk başlarda karşılaşılan engelleri 12 Eylül rejiminin baskıcı yapısı sayesinde ortadan kaldırarak hızlandıran bir görünüm sergilemektedir. Devlet yönetiminde bir "kurullar dönemi" açılmış, önemli ekonomik kararlar, Başbakanlık müsteşarının başkanlığında birkaç üst düzey

<sup>46</sup> 8/4-334 sayılı Bakanlıkların Yeniden Düzenlenmesi ve Çalışma Esasları Hakkında Kararname, Resmi Gazete, 28.02.1982, no: 17619.

<sup>47</sup> Ayman Güler, a.g.e., s.38.

kamu görevlisinden oluşan kurulların tekeline bırakılmıştır. Askeri hükümet dönemi boyunca bu kurullarda alınan kararların “icrai” niteliğe sahip oluşu, baskı altına alınmaya çalışılan genel kamu yönetimi görüntüsü ile tam bir karışıklık oluşturmuştur. 24 Ocak Kararları ile birlikte aynı gün oluşturulan Para ve Kredi Kurulu ile Koordinasyon Kurulu, ülke ekonomisinin idaresini ele almıştır. Kurulların ilk önceleri başkanı olan Başbakanlık müsteşarı, askeri hükümetin Başbakan Yardımcısı ve Devlet Bakanı olduğunda da bu görevini sürdürmüştür. Bu kurulların, siyasal kimlik taşıyan bir kişinin başkanlığında siyasal kadrolardan değil üst düzey bürokratlardan oluşması ve bakanlıkları bağlayıcı nihai-icrai karar alma yetkisine sahip bulunması, oldukça yeni ve değişik bir durum arz etmektedir.

Türk kamu yönetimi yapısında yukarıda bahsedilen türden değişiklikler meydana gelirken gerçekleştirilen önemli bir çalışma KAYA Projesi’dir ve bu proje, söz konusu geçiş döneminin özelliklerini ve çelişkilerini üzerinde taşımaktadır. KAYA Projesi, gerçekleştirilme dönemi açısından yeniden yapılanma, taşıdığı özellikler bakımından ise idari reform niteliğindedir ve kamu yönetimi kurumlarının sorunları hakkında ortaya koydukları ile bunlara getirdiği çözüm önerilerinde bu durumu görmek mümkündür. Yürütmenin ve dolayısıyla da Başbakan’ın güçlendirilmeye çalışıldığı bu dönemde KAYA Projesi’nin Başbakanlık ile ilgili kısmının incelenmesi, konumuz açısından yararlı olacaktır.

## **1-KAYA Projesi**

Bir reform araştırması olarak tutucu ve yeniliklere kapalı kalan KAYA Genel Raporu’nda devletin küçültülmesi yönündeki politikaların 1970’lerden itibaren Batı’da, 1980’lerden başlayarak da Türkiye’de

gündeme geldiği; bu politikaların yönetsel boyutları belirlenirken devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu kesiminin daraltılması ve hizmet etkinliğinin artırılması şeklinde üç amacın öne çıktığı görülmekte ve Türkiye’de 1980 sonrası hükümetlerinin bu anlayış temelinde uygulamaya giriştikleri belirtilmektedir.<sup>48</sup> Bu saptamaya raporun bir başka yerinde değinilmemiştir. KAYA Projesi devletin işlevlerini sorgulamamış, kamu kesiminin daraltılması ya da devletin küçültülmesi üzerine hiçbir değerlendirme yapmamış, özelleştirme politikasını incelememiştir. Örneğin yeni sağ politikaların 1980’li yıllarda birer kamu hizmeti olmaktan çıkarmaya çalıştıkları eğitim ve sağlık hizmetleri, KAYA Genel Raporu’na göre devlet payının genişletilmesi gereken hizmet alanlarıdır ve bu tercih yeni sağ politikalar ele alınmadan yapılmıştır. Burada anlaşılması gereken nokta, KAYA Projesi’nin yeni sağ politikaları desteklemesi gerektiği değil, çeşitli politik tercihleri irdeleyerek çalışma yapılması gerekliliğidir. Yoksa önceki çalışmaların –MEHTAP gibi- tekrarı niteliğinde olan bir çalışmanın ne derece yararlı olacağı tartışmaya açıktır.

KAYA Projesi, “idari reform” döneminin diğer projeleri gibi etkin ve verimli çalışacak bir idari mekanizma oluşturmak amacıyla geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayandırılmıştır. Halbuki 1980’li yıllar, geleneksel bürokratik örgütlenmeyi iyileştirmeye yönelik tedbirler bir yana, bu örgütlenme tipinin kendisinin tarihe karışma yolunda ilerlediği yıllardır. Proje ise bu değişimden bahsetmemekte ve idarenin alternatif örgütlenme biçimlerine yöneltilmesi gibi bir misyon yüklenmekten uzak kalmaktadır.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> **TODAİE**, *KAYA Genel Rapor*, Ankara 1991, s.4-5.

<sup>49</sup> Ayman Güler, a.g.e., s.40.



## **2-KAYA Projesi Açısından Başbakanlık Kurumuna İlişkin Öneriler**

KAYA Projesi, Başbakanlık kurumu hakkında bir durum değerlendirmesi yapmış ve sorun olarak ortaya koyduğu bulgularına çeşitli çözüm önerileri getirmiştir.<sup>50</sup> Sorunlar kısmına Üçüncü Bölüm'de değinildiği için burada tekrar edilmeyecek, yalnızca çözüm önerilerine yer verilecektir. Söz konusu önerilerin belli başlıları şunlardır:

- 1- Hizmet verimliliğini arttırmak amacıyla, bir kuruluşun Başbakanlıkla ilgili ya da ona bağlı kılınmasında belirli temel ilkelere yola çıkılmalıdır. Buna göre merkezi yönetim içinde, bakanlık ve diğer kuruluşlar arasında koordinasyon sağlamayı amaçlayan ve ayrı görevler için kurulmuş birimleri belli amaçlara doğru yönleltmeye dönük hizmet veren kuruluşlar Başbakanlığa bağlanmalı; doğrudan belli bir bakanlıkla ilgisi kurulamayan ve hizmetleriyle merkezi yönetim içindeki bakanlık ve diğer örgütlerin çoğunluğunu yararlandıran kuruluşlar ise Başbakanlıkla ilgilendirilmelidir. Bakanlıklara bağlanabilir olmakla beraber, görev alanları açısından bağlanmaları açık bir sakınca gösteren merkezi yönetim kurumları Başbakanlığa bağlanmalıdır. Belirtilen temel ilkelere uygunluk göstermeyen merkezi yönetim birimleri ise bakanlıklara bağlanmalı ya da onlarla ilgili kılınmalıdır.
- 2- Başbakanlıkla bağımlılık ilişkisini sürdürmesi gereken bağlı statüdeki kuruluşlar şunlar olmalıdır: MİT Müsteşarlığı, MGK Genel Sekreterliği, DPT Müsteşarlığı, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurulu Başkanlığı, Devlet Enformasyon Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Arşivleri Kurumu Genel Müdürlüğü, Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı. Başbakanlıkla ilgili statü içinde ilişkilendirilmesi

---

<sup>50</sup> KAYA Genel Rapor, s.19-25.



gereken kuruluşlar ise şunlar olmalıdır: Danıştay Başkanlığı, TRT Kurumu Genel Müdürlüğü, DİE Başkanlığı, TODAİE Müdürlüğü, Güneydoğu Anadolu Ekonomik Kalkınma Kurumu Başkanlığı ve Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü.

- 3- Başbakanlığın bugünkü bağlı ve ilgili kuruluşları arasında yer alan kurumlardan bilimsel ve teknolojik nitelikte hizmet üretenlerin ayrı bir bakanlık çatısı altında toplanmaları gerekmektedir.
- 4- Gençlik ve spor hizmetleriyle ilgili görevlerin etkililiğinin sağlanabilmesi açısından, bu hizmetlerin kapsamı genişletilerek Başbakanlıkla olan bağlantısı ortadan kaldırılmalı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı yeniden kurulmalıdır.
- 5- Bugünkü Başbakanlık ilgili kuruluşları içerisinde yer alan kuruluşlar, görev ve hizmet alanları yönünden sektörel anlamda ilişkili oldukları bakanlıklarla, bu ilişkinin kolayca kurulamadığı işletme ve kuruluşlar ise ekonomiden sorumlu bakanlıkla ilgilendirilmelidir.
- 6- Bir taraftan Başbakanlık yapısında yer alan bir bölüm ana hizmet birimlerinin hizmet bakanlıklarıyla ilgili çeşitli türde görevler üstlenmiş bulunmaları, diğer taraftan da Başbakanlığın hizmet bakanlıkları karşısındaki konumuyla hiyerarşik üst gibi davranıp bu bakanlıkları yönlendirme girişimleri karşısında, hizmet bakanlıklarının ilgi alanlarındaki görevleri yürüten Başbakanlık ana hizmet birimlerinin kaldırılması yoluna gidilmelidir. Bu Başbakanlık ile bakanlıklar arasındaki ilişkilerin Anayasal çerçevede düzenlenebilmesi ve Başbakanlığın Anayasa'da öngörülen konuma çekilebilmesi yönünde temel bir zorunluluktur. Söz konusu yaklaşım içinde Başbakanlık merkez örgütü, Başbakan'ın bakanlar arasında işbirliği sağlayabileceği ve genel hükümet siyasetinin yürütülmesini gözetebileceği bir anlayışla yeniden yapılandırılmalıdır.

7- Başbakanlık merkez örgütünün yeni yapılanmasında, Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü'nün görevleri arasında bütünlük sağlayıcı biçimde, bu genel müdürlük kaldırılarak görevler için Yasal Düzenlemeler Başkanlığı oluşturulmalıdır. Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Devlet Arşivleri Kurumu olarak yeniden örgütlenmeli, Başbakanlığa bağlı kuruluş statüsü kazandırılmalı ve kurum içinde arşivcilik hizmetleriyle ilgili bir araştırma enstitüsü de oluşturulmalıdır. İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nın sistem içinde kendisinden beklenen etkililiği sağlayamadığı dikkate alınarak, bu başkanlığın kaldırılması yoluna gidilmelidir. Diğer taraftan yönetimi geliştirme konularına yönelik görevlerde ilgili kurumlarla TODAİE arasında daha sıkı bir işbirliği sağlanması üzerinde durulmalıdır. Kritik zamanlarda, bunalım durumlarında Başbakan'a ve hükûmete ilgili konularda karar verme kolaylığı sağlamak üzere, Başbakanlık'ta Devlet Durum Merkezi Başkanlığı adıyla yeni bir birim kurulmalıdır. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü'nün devlet örgütünün işleyişine ait izlenecek personel politikasıyla ilgili görevleri Devlet Personel Başkanlığı, TBMM üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ve ölüm cezalarının yerine getirilmesiyle ilgili yasal düzenleme işlemleri de Yasal Düzenlemeler Başkanlığı görevleriyle birleştirilmelidir. Böylece yeni düzenlemede anılan genel müdürlük, ana hizmet birimi statüsünden çıkarılarak yardımcı birim niteliğinde Personel ve Özlük İşleri Dairesi'ne dönüştürülmelidir. Başbakanlık yardımcı birimleri arasında yer alan Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı kaldırılarak bu başkanlığın görevleri, ilgisine göre yeniden düzenlenecek Başbakanlık Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ile, kurulacak olan Devlet Enformasyon Başkanlığı'na aktarılmalıdır.

8- Konusal ilgi ve bütünlük bakımından, Başbakanlığa bağlı Sermaye Piyasası Kurulu, Hazine Bakanlığı; Yüksek Hakem Kurulu da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile ilişkilendirilmeli ve bu kurulların Başbakanlık ile olan organik ilişkileri kaldırılmalıdır.

KAYA Projesi, Devlet Bakanları için de Üçüncü Bölüm'de bahsettiğimiz üzere bir durum saptaması yaptıktan sonra sorunlara bazı öneriler getirmiştir. Bu öneriler şöyle sıralanabilir:

- 1- Devlet Bakanları arasından atanan Başbakan Yardımcıları'nın görevi, hükümet politikalarının uygulanmasında Başbakan'a yardımcılık etme ve bakanlıklararası koordineasyon sağlama göreviyle sınırlandırılmalıdır.
- 2- Devlet Bakanları'nın görevleri, özel önem taşıyan konular ile, hükümet ve TBMM arasındaki ilişkilerde Başbakan'a yardım etme, çeşitli konularda hükümet içi koordineasyon sağlama ve o arada da bilgi ve deneyimleri ile hükümetin alacağı kararlarda Bakanlar Kurulu üyelerine yardımcı olma konularıyla sınırlandırılmalıdır.
- 3- Devlet Bakanları'nın yeniden düzenlenecek görev alanları ve yetkileri bağlamında, yönetimde iyice yerleşmeye yüz tutan Devlet Bakanlığı kavramı kaldırılmalıdır. Devlet Bakanları, Başbakanlığa bağlı ve Başbakanlıkla ilgili kuruluşların yürütme görevlerinden değil; ancak, bunların merkezi koordineasyona dönük konulardaki genel gözetim ve denetimlerinden sorumlu kılınmalıdırlar. Bu çerçevede, bahsedilen kuruluşların Devlet Bakanları'na bağlamasından kaçınılmalıdır.

KAYA Projesi, Başbakanlık ve Devlet Bakanları için getirdiği önerilerden anlaşıldığı üzere, idari reform dönemi araştırmalarının ortak özelliklerini taşımaktadır. KAYA Projesi'ne yöneltilen bir eleştiri “devletin yeniden yapılandırılması söz konusu olduğunda reformcuların siyasal-yönetimsel düzlem ayrımı yaparak hedefe varamayacakları” yolundadır. Buna göre kendini siyasal iradenin yerine koymama titizliği, toplumsal-siyasal değişim dinamiklerini sorgulamaktan uzak durmak noktasına kadar genişletildiğinde, reformcuları iktidardaki siyasal iradenin tam tersi konuma sokabilmektedir. Bu, önceden kabul edilmiş

teknisyenlik görevinin hiç istemediği bir konumdur ve aynı zamanda mevcut siyasal iradeye karşı muhalefet imkanı da vermemektedir. Birgül Güler, tüm bu nedenlerden dolayı KAYA Projesi'ni "tarih dışı" olarak nitelendirmektedir.<sup>51</sup>

## **B-YENİDEN YAPILANMA SÜRECİ**

1945'lerden 1980'lere kadar uygulanan idari reform yöntemi, yeniden yapılanmayı devletin yürütme kanadıyla sınırlı olarak öngörmüştür. Ulaşmak istenen hedef, kamu yönetiminin işleyişini Weberci anlamda yasal-ussal bir yapı haline getirmektir. Mevcut sistemin iyileştirilmesi için çaba gösterilmiş, yatay olarak kurumlar arasındaki ve dikey olarak merkezi-yerel birimler arasındaki görev paylaşımı sorgulanmış, bu çerçevede de personel sistemi ve idari usul ve teknikler incelenmiştir.

1980'li yılların hedefi ise, 1945-1980 yılları arasında yapıldığı gibi devlet mekanizmasını büyütmek, genişletmek ve bu mekanizmaya öncülük görevi vermek değil, aksine devleti küçültmek, daraltmaktır. Devlete ve kamusal mekanizmalara saldırı anlamına gelen "yeniden yapılanma yöntemi (structural adjustment)"ni, "yapısal uyarlanma" ya da "yapısal uyum" olarak adlandıranlar mevcuttur. Ancak bu kavramlar yerli literatür tarafından kabul görmemiştir; çünkü kavramlar ideolojik bir içerik taşımaktadırlar. Söz konusu hedef için çalışanlar, kendi halklarının özgün ve üstün değerleri sayesinde sorunları aşma gücüne sahip olduğu mesajını verememektedir. Bu çalışmada, genel kabul görmüş olan "yeniden yapılanma" kavramı kullanılacaktır. Yeniden yapılanma dönemi için söylenebilecek en önemli şey, kullandığı yöntemin "pragmatizm" olduğudur. Bunun için devlet geleneksel

---

<sup>51</sup> Ayman Güler, a.g.e., s.40-41.

görevlerine geri çekilecek ve işlevlerinde daralma olurken, işletme tipi bir mekanizma oluşturulacaktır.<sup>52</sup>

Yeniden yapılanma, iktisadi liberalleşme politikalarının aracı olarak oluşmuştur ve devletin yeniden yapılandırılmasına, hedeflenen amacın bir gereği olarak bürokrasiyi pasifleştirerek, alternatif bürokrasiyi geliştirerek ve mevcut bürokrasiyi çözmeye çalışarak başlanmıştır.

Yalnızca Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkenin değil, gelişmiş olarak nitelendirilen ülkelerin de yaşadığı bu süreç, İngiltere güzel bir örnek oluşturmaktadır. Türkiye’de yeniden yapılanma adı altında yaşanan sürecin özelliklerine ve meydana getirdiği değişimlere değinmeden önce, parlamenter sistemin ve Başbakanlık kurumunun gerçek anlamda işlediği İngiltere’de yaşanan değişimleri incelemek yararlı olacaktır.

### **1-İngiltere’de Yeniden Yapılanma Süreci**

İngiltere’de yeniden yapılanma süreci Thatcher ile başlamıştır. Thatcher, aktif politik hayatından dolayı politik becerilere sahip olduğu, Avam Kamarası’nda güçlü bir çoğunluğu elde ettiği ve muhalefetin de zayıflamış olduğu, yani siyasal başarı için tüm bileşenlerin mevcut bulunduğu bir ortamda, 1979 yılında Başbakan olmuştur. Thatcher’ın kamu yönetiminin işleyişine karşı görüşleri açıktır: Kişisel olarak kamu yönetiminin yapısına, özellikle de yüksek bürokratların siyasi rolüne, kamu çalışanlarının bireysel olarak sorumlu tutulmamalarına karşıdır. Güvenli maaş alımı, enflasyon endeksli ödemeler, bürokrasinin yoğunluğu gibi hususlar, Thatcher’ın idealleri olan bireysel çalışma

---

<sup>52</sup> Birgül AYMAN GÜLER, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, AİD, cilt 27, sayı 4, s.1-17.

ahlakı, performansa bağılı ödeme ve rekabet içerisinde çalışma gibi hususların anti-tezini oluşturmaktadır. Thatcher, iktisadi liberalizmin kuvvetli bir savunucusudur ve tüm bu nedenlerle idari kültürü değiştirmeye karar vermiştir.<sup>53</sup>

Thatcher iktisatta tam liberalizmi savunurken, sosyal ve politik alanda güçlü bir devleti savunmaktadır. Uygulamada da iktisadi anlamda devleti küçülten ve "yerelliği" sağlayan Thatcher, güçlü ve düzenleyici devlet fikrini savunmuş, hatta bireysel kararların esas olduğu eğitim gibi alanlarda dahi yoğun müdahalelerde bulunmuştur. Thatcher'ın hükümeti küçültme projesi, tersinden hükümetin müdahale alanlarının arttırılmasına yol açmıştır.<sup>54</sup> Aktif olarak merkezi devleti güçlendirmenin peşine düşüldüğü için ülke içerisinde refah devleti kavramına destek çıkan sosyal demokrat organizasyonlar çökertilmiştir.

Etkinlik stratejisi, Thatcher'ın politik karar ve uygulamalarında anahtar kelime olmuştur. Başbakan, kamu hizmetinin etkinliğini arttırmaya, israfı önlemeye ve çalışanları en iyiye doğru güdüleyecek idari yöntemler geliştirmeye karar vermiştir. Uygulamada hükümetin üzerinde yoğunlaştığı alan, girdiler üzerinde tasarruf yapmak olmuştur. Thatcher hükümeti, ilk olarak tasarruf ve etkinlik sağlayıcı finansal bir yapı oluşturmuştur. Bu doğrultuda kamu hizmetinin kapsamı, birim ve çalışan olarak sınırlandırılmış; hükümet, 1980 yılından başlamak üzere kamu hizmetlerinde çalışan yaklaşık 630.000 kişilik işgücünde %10 tutarında bir indirimi hedef olarak belirlemiş ve bu amaç 1984 başında gerçekleşerek yılda yaklaşık 700 milyon Sterlin tasarruf sağlanmıştır.<sup>55</sup>

Bu sonucu gerçekleştirmede uygulanan önemli bir yöntem, bazı kamu hizmetlerinin ve "agency" adı verilen kuruluşların özel sektöre

<sup>53</sup> David L. DILLMAN, *"The Thatcher Agenda, The Civil Service and Total Efficiency"*, Handbook of Bureaucracy (edit. by Ali Farazmand), Marcel Dekker Inc., Newyork 1994, s.245-246.

<sup>54</sup> Ahmet HELVACI-M. Turgut DEMİRTEPE, *"Muhafazakar Parti'nin Dönüşümü: Thatcherizm ve Yeni Sağ"* Liberal Düşünce, cilt 3, sayı 9, 1998, s.105.

<sup>55</sup> Zerrin TOPRAK . *"Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği"*, TİD, sayı 381, 1988, s.197.



devredilmesi, başka bir anlatımla “özelleştirme” olmuştur.<sup>56</sup> Bakanlıklara ait hizmetler, ihale metodu ve özelleştirme hareketleri ile hükümetin kamu hizmetlerinde insangücünden tasarruf etme politikası arasında yakın bir ilişki bulunmaktadır. Öncelikle “Ulusal Sağlık Hizmetleri (National Health Service)”nde yalnızca üç özel hizmet için başlatılan program, daha sonra gerek merkezi gerekse yerel yönetim kararlarıyla daha da genişletilmiştir. Buna bağlı olarak Muhafazakar Parti Hükümeti, ihale (contracting out) metoduyla hizmet temini görüşlerini savunmayı sürdürmüştür.<sup>57</sup> 1982 Aralık ayında “contrating out” terimi, personel sayısının azaltılması anlamına da gelmeye başlamıştır. Bu gelişmeye bağlı olarak, bazı kamu hizmetlerinin, örneğin belde hizmetlerinin, sözleşme ile yaptırılmasına ilişkin görüşler, ekonomide etkinliğin ve rekabetin sağlanması ile kamu sektöründe sendikaların kontrolünün zayıflatılması esasına dayanmaktadır denilebilir.<sup>58</sup>

Etkinliği sağlamak için -1979 yılında- ikinci adım olarak “Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management)” başlatılmış ve bir grup işletme danışmanı, “Başbakanlık Etkinlik Birimi (Prime Ministership Efficiency Unit)” içerisinde görevlendirilerek maliyeti azaltacak ve ürünü arttıracak çalışmalarda bulunmuşlardır. Sonuçta önemli ölçüde finansal tasarruf elde edilmiş ve bundan daha da önemlisi, birimlere kendi tetkiklerini yapabilecekleri bir yapı oluşturulmuştur.<sup>59</sup>

Üçüncü olarak, yöneticilere, etkinliği sağlayabilecekleri koşullar oluşturulmuş ve başarılı olanların ödüllendirileceği bir sistem getirilmiştir. Bunun yanı sıra idare ve kamu harcamaları kontrolünde köklü reformlar getirilmeye çalışılmış, kamu çalışanlarına sorumluluk ve yetki devredilmiş ve performans ölçümü uygulanmıştır. Tüm bunlar,

---

<sup>56</sup> Dillman, a.g.m., s.246.

<sup>57</sup> Toprak , a.g.m., s197.

<sup>58</sup> Toprak , a.g.m., s.198.

<sup>59</sup> Dillman, a.g.m., s.246.



maliyet hesaplaması ve genel kaynak yönetimi üzerinde ilerlemeler sağlamıştır. Bu uygulamaların dayanağı ise bireysel özgürlük, serbest pazarın önceliği, özel mülkiyet gibi haklara öncelik veren iktisadi liberalizmin politik teorisi üzerinedir. Dolayısıyla etkinlik sağlama adı altında yapılanlar, siyasal olarak nötr ve değer yargısı olmayan bir durum değil, politik ideoloji taşıyan bir durumdur.

Bu yaklaşımlar temel gelenekselliğe gizli bir başkaldırı içerse de, İngiliz Anayasası'nın geleneklerinde değişiklik gerektirmemektedir. Bununla birlikte Fry'n işaret ettiği gibi, eğer muhafazakar hükümet bu sınırları yıkmak ve kamu hizmetinde devrimci nitelikte değişiklik yapacak şekilde ilerleme düğmesine basmak istiyorsa, o zaman birimlerin ve hizmetlerin yeniden yapılandırılmasının adı "The Next Steps" olacaktır.<sup>60</sup>

#### **a-)Next Steps (Geleceğe Yönelik Hedef Çalışmalar) Uygulamaları**

Etkinliğe inananlar şimdi Rayner'ın araştırmalarının son ürünü olan Next Steps programına umutlarını bağlamışlardır. "Kamu Yönetiminde İşletmeciliği Arttırma (Improving Management in Government)" adlı 1988 yılı raporunun başlangıcı şu şekildedir: "Next Steps teşebbüsü, özerk yürütme birim ya da 'agency' serileri oluşturmak için dizayn edilmiştir ve herbirinin başında bir yönetici ya da şef yürütücü vardır; yönetici idari konulardan doğrudan sorumludur ve amaçlara nasıl ulaşılacağına karar vermede geniş bir özgürlüğe sahiptir. Etkinliği kuvvetlendirmek için atama, ödeme, derecesini arttırma yöntemleri kullanılmaktadır".<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Geoffrey K. FRY, *Outlining "The Next Steps"*, Public Administration 66, 1988. s.429.

<sup>61</sup> Dillman, a.g.m., s.248.

“Agency” olarak adlandırılan bu kuruluşlar, kamu yönetiminin içinde, özel kanunla kurulmuş ve devlet memurlarının çalıştığı birimlerdir. Öz finansman ile çalışmaktadırlar, yani ticari temelde etkinlik göstermektedirler. Yöneticileri ise kamu ya da özel sektörden gelmektedir ve sözleşme ile çalışmaktadır.<sup>62</sup> Rayner’ın halefi olan Sir Robin Ibbs’in raporuna göre amaç, hükümet işini oldukça farklı bir şekilde yapacak bir yöntem oluşturmaktır. Asıl amaç ise genel iktisadi politikaları uygulamak, bunun yanı sıra da kamu yönetiminin hemen her işlev alanında alternatif yönetsel kurumlaşma oluşturmaktır. Bu şekilde mevcut bürokrasi de çözülmeye başlamıştır.

1991 Mayıs’ında Başbakan John Major’ın etkinlik konusundaki danışmanı olan Sir Angus Fraser, Major’a “agency” yönetiminde daha çok takdir hakkı verilmesini tavsiye eden bir değerlendirme yapmıştır ve “agency”ların oluşturulması hızlı bir biçimde devam etmiştir. 1988’in sonunda 3 adet Next Steps Agency mevcut iken, 1992 Mayıs’ında 290 bin kişinin çalıştığı 72 agency bulunmaktadır. Hükümet tarafından daha fazla agency oluşturulacağına dair söz verilmiştir ve nitekim bu kuruluşların sayısı 1994 yılında 100’e ulaşmış, 1995 yılında da merkezi yönetimin üçte ikisini kapsayacak genişliğe erişmiştir.<sup>63</sup>

#### **b-)Next Steps’e Yöneltilen Eleştiriler**

Next Steps uygulamalarına yöneltilen eleştirilerden birisi, devredilen kamu hizmetlerinin daha rasyonel yerine getirileceğini savunan Next Steps literatüründe önerilen değişimler yapılırken meydana gelecek olan maliyetlerin analizinin hiçbir şekilde yapılmamış

<sup>62</sup> Charles POLIDANO. “Should Administrative Reform Comissions Be Decommisioned?”, Public Administration, Volume 73, No 3, Autumn 1995, s.455, 462-463.

<sup>63</sup> Dillman, a.g.m., s.249.

ya da çok az yapılmış olmasıdır. Next Steps savunucuları, maliyet azalımı olacağını vurgulamışlar ancak hesaplamalarında, beklenmedik ya da ekonomik olmayan maliyetleri gözardı etmişlerdir.

Diğer bir eleştiri, kamu hizmetinin bütünlüğünün bozulacağı yönündedir. Chapman, kamu hizmetlerinin bir kısmının takım ruhuna bağlılığı geliştirmek için teşvikte bulunan Next Steps uygulamaları sonucu agency ya da diğer örgütlerce yapılmasının kamu hizmetinin bütünlüğünü bozduğunu ileri sürmektedir.<sup>64</sup>

Bundan başka Next Steps programı sonucu kamu hizmeti için eleman seçim ve atama yönteminin, İngiliz kamu hizmetine personel alımına rehberlik eden ilkelerin zayıflamasına neden olacağı ileri sürülmektedir. 1991'de Next Steps teşebbüsü altında "Kamu Hizmeti Komisyonu (Civil Service Comission)", küçük bir ofis ve bir "İcracı Agency (Recruitment & Assessment Agency)" şeklinde yeniden örgütlenmiştir ve Komisyon'un sorumluluğu, tüm kamu birimlerine yapılan atamaların %95'inden doğrudan sorumlu olan bölüm ve "agency"leri izlemek, denetlemek şekline indirgenmiştir. Bölümler ve "agency"ler, kendi personel alımları için ya "icracı agency"nin hizmetlerini kullanmakta ya da bir özel personel danışma firması ile anlaşmaktadırlar. Bu yapısal değişimler Başbakan'ın gücünü arttırmıştır; Chapman'a göre atamalar üzerinde daha fazla politik etki fırsatı olacağı muhtemel görünmektedir. Atamalar, yüksek mevkilere gittikçe artan oranda ayrıcalıklı sosyal ve eğitim özgeçmişine sahip adaylar arasından seçilerek yapılmaktadır ve Başbakan, en yüksek yöneticileri seçerken daha fazla rol oynamaktadır.<sup>65</sup>

Next Steps programı, Wildavsky'nin "sistem politikası" olarak isimlendirdiği önemli değerleri dışlar görünmektedir; sistem politikası,

<sup>64</sup> Richard A. CHAPMAN, "The End of the Civil Service", *Teaching Public Administration* 12, 1995. s.3.

<sup>65</sup> Richard A. CHAPMAN, "The Changing Administrative Culture of the British Civil Service in Organizing Governance", *Governing Organization* (edit. Colin Campbell and Guy Peters), University of Pittsburg Press, Pittsburg 1988, s.179-180.

partizanlık ve özel politikalardan farklıdır. Etkinlik politikalarının çoğunun, partizan ilgililerce ve özel politika tercihlerince g d lendiği açıktır. Next Steps programının kısmen yeniden seçilme şansını etkilemesi ve politika değişimi üzerinde etkin olması amacıyla oluşturulduğu görülmektedir. Daha da önemlisi, karar verme yapısını, Anayasal gelenekleri yani sistem politikasını değiştirmek arzusu ile de g d lenmektedir.

Bir eleştiriye göre de, çalışanlarının işletme benzeri olarak değişen davranış tarzı, bir yüzyıldan daha fazla süredir devam eden İngiliz kamu hizmetinin temel niteliklerini –bütünlük, partizan olmama, kamu yararı gibi- yok edecektir.

Bundan başka, bir işletme yönetimi kültürü oluşturmak ve karar verme gücünü yöneticilere devretmek –Next Steps’de planlanan yöntem ile- politik sorumluluk hakkında soruların oluşmasına neden olmaktadır. Bir işletme yönetimi kültürü içerisinde “agency” otonomisini arttırmak ile sorumluluk arasındaki gerginlik nedeniyle oluşan görüşler  u şekildedir: “Agency”lerin oluşturulması demek, bakanların sorumlu oldukları bir fiili büyük  l de inkar etmeleri ve bir bakan ile bir yöneticinin, bir kararın sorumluluğunu birbirlerinin üzerlerine atmaları demektir. Aynı zamanda aradaki çizgiyi daha da belirsiz yapacak olan bakanların politik kararları ile “agency” yöneticilerinin idari kararlarını ayırmak zorla acaktır. Bu durum, İngiliz Anayasası’nın en önemli yapısını oluşturan bakanların sorumluluğu doktrininin tehlikede olabileceği anlamına gelmektedir. İronik bir şekilde, Next Steps programının niyet edilmemiş bir sonucu olarak kamu hizmetinde ya da özerk “agency”de yöneticilerin gücü artabilecektir. Sonuçta tam etkinliğe doğru atılan adımlar, İngiliz kamu yönetimi politika ideallerini yok edecektir.

### c-)Blair Hükümeti ve Next Steps Uygulamaları

Başbakan Blair'ın danışmanları olan Peter Mandelson ve Roger Liddle, yazdıkları kitapta Blair Hükümeti döneminde Next Steps uygulamaları sonucunda oluşturulan "agency"lerin, İşçi Partisi'nin devlet mekanizmasını kendi ihtiyaçlarına uygun biçimde kalıba dökmesini kolaylaştıracağı düşüncesi ile doğru bir uygulama olarak algılamışlardır.<sup>66</sup> Bir yığın "agency" kurumunun oluşturulmasının iyi bir örnek olduğu, bu kurumların sayısının 108'i bulduğu, 5'inin de kuruluş aşamasında olduğu ve kamu personelinin %80'inin bu dairelerde çalıştığı belirtilmiştir.

Yeni hükümet dilerse, kanun çıkarmaya gerek kalmaksızın bu kurumları kaldırabilecek ya da başka bir şekle sokabilecektir. Ancak Blair Hükümeti buna gerek duymamaktadır; çünkü birçok halde bu kurumların daha iyi yönetim sayesinde hizmeti iyileştirdiği düşüncesine sahiptir. Buna göre tek sorun, yönetim özgürlüğünün siyasal kontrol ile nasıl uzlaştırılacağıdır. Bu kurumlardan, bakanların beklentilerine uygun davranmaları beklenmektedir.

Savunulan görüş, Whitehall'un icracı bölümünün politika bölümünden ayrı kalmaya devam etmesi gerektiğidir. Böylece bakanlar, siyasal ve stratejik düzenlemelere yeterince konsantre olabileceklerdir. "Agency"ler birçok bakımdan, eski devlet çarkına göre, yönetim açısından daha iyi birer mekanizmadır. Bu kurumların kuruluş tüzüklerinde, izleyecekleri politika ve çalışma talimatları açıklıkla belirtilirse, hükümetin isteklerine anında cevap verebileceklerdir (işlerin düzenli yürüdüğü hallerde bu tüzükler, bakanlıkla kurum arasındaki bir sözleşmeye dönüşebilir). Ancak her zaman değilse bile, bazı durumlarda bakanların nezaret etmeleri gerekebilecektir; ilke olarak

---

<sup>66</sup> Mandelson-Liddle, a.g.e., s.347-350.

bakanlar yönlendirmeli, resmi görevliler yönetmelidir. Fakat bakanlar, cezaevleri ve çocukların gözetimi gibi işlerden sorumlu olan kurumları, siyasal açıdan ve kamu önünde daha duyarlı davranmaları bakımından sağlama bağlamalıdır.

Thatcher Hükümeti döneminde başlatılan kamu hizmetlerini piyasa değerleriyle ölçme konusunda, Blair Hükümeti döneminde farklı uygulamalara yer vermeye çalışılmaktadır. Bu hizmetlerin sözleşme ile özel sektöre verilmesi yöntemi benimsenmiş ve Blair Hükümeti Kalite Rekabeti programı çerçevesinde direkt olarak özelleştirme esaslarını uygulamaya başlamıştır. Bugüne kadar olan etkin hizmet arayışında hiçbir yanlışlık olmadığı, bu yüzden de Başbakan'a bağlı Etkinlik Dairesi'nin sürdürülmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.

Kamu hizmetlerinin özel sektöre aktarılmasında bugüne dek sonuç her zaman daha az personelle çalışan daha etkin bir hizmet demek olmamıştır; birçok alanda daha pahalı ve daha az başarılı olunmuştur. Whitehall'un özel sektöre devredilmesi için yapılan çalışmalar sırasında, çok fazla para ödenerek yönetim danışmanları görevlendirilmiştir. Kalite Rekabeti çerçevesinde etkinliğe ve girdi maliyeti konusuna çok fazla ağırlık verilmiş ve asıl önemli "ürün", yani uygulanan politikanın, hizmetin ve halkın isteklerine cevap verebilmenin kendisi unutulmuştur. Bu nedenle Blair Hükümeti'ne, kamu hizmetini piyasa değerleriyle ölçme ve sözleşmeyle özel teşebbüse devretme konularında titiz davranılması gerektiği yolunda tavsiyelerde bulunulmuştur. Bunun dışında özel şirketlerin hükümetle yaptıkları sözleşmeye ne oranda uyduklarının denetlenmesi gerektiği, devlet dairelerinin birer yönetim hizmeti anıtı olmadığı ve bu yüzden de kamu hizmetlerini görme tekeli bütünüyle elinde tutmasının anlamsız olduğu, bu hizmetlerde özel teşebbüse de yer olduğu belirtilmiştir. Ancak karar alma ölçüsü olarak, "özel iyi-kamusal kötü" anlayışının yanlış olduğu vurgulanmaktadır.



## **2-Türkiye’de Yeniden Yapılanma Süreci**

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma süreci, dünyadaki gelişime paralel olarak 1980 sonrasında hızlandırılmıştır. Bu sürecin ivme kazanması ve sürdürülmesi, 12 Eylül döneminde her kesimden muhalefetin sınırlandırılmış olması nedeniyle kolay olmuştur. İngiltere’de olduğu gibi, yeni sağın ideolojisi olan iktisadi liberalizm ve devletin küçültülmesi çerçevesinde 1980-1985 yılları arasında uygulamaya geçilmiştir. Bu amaçla oluşturulan ikili bürokrasi sayesinde uygulamalar gerçekleştirilmiştir ve bu da üst kurulların oluşturulması ile başlamış, mevcut bürokrasiye alternatif bürokrasi getirilerek devam etmiştir. Çeşitli kurumların bazı bölümlerinin birleştirilerek yeni yetkiler verilmesi ile oluşturulan bu yapı, fon sistemi ile genel bütçeden ayrı çalışan kaynaklara, kanun hükmünde kararnameler ile mevcut yasama ilkelerinden farklı bir yasama gücüne ve bir dönem “prensler” diye adlandırılan ve bugüne değin varolan yöneticilerden oldukça farklı olan, Batı tarzı döşenmiş bürolarda, Batılı liberal çağdaş bürokrat kişiler olan ve rekabetçi çalışma usulleri ile çalışan üst düzey yöneticiler ile kuvvetlendirilmiştir. Karar mekanizmaları oluşturulan bu alternatif bürokrasiye kaydırılarak, mevcut bürokrasi etkisiz kılınmaya çalışılmıştır.

Yürütmeyi ve dolayısıyla da Başbakan’ı güçlendirme yolunda atılan bu adımlara aşağıda değinilecektir.

### **a-)İkili Bürokrasi Oluşturulması**

Türk kamu yönetiminin işleyişinde değişikliklerin başlangıcı diyebileceğimiz oluşumlar, ithalat-ihracat rejimini düzenlemek üzere



oluşturulan “Koordinasyon Kurulu”, diğeri de ödemeler dengesi ile ilgili para ve maliye politikalarını belirlemek üzere oluşturulan “Para ve Kredi Kurulu”dur.<sup>67</sup>

Daha önce de benzer oluşumlar görülmüştür ancak bu iki kurulun, diğerlerinden ayıran özellikleri vardır. Şöyle ki, kurul başkanı, alınan kararların uygulanması konusunda Bakanlar Kurulu kararı gerekmediği hallerde, ilgili bakanlıklarca uygulanması için gerekli kararları almak veya alınmasını sağlamak gibi, bakanlıkların üzerinde bir icrai yetkiye sahip kılınmıştır. Bu da, Anayasa’da düzenlenmiş olan yürütme içinde öngörülmemiş yeni organların oluşturulması demektir.<sup>68</sup>

Adı geçen iki kurul, önceleri Başbakanlık Müsteşarı başkanlığında üst düzey bürokratları biraraya getirirken, Eylül 1980’den itibaren durum değişmeye başlamıştır. İki kurulun da başkanlığını üstlenmiş olan Başbakanlık Müsteşarı Turgut Özal, bu tarihte Başbakan Yardımcısı ve Devlet Bakanı olmuş, dolayısıyla bürokratlardan meydana gelen kurulların başkanlığı siyasi bir kimliğe bürünmüştür.<sup>69</sup> Bu durum, idare hukukçularınca siyasi ve yönetsel sorumluluklar arasında geçişmelere yol açacağı gerekçesiyle eleştirilmiştir.<sup>70</sup> Eylül 1981’de, Başbakan başkanlığında çalışan ve bahsedilen iki kurul tarafından alınan kararların siyasi sorumluluğunu taşıyan ve aynı zamanda bu kararların siyasallık özelliği kazanmasına aracı olan “Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu” devreye sokulmuştur.

Kasım 1983’te yapılan genel seçimler ile 12 Eylül sonrası ilk sivil hükümet ANAP tarafından kurulmuş ve bu hükümet iktidara gelir gelmez kurulları kalıcı hale getirmiştir. Böylelikle ikili bürokrasi oluşturarak politik kararların uygulanmasını kolaylaştıracak alternatif bürokrasi meydana getirme çabaları Özal Hükümeti ile hız kazanmıştır.

<sup>67</sup> 24.01.1980 tarih ve 8/166 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, Resmi Gazete: 25.01.1980.

<sup>68</sup> KAYA, *Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yay., Ankara, 1992, s.112.

<sup>69</sup> 23.09.1980 tarih ve 8/1648 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, Resmi Gazete: 26.09.1980.

<sup>70</sup> KAYA, *Mali ve Ekonomik...*, s.113.

Bu dönemde yapılanların en önemlisi ise Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'nın oluşturulmasıdır.

Stephen Haggard ve Steven B. Webb tarafından Dünya Bankası adına gerçekleştirilmiş olan araştırmaya göre, reform çalışmalarının başlatılması ve ilerletilmesi konusunda en önemli rolü bürokratik örgütler yerine getirmektedir. Bugüne dek başarılı olmuş reformlarda politikacıların, karar verme yetkisini, rutin bürokratik süreçlerden, yasamadan, çıkar gruplarının baskılarından soyutladıkları birimlere devrettikleri görülmüştür. Hatta bazı örneklerde, eski politikalarla bütünleşmiş olan bürokrasilerin devre dışı bırakıldığına rastlanmıştır.<sup>71</sup> Türkiye'de yeniden yapılanma adı altında yapılan uygulamalar da bu görüşe uygunluk arz etmektedir.

Nitekim aynı amaç doğrultusunda, çeşitli kesimlerden gelebilecek engelleri aşmak için iktisadi-mali kararların doğrudan Başbakan'a bağlı bu kurullar aracılığı ile alınmasının yanısıra, mevcut bütçe sistemi engelini ortadan kaldırmak için fon sistemi geliştirilmiştir. Böylece Maliye Bakanlığı'nın elinde bir güç olan bütçe sistemi, fonlar yolu ile etkisiz hale getirilmiştir.

Yeniden yapılanma politikaları çerçevesinde oluşturulmaya çalışılan kamu yönetimi sistemi, Devlet Bakanları üzerinde de -Üçüncü Bölüm'de geniş olarak değinildiği gibi- etkide bulunmuştur. Yapılanma sürecinin yürütücüsü olan Başbakan Turgut Özal'ın Cumhurbaşkanı olması sonucu, o zamana dek Başbakanlık emrinde çalışan sistemin, Devlet Bakanları'na devredilmesi konusu gündeme gelmiştir. Böylece Devlet Bakanlıkları, geleneksel devlet örgütlenmesini aşmanın bir aracı ve karar verme tekelinin iktidar içinde yer değiştirmesine imkan tanıyan bir esneklik kanalı olarak kullanılmaya başlanmıştır.

---

<sup>71</sup> Stephen HAGGARD-Steven B. WEBB, *Voting for Reform, Democracy, Political Liberalization, Economic Adjustment*, Oxford University Press, 1994, s.13.

## **b-)Bürokratik Yapının Çözülmesi**

Türk kamu yönetiminin mevcut yapısı, ekonomik işler ile dışişleri alanlarında oluşturulan alternatif bürokrasi ile çözülme sürecine girmiştir. Meydana getirilen yeni bürokrasi, başlıca kararların alınması ve uygulamaların başlatılması için yeterliydi; ancak tam sonuç elde edilmesi amacıyla bütün sistemin harekete geçirilmesi gerekiyordu. Bu da kamu yönetimi sisteminin bütünlüğünün kaybedilmesi çalışmaları ile mümkün olabilmıştır.

Bürokratik yapının çözülmesi için yapılan çalışmalar, kanun yaparak değil kanun hükmünde kararname çıkararak gerçekleştirilmiştir. Gerçekte kanun hükmünde kararname çıkarmak, yasama organının yürütmeye yetki devri değildir ve acil kanunlar ile sınırlıdır.<sup>72</sup> Uygulamada ise kararname çıkarmak yaygınlaşmış, yetki kanunlarının süreleri uzatılarak istisnai olan bu yetki genelleştirilmiştir.

Personel sisteminin değiştirilmesi için de yükseltme sistemi, ücret sistemi ve istihdam türü olmak üzere üç önemli noktaya müdahale edilmiştir. İlk olarak, belli kurallara bağlı olan yükseltme sistemi, üç derece üst kadroya atama yapma esnekliği getirilerek kırılmış ve böylece kurallar gereği güvenceli bir yükselme beklentisi içindeki kadrolar etkisiz kılınmış, hükümet uygulamalarına daha kolay destek verecek kadrolara yol açılmıştır. İkinci olarak, ücret sisteminde farklılaştırmalar yapılmış, aynı kurumda aynı işi yapanlar ile farklı kurumlarda aynı işi yapanlar arasındaki ücret eşitliği ortadan kalkmıştır. Böylelikle bürokrasinin dikkati, kendi içine ve özlük konularına sıkıştırılarak

---

<sup>72</sup> AMK, E.1988/64, K.1990/2, k.t01.02.1990, Resmi Gazete, 21.04.1990, no: 20499.

dayanışma zemini ortadan kaldırılmış ve tüm bunlar da kanun hükmünde kararnameler ile gerçekleştirilmiştir. Üçüncü olarak da, kamu yönetiminde istisnai bir istihdam türü olan sözleşmeli personel kullanımı yaygınlaştırılmıştır. Sözleşmeli personel, işçi statüsünün sağladığı sendikal haklardan ve memur statüsünün sağladığı genel güvence sisteminden yoksun olması nedeniyle özel bir öneme sahiptir. Personelin sözleşmesinde yer alan “kişinin başarı düzeyi ne olursa olsun, kurumun sözleşmeyi yenileyip yenilememekte serbest olacağı” hükmü, güvence yokluğunu açık bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu şekilde, yönetilmesi kolay bir personel türü oluşturulmaya çalışılmıştır.<sup>73</sup>

Halen sürmekte olan bu dönemin özelliklerini yansıtan bir çalışma, Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı tarafından, “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması 2000 Projesi” adı altında hazırlanmıştır. Söz konusu projeye göre hedeflenen gelişmeler kısaca şu şekildedir.<sup>74</sup>

“Günümüzde ekonomik, sosyal, kültürel ve teknolojik alanlardaki gelişmeler sonucu, kamu yönetiminde ve özel sektörde yeni yönetim kavramları ortaya çıkmıştır. Teknolojik ve organizasyon yapısındaki bu yenilikler, özel sektörün rekabetçi bir ortamda kamu hizmetlerini daha etkin yapmasına imkan vermiştir. Bu gelişmenin sonucu olarak, kamu sektörünün sınırları daraltılarak, çağdaş devletin fonksiyonları adalet, güvenlik ve savunma olarak belirlenmektedir. Ülkemizde kamu kurumlarının hantal yapıları, aşırı istihdam, yetki ve sorumluluğun iyi dağıtılmamış olması, engelleyici bürokratik zihniyet gibi nedenler sonucu kamu kesimi, öncü olmak yerine gelişmelerin önünü tıkamaktadır. Merkeziyetçi ve hantal yapıya son verilmediği sürece bu

<sup>73</sup> KİT’lerde Sözleşmeli Personel Ücretlerinin Tespitinde Uygulanacak Usul ve Esaslara Ekli Tip Sözleşme Üçüncü Madde 18.3.1988 Gün ve 19888/40 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı; Fazıl SAĞLAM, “Sözleşmeli Personel Sorunu”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Haziran 1988, s.5.

<sup>74</sup> [http://www.basbakanlik.gov.tr/ust\\_kurul/yapilanma.tr.html](http://www.basbakanlik.gov.tr/ust_kurul/yapilanma.tr.html), 9.11.1998.

durum devam edecektir. Bu sağlıksız yapıdan en kısa zamanda kurtulmak, ÷lkemizin önünde yeni ufuklar açacaktır. Bu proje, bilgi ve iletişim teknolojisi kullanılarak, devlet teşkilatının en uygun düzeye çekilmesini sağlayacaktır. Bu proje ile Başbakanlık, yeniliklerin ve gelişmelerin öncüsü olacaktır”.

Gör÷ldüğü gibi proje, yeniden yapılanma sürecinin özellikleri olan devleti küçültme, kamu hizmetlerinin rekabetçi bir ortamda gerçekleştirilmesi ve özelleştirme politikalarını içermektedir. Projenin geneline bakıldığında KAYA Projesi ile benzer yanları olduğu gibi, yeni sağ ideolojisinin dikkate alındığı ve çağdaş dünya ile aradaki açığı kapatılması adı altında bu ideolojiye destek verildiğı gör÷lmektedir.

Türkiye’de yaşanan yeniden yapılanma süreci, İngiltere’de Next Steps adı altında yaşanmakta olan süreçten çok farklı değildir; yalnızca İngiltere, bu alandaki uygulamalarda daha ileri bir aşamadır. 1980’lerden başlayarak gerçekleştirilmeye çalışılan reform çalışmalarında iktisadi liberalizm esas alınmıştır. Ancak iktisadi alanda liberalizm desteklenirken, siyasal-yönetmel alanda liberalizme tahamm÷l gösterilmemektedir. Hatta siyasal-yönetmel alanlarda uygulanan baskıcı yöntemler sayesinde iktisadi liberalizme ulaşmanın mümkün olacağı savunulmaktadır.

Bu doğrultuda yapılan kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları, merkezileşme ve kişileştirme olguları ile desteklenmektedir. Türkiye’de bu durum, 1982 Anayasası’nın genel karakteristiğine de son derece uygundur. Yürütmenin hızlandırılması ve reform çalışmalarının uygulamaya muhalefetsiz getirilmesi amacıyla oluşturulan kurullar, fon sistemi, kanun hükmünde kararname gibi formüllerle yürütme güçlendirilmiştir. Bu da yürütmenin fiili başı olan Başbakan’ın güçlenmesi demektir. Tüm bu güç kaynaklarını sonuna kadar

kullanabilen bir Başbakan, Duverger'nin deyimiyle "seçimle gelmiş bir kral" olmaktadır.<sup>75</sup>

Ancak bu durum, İngiltere gibi Başbakan'ın güç kaynaklarının en st düzeyde olduğu bir ülkede bile çeşitli sınırlamalara maruz kalmaktadır. Türkiye'de sermaye, medya, ordu, koalisyon ortağı diğer partiler gibi çok güçlü ortaklara ve/veya rakiplere sahip olan Başbakan'ın, bahsedilen güç kaynaklarını istediği gibi ve sınırsızca kullanabileceğinden söz edilemez. Bu erevede Türk Başbakanlık kurumu, Türk kamu yönetimi mekanizması üzerinde yeterince etkili olamamaktadır. 1980'lerden bu yana yürütmeyi güçlendirme bazında Başbakan'ın güçlendirilmesi için yapılan uygulamalar, iktidarın çok ortaklı olması nedeniyle sınırlandırılmaktadır.

---

<sup>75</sup> Maurice DUVERGER, *Seçimle Gelen Krallar*, Konuk Yay., İstanbul 1975, s.7.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Parlamenter hükümet sisteminin merkezinde yer alan Başbakanlık, klasik örneğini İngiliz siyasal sisteminde bulmaktadır; Kabine hükümeti olarak da nitelendirilen bu modelde Başbakan, yürütmenin temel direğidir.

Çağdaş demokratik, ülkelerde yürütme organının daha aktif ve etkili bir rol üstlenerek  ne çıkması sonucunda Başbakanlık kurumu da güçlenmiştir. İngiltere ve diğer Batı Avrupa  lkelerindeki eğilim, yürütmenin güçlendirilmesi doğrultusundadır. Yürütme, diğer Anayasal organlardan daha üstün duruma gelmiş, hatta yetki tek kişide – parlamenter sistemlerde Başbakan'da- toplanmıştır.

Yürütmenin yasamadan çıktığı ve yasamaya karşı sorumlu bulunduğu hükümet sistemi biçiminde tanımlanan parlamenter sistemde yürütme iki başlı olmakla beraber, uygulamada bu yetki Başbakan'ın başında bulunduğu Bakanlar Kurulu'na aittir. Devlet başkanı ise, etkili yürütme yetkilerine sahip bulunmadığı ve uygulayacağı bir politikası da olmadığı için, yürütmenin sorumsuz kanadını oluşturmaktadır.

Bununla beraber Başbakan'ın ulusal siyasal sistemin odak noktası olması, sistemin ana güç kaynağının da kendisi olması anlamına



gelmemektedir. Bu ilişkiler, farklı çevreye, farklı şartlara ve farklı Başbakanlar'a göre farklı rol oynamaktadır; öyle ki aynı Başbakan'ın görevde olduğu süre içerisinde bile bu ilişkiler değişebilmektedir. Başbakanlar'ın sahip oldukları/olabilecekleri güç ve kaynakları nasıl etkin biçimde kullanıp geliştirebilecekleri, kendi beceri ve şanslarına bağlıdır. Görev süresince beklentiler değişmekte ve bunun sonucu olarak güç yeniden şekillenmektedir. Aslında gücün büyük karar vericileri esas olarak değişmeden kalmaktadır; değişen, Başbakanlar'ın içinde bulundukları şartlardır.

Başbakanlık ünvanı, Fransa'da Kardinal Richelieu'in 1624 tarihinde "principal (premier) ministre" olarak tanınmasıyla doğmuştur. Ancak bu makamın parlamentoya dayalı hükümet başkanlığı biçimindeki asıl gelişmesi İngiltere'de olmuştur. İngiltere'de Başbakan, idari kadroları belirleme konusunda önemli yetkilerle donatılmıştır. Yüzlerce bakanlık ve diplomasi görevlisini tek başına atama ve benzeri yetkileri bulunmaktadır, hükümetin izleyeceği politikalarda son sözü söyleyen kişidir ve Kabine toplantılarındaki bütün kararların onun onayından geçmesi zorunluluğu vardır. Meclisi feshetme yetkisine sahip olması da, Başbakan'ın parlamentoya ve hatta kendi partisine karşı kullanabileceği etkili bir silahtır.

Fransa'da ise Başbakan, hükümetin günlük idari işlerinden sorumludur; yürütmeye ve siyaset oluşturmaya ilişkin yetkilerinin çoğu Cumhurbaşkanı'na geçmiş durumdadır. Teoride Başbakan, siyaset yapma sürecine müdahaleyi sağlayan Anayasal ayrıcalıklara ve idari kaynaklara sahip bulunsa da, gerçekte siyaset sürecini belirleyen kişi Cumhurbaşkanı'dır.

Türkiye'de 1982 Anayasası hazırlanırken, dünyadaki gelişmelere uygun olarak yürütmenin güçlendirilmesi doğrultusunda hareket edilmiştir. 1982 Anayasası'na göre, yürütmenin siyasal bakımdan sorumlu olan ve bu yetkiyi fiilen kullanan kanadı Bakanlar Kurulu'dur

ve bu kurulun başkanı Başbakan'dır. Bir bakanın görevine Başbakan'ın önerisi üzerine Cumhurbaşkanınca son verilebilmesi ile, Başbakan'ın Kabine üzerindeki otoritesi güçlendirilmiştir. Ayrıca her bakanın kendi yetkisi içindeki işlerden ve emri altındakilerin eylem ve işlemlerinden dolayı parlamentonun yanısıra Başbakan'a karşı da sorumlu bulunması sonucu , Başbakan ile bakanlar arasındaki ilişki, bir hiyerarşiye ve ast-üst ilişkisine dönüştürülmüştür. Bundan başka kanun hükmünde kararname çıkarma yetkisi genişletilmiş ve Bakanlar Kurulu'na, bu kararnameler yoluyla ilk elden düzenleme yapabilme yetkisi tanınmıştır. Bütçe dışı fon uygulaması tekniği ile de parlamento karşısında yürütme güçlendirilmiş ve yeni iktidar odakları oluşturulmuştur. Yürütmenin güçlendirilmesi bağlamında yapılan bir diğer önemli düzenleme de, iktisadi-mali kararların doğrudan Başbakan'a bağlı ve bürokrasiden koparılmış birimlerce alınması için çeşitli kurulların oluşturulmasıdır.

1984 yılında çıkarılan 3056 sayılı kanun ile, Başbakanlığın Anayasa'da öngörülen, bakanlıkların üzerinde hiyerarşik bir üst olması durumu pekiştirilerek artırılmış ve bu düzenleme, Başbakanlığın yapısı, yetkileri ve görevleri konusundaki temel metin olmuştur.

Genel olarak parlamenter hükümet sisteminde Başbakan'ın gücünün kaynağı olan ve bu gücü belirleyen çeşitli faktörler olduğu gibi, söz konusu gücü sınırlayan faktörler de mevcuttur. Başbakan'ın fiili gücü, ülkenin içinde bulunduğu siyasal şartlardan ve uluslararası konjonktürden etkilenmektedir. Başbakan'ın kişisel yetenekleri, bilgi ve tecrübesi, hükümet içinde ve genel olarak siyasal sistemde resmi yeteneklerinden daha fazlasını kullanabilmesine imkan tanımaktadır. Bunların yanında parti disiplininin kuvvetli olup olmaması, medyanın Başbakan'ı destekleyip desteklememesi gibi Başbakan'ı güçlü ya da güçsüz kılan etmenler de vardır. Başbakan'ın Anayasa'dan kaynaklanan yetkileri yanında yukarıda değinilen güç kaynakları, etkin ve güçlü bir Başbakan'ın sahip olması gereken temel unsurlardır.

Sahip olduğu güç kaynaklarını sonuna kadar kullanan bir Başbakan, Duverger'nin deyimiyle "seçimle gelmiş kral" olabilmektedir. Ancak Başbakan'ın çok güçlü olduğu İngiltere'de bile birçok sınırlamalar mevcut iken, Türkiye açısından sınırlamaların çok daha fazla olacağı açıktır. Türkiye'de kamu yönetimi üzerinde büyük sermaye güçlerinin ve medyanın etkisi, askeri müdahalelerin idareyi sıkça yönlendirmesi ve sadece günlük politik sorunları çözmekle uğraşan koalisyon hükümetlerinin varlığı ile, mevcut yetkilerini kullanmayı seçtiği takdirde Cumhurbaşkanı'nın etkisi, Başbakan'ın etkin olmasını engellemekte ve güç kaynaklarını istediği gibi kullanmasına müsaade etmemektedir.

Parlamente sistemlerde çok partili siyasal hayatın bir sonucu, tek parti çoğunluk hükümetlerinin her zaman mümkün olmamasıdır. Yapılan genel seçimler sonucunda hiçbir parti tek başına iktidar olmaya yetecek çoğunluğu elde edememişse, Başbakan partiler arasında kurulacak koalisyonu göre belirlenecektir. Türkiye yıllardır koalisyon hükümetleri ile yönetilmektedir ve bu durum Başbakan'ın ve Başbakanlığın etkinliği açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Koalisyon hükümetlerinde Başbakan koalisyonu oluşturan partilerden birinden çıktığı halde, diğer partiler de iktidarın nimetlerinden faydalanmak istedikleri için, Başbakan ancak diğer partilerin izin verdiği ölçüde etkin olabilmektedir. Koalisyonlarda bakanlıklar partiler arasında dağıtıldıktan sonra Başbakan'ın, diğer partinin/partilerin bakanlık işlerine karışması pek mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla Başbakan'ın müdahale alanı, kendi partisinin bakanlıklarıyla sınırlı kalmaktadır. Aynı zamanda Başbakan, Kabine arkadaşlarının seçiminde de özgürce davranmamaktadır. Koalisyondaki partinin/partilerin herbirinin ilgi alanı farklı olduğu için bakanlıklar pazarlıklar sonucu buna göre dağıtılmakta, Başbakan ise diğer partilerden kimlerin bakan olacağına/olamayacağına

karışmamaktadır. Bunun yanında koalisyon içindeki çeşitli anlaşmazlıklar sonucunda hükümetin sık sık bozulma tehlikesi ile karşı karşıya olması da, devlet yönetimi üzerinde olumsuz etki yapmaktadır.

Yıllardır koalisyon hükümetleri ile yönetilen Türkiye’de sorunların üzerine kararlı bir biçimde gidilememekte, koalisyon protokollerinde gösterilse dahi hiçbir program uygulamaya konulamamakta, yalnızca kısa vadeli hatta günlük işlerle uğraşmaktadır. “Ülkeyi hükümete bırakmadık” sloganı arkasına sığınarak adeta fedakarlık yapmış izlenimi uyandıran partiler, aslında iktidarın nimetlerini bir an önce paylaşabilmek için iştahlarını kabartmaktadırlar. Ne yazık ki aslolan ülkeye hizmet değil, bürokrasiyi paylaşmak ve mümkün olan en fazla rantı elde edebilmektir.

Bazı ülkelerde ancak olağanüstü durumlarda başvurulmuş bir yöntem olan “dönüşümlü Başbakanlık” formülü ise, bir süre sonra görevi sona erecek olan Başbakan’ın etkinliğini azaltmakta ve programların uygulanabileceği bir icraatın yapılması ihtimali oldukça zayıflamaktadır. Kısa bir süre sonra makamını başkasına devredecek olan Başbakan, bu garantisiz durumu içinde kuvvetli olamamakta, devlet idaresi üzerindeki ağırlığı azalmaktadır. Başbakan, zamanının büyük bölümünü kısa dönem sorunlarla ilgilenmek ve koalisyon içinde çıkan anlaşmazlıkları ortadan kaldırabilmek için harcamaktadır.

Türkiye’de sermayedarların ve medyanın devlet yönetimi üzerinde büyük etkisi vardır. Sermayedarlar, kendi aleyhlerine olabilecek kararları engellemek için çaba sarfetmekte ve bunu da genellikle başarmaktadırlar. Aynı zamanda büyük ölçüde sermaye sahiplerinin elinde olan medyanın, Başbakan aleyhine yayın yapması da, alınacak kararlar üzerinde etkili olabilmektedir. Çünkü Başbakan bilmektedir ki, medya, kendisini yüceltebilecek veya batırabilecek güce sahiptir. Dolayısıyla sermayenin ve medyanın istemediği kararlar kolaylıkla alınamamakta, alınsa bile tam anlamıyla uygulanamamaktadır. Yakın

zamanda bu duruma en güzel örnek, 55.hükümet döneminde (III.Yılmaz Hükümeti) basın kuruluşlarının promosyon kampanyalarını kısıtlamak ve yalnızca eğitim-kültür alanlarında promosyon yapabilmelerini sağlamak amacıyla yapılan düzenlemedir. Bu doğrultuda hükümet tarafından alınan kararlar, medyanın büyük bir kısmını elinde tutan sermaye gruplarının baskısı sonucu uygulamaya konulamamıştır.

Zımnî yada açık biçimde gerçekleşen askeri müdahaleler ile kararları tavsiye niteliğinde olması gerekirken bağlayıcı olarak algılanan ve uygulanan Milli Güvenlik Kurulu, Başbakan'ın etkinliğini azaltan önemli etkenlerdir. Bakanlar Kurulu, askeri müdahale korkusuyla cesaretli kararlar alamamaktadır.

Bunların yanında Cumhurbaşkanı'nın konumu da Başbakan'ın hareket alanını daraltabilmektedir. 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanı'nın yetkileri artırılmıştır. Cumhurbaşkanı, tarafsızlık ilkesine ve parlamenter sistemlerdeki "devlet başkanının sembolik bir makam olması" kuralına uygun davrandığında herhangi sorun yaşanmayacaktır. Ancak Cumhurbaşkanı, Anayasal yetkilerini sonuna kadar kullanmak isterse, Başbakan ile bir yetki çatışmasına girmiş olacak ve Başbakan'ın etkinliği azalabilecektir. Çünkü birden fazla kişinin yönetimde söz sahibi olduğu durumlarda, ortaya birtakım görüş ayrılıklarının ve yetki çatışmalarının çıkması doğaldır. Ancak bu durum, devlet yönetiminde alınacak önemli kararların engellenmesine de neden olabilmektedir. İngiltere'de Başbakan'ın devlet yönetiminde etkin olmasının nedenlerinden belki de en önemlisi, kralın/kraliçenin devlet yönetimine karışmaması ve sahip olduğu yetkileri Başbakan'ın isteği doğrultusunda bir formalite olarak kullanmasıdır.

Türkiye'de mevcut merkezileşme trendi ile Başbakanlık merkez teşkilatında ana hizmet birim ve personelinin, müsteşar ve yardımcılarının, Başbakanlığa bağlı ve Başbakanlıkla ilgili kuruluşların sayısı artırılmıştır. Bu nedenlerle Başbakanlık'ta genişleme olmuş ve

tüm işlerle Başbakan'ın doğrudan ilgilenmesinin imkansızlığı, söz konusu görev ve hizmetlerin Devlet Bakanları'na verilmesine yol açmıştır. Sonuçta ise Devlet Bakanları'nın sayısı artarken onların asıl işlevlerinden uzaklaşması durumu ortaya çıkmıştır.

Bütün bu gelişmelerin ardında ise, hizmet gerekleri gerekçesinden daha fazlası vardır. İktidar partisi mensuplarına ve yandaşlarına devlet kadrolarında önemli mevkiler sağlamak amacıyla yapılan atamalar, kamu personel sisteminde liyakat ilkesini çökertmiş ve partizanlaşma hızlanmıştır.

Bu sorunlar esas olarak yapısal koşullardan kaynaklandığı için Anayasa ya da yasa düzeyinde yapılan düzenlemeler ile, genel olarak kamu yönetimi sisteminin, özel olarak da Başbakanlık teşkilatının içine düştüğü bunalım aşılamamaktadır.

Devlet yönetiminde ortaya çıkan verimsizlik, kadro şişkinliği, etkinsizlik gibi olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla, 1945'lerden 1980'lere kadar, devletin yürütme kanadıyla sınırlı olarak "idari reform" yöntemi uygulamaya konulmuştur. Yürütmenin, milli hedeflerin gerçekleştirilmesine yardımcı olacak süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görülmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulmasını ve böyle bir düzen içinde iş görmesini sağlayacak gayretlerin tümü anlamına gelen "idari reform" uygulamasına, devletin görev ve sorumluluklarının büyük artış göstermiş olması gibi nedenlerden ihtiyaç duyulduğu öne sürülmüştür.

İdari reform dönemi, 1945'lerde yabancı heyet ya da uzmanlarca hazırlanan raporlar ile başlamış, 1960'lı yıllarda tüm idareyi kapsayan yerli araştırmalar gerçekleştirilmiştir. Ele alınan konular personel sorunları, idarenin teşkilat yapısı ve idari işlem ve usullerin düzenlenmesi olmuştur. Ulaşılmak istenen hedef, kamu yönetiminin işleyişini Weberci bir anlamda yasal-ussal bir yapıya kavuşturmaktır ve



bu yaklaşım, modernleşme, ulusal kalkınma, öncü devlet, lokomotif bürokrasi kavramları temelinde yükselmiştir.

İdari reform döneminin ardından 1980'li yıllardan itibaren, devleti küçültmeyi ve daraltmayı hedefleyen “yeniden yapılanma” çalışmaları uygulamaya konulmuştur. Yeniden yapılanma anlayışı, görev alanının aşırı genişlediği, kendisinin de gereksiz büyüme gösterdiği, hantal, kaynakları yutan, verimsiz devleti konu almıştır. Azgelişmişliğin özelliklerini taşıyan bu sorunlardan kurtulmanın yolu, mevcut bürokrasinin tasfiyesinden ve devletin iktisadi-toplumsal-kültürel hayattan el çekmesinden geçmektedir.

Yeniden yapılanmada kullanılan yöntem pragmatizmdir. Buna göre devlet geleneksel görevlerine geri çekilecek, işlevlerinde daralma olacak ve işletme tipi bir mekanizma oluşturulacaktır. Yeniden yapılanma, iktisadi liberalleşme politikalarının aracı olarak oluşmuştur ve devletin yeniden yapılandırılması için belirlenen hedef doğrultusunda bürokrasi pasifleştirilmeye, alternatif bürokrasi oluşturulmaya ve mevcut bürokrasi çözülmeye çalışılmaktadır. İşleri pratik yoldan yapmak için geliştirilen bu yöntem, Başbakan'ın güçlenmesine yol açmıştır; çünkü hizmetler, doğrudan kendisine bağlı olan birimlerce gerçekleştirilmektedir.

Yeniden yapılanmada iktisadi alanda liberalizm desteklenirken, siyasal ve yönetsel alanlarda baskıcı yöntemler sayesinde iktisadi liberalizme ulaşmanın mümkün olacağı ileri sürülmektedir. Devleti küçültme projesi, hükümetin müdahale alanlarının arttırılması anlamına gelmektedir. Daha açık bir anlatımla iktisadi alanda küçültülmüş, ancak bunun en iyi biçimde sağlanması için sosyal ve politik alanlarda güçlenmiş ve düzenleyici niteliği olan devlet savunulmaktadır. Bu da devlet yöneticilerinin, dolayısıyla da Başbakan'ın güçlenmesi demektir. Nitekim bu görüşün en ateşli



savunucusu ve uygulayıcısı olan Margaret Thatcher, belirtilen duruma en iyi örnektir.

Sonuç olarak bugün Türkiye Cumhuriyeti Başbakanlık kurumunun temel karakteri şu şekilde ortaya konabilir: Siyasal bir makam ve kurum olan Başbakanlık, teorik olarak siyasal açıdan güçlü olmalıdır. Ancak Türkiye’de Başbakanlık kurumunun taşıdığı özellikler dikkate alındığında durum böyle değildir. Başbakanlık, siyasal açıdan yeteri kadar güç sahibi değildir ve sahip olduğu gücünü de etkin bir biçimde kullanamamaktadır. Buna karşılık yönetsel açıdan oldukça güçlü durumdadır. Öyle ki Cumhuriyet’in ilk yıllarında bakanlıklar arasında bir “koordinatör” görevi üstlenen Başbakanlık, bugün adeta en büyük hizmet bakanlığına dönüşmüştür. Bu dönüşümün en önemli nedenleri ise, Türk devlet yapısının temel ilkesi olan merkeziyetçilik ile devletin faaliyet alanının çok fazla genişlemesidir. Söz konusu durumun ortaya çıkardığı olumsuzluklar artık o kadar fazla göze batmaya başlamıştır ki, 1980’li yıllardan sonra yeniden yapılanma adını taşıyan uygulamalar ile Türk kamu yönetimi yapısının küçültülmesi ve merkeziyetçiliğin azaltılması yolunda çalışmalar başlatılmıştır. Ancak bu çalışmalar, kümülatif nitelikteki sorunların çözümünü sağlayacak nitelikte kapsamlı çalışmalar değildir ve “kuramsal” olmaktan öteye gidememektedir. Düzeltmeler, örgütsel yapıya değil, düzeltilmesi nispeten daha kolay olan hizmetlere yöneliktir.

Türk kamu yönetiminin genel olarak verimsiz çalışması gibi yönetsel sorunlar yanında siyasal nedenlerden ortaya çıkan sorunlar da Başbakanlığın etkinliğini azaltmaktadır. Sosyo-ekonomik ve siyasi gelişimini dengeli ve sağlıklı bir biçimde yapamamış olan Türkiye’de siyasal rejim sık sık kesintiye uğramaktadır. Parlamenter sistem tüm özellikleri ile uygulanamadığı gibi, sıkça yaşanan bu ara dönemlerde diktatörlüğe varan uygulamalar yaşanabilmektedir. Sorunlara kağıt üzerinde çözüm bulmanın hiçbir yararı olmamaktadır.

Genel olarak Türk kamu yönetimindeki, özel olarak da kamu yönetiminin fiili başı olan Başbakanlık'taki mevcut sorunlar, salt kanunlarla değişebilecek ve düzeltilebilecek nitelikte değildir. Nitekim reform adıyla getirilen uygulamalar, fon uygulamasının "bütçe dışı fon" tekniği ile parlamento karşısında yürütmeyi güçlendirmesi, Bakanlar Kurulu'nun yetkilerinin Para ve Kredi Kurulu, Toplu Konut İdaresi, Kamu Ortaklığı İdaresi, Hazine Müsteşarlığı gibi Başbakan'ın denetimindeki yeni karar merkezleri tarafından kullanılması yoluyla yeni iktidar odakları oluşturılmaktan başka bir işe yaramamaktadır. En büyük yanılığ, tüm sorunların kanunlardan ve kurumların yapısından kaynaklandığını sanmaktır. Aslolan sorunlara yasal ve biçimsel teşhisler koyup düzenlemeler yapmak değil, sosyal-siyasal sorunların temelini araştırıp doğru teşhis koymak ve buna uygun tedavi uygulamaktır; yani makro plandaki sosyal, ekonomik ve kültürel tedbirler ile çözüm getirmektir. Yöneticilerin salt kendi yetki ve g alanlarını arttırmak için reform yapıyor görünmeleri ile hiçbir sorun çözülemez.

Genel olarak Türk kamu yönetimindeki, özel olarak da kamu yönetiminin fiili başı olan Başbakanlık'taki mevcut sorunlar, salt kanunlarla değişebilecek ve düzeltilebilecek nitelikte değildir. Nitekim reform adıyla getirilen uygulamalar, fon uygulamasının "bütçe dışı fon" tekniği ile parlamento karşısında yürütmeyi güçlendirmesi, Bakanlar Kurulu'nun yetkilerinin Para ve Kredi Kurulu, Toplu Konut İdaresi, Kamu Ortaklığı İdaresi, Hazine Müsteşarlığı gibi Başbakan'ın denetimindeki yeni karar merkezleri tarafından kullanılması yoluyla yeni iktidar odakları oluşturaktan başka bir işe yaramamaktadır. En büyük yanılęı, tüm sorunların kanunlardan ve kurumların yapısından kaynaklandığını sanmaktır. Aslıolan sorunlara yasal ve biçimsel teşhisler koyup düzenlemeler yapmak değil, sosyal-siyasal sorunların temelini araştırıp doğru teşhis koymak ve buna uygun tedavi uygulamaktır; yani makro plandaki sosyal, ekonomik ve kültürel tedbirler ile çözüm getirmektir. Yöneticilerin salt kendi yetki ve g alanlarını arttırmak için reform yapıyor görünmeleri ile hiçbir sorun çözülemez.

### KAYNAKÇA

- AKYILDIZ, Ali, *Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1856)*, Eren Yay., İstanbul 1993.
- ALDIKAÇTI, Orhan, *Anayasa Hukukumuzun Gelişimi ve 1961 Anayasası*, İÜHF Yay., İstanbul 1988.
- AYMAN GÜLER, Birgül, “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”, AİD, cilt 27, sayı 4.
- AYMAN GÜLER Birgül, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarlama Politikaları*, TODAİE Yay., Ankara 1996.
- Başbakanlık Merkez Teşkilatı-I*, Başbakanlık Devlet Arşivleri Gn. Md. Yay. no:5, Ankara 1995.
- BLAKE Robert, *The Office of Prime Minister*, Oxford Univercity Press, 1975.
- BOGDANOR Vernon, *Multi-Party Politics and the Constitution*, Cambridge Un. Press, London 1983.

BORTHWICK R.L., *"Prime Ministers and Parliament"*, Churchill To Major: The British Prime Ministership since 1945, (edit. Donald Shell-Richard Hodder Williams), Hurst & Co., London 1995.

BURCH Martin, *"Prime Ministers and Whitehall"*, Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945, (edit. Donald Shell-Richard Hodder Williams), Hurst & Co., London 1995.

BUTLER David - FREEMAN Jennie, *British Political Facts*, 3<sup>rd</sup> ed., Macmillan, (yayın yeri belirtilmemiş), 1968.

CARTER Byrum E., *The Office of Prime Minister*, (yayın evi belirtilmemiş), London 1956.

CEMAL Hasan, *Özal Hikayesi*, Bilgi Yay., İstanbul 1991.

CHAPMAN Richard A., *"The Changing Administrative Culture of the British Civil Service in Organizing Governance"*, Governing Organization (edit. Colin Campbell and Guy Peters), University of Pittsburg Press, Pittsburg 1988.

CHAPMAN Richard A., *"The End of the Civil Service"*, Teaching Public Administration 12, 1995.

CLEIN Claude, *"The Power of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited?"*, Israel Law Review, July 1977.

ÇAM Esat, *Devlet Sistemleri*, Der Yay., İstanbul 1993.

ÇAM Esat, *Siyaset Bilimine Giriş*, İÜ Yay., İstanbul 1970.

*Devlet Teşkilatı Rehberi (1998)*, TODAİE, Ankara 1998.

- DILLMAN David L., *"The Thatcher Agenda, The Civil Service and Total Efficiency"*, Handbook of Bureaucracy (edit. by Ali Farazmand), Marcel Dekker Inc., Newyork 1994.
- DURAN L tfi, *Türkiye Yönetiminde Karma a*,  a da  Yay., İstanbul 1988.
- DUVERGER Maurice, *Se imle Gelen Krallar*, Konuk Yay., İstanbul 1975.
- ELGIE Robert, *"The Prime Minister's Office in France: A Changing Role in a Semi-Presidential System in Governance"*, Vol.5, No.1, January 1992.
- ELGIE Robert, *The Role of the Prime Minister in France, 1981-91*, St. Martin's Press, (yayın yeri ve yılı belirtilmemi ).
- ELGIE Robert - MACHIN Howard, *"France: The Limits to Prime Ministerial Government in a Semi Presidential System"*, G.W. Jones-Frank Cass, West European Prime Ministers, (yayınevi belirtilmemiş), London 1991.
- ERCAN Yavuz, *"Dev irme Sorunu, Dev irmenin Anadolu ve Balkanlar'daki T rkle me ve İslamla maya Etkisi"*, Belleten, cilt 50, sayı 46.
- ERDOĞAN Mustafa, *"Başbakanlık Hükümeti mi?"*, AÜSBFD, cilt 44, sayı 3-4, 1989.
- ERDOĞAN Mustafa, *1982 T.C. Anayasası'na Göre Cumhurbaşkanı'nın Hukuki Durumu*, H SBE Doktora Tezi, Ankara 1987.
- ERDOĞAN Mustafa, *Anayasacılık, Parlamentarizm, Silahlı Kuvvetler*, Siyasal Kitabevi, Ankara 1993.

ERGUN Turgay - POLATOĞLU Aykut, *Kamu Yönetimine Giriş*, 4.bsm., TODAİE Yay., Ankara 1992.

EROĞLU Hamza, *Kıbrıs Uyuşmazlığı ve Kıbrıs Barış Harekatı*, Erel Yay., Ankara 1975.

EROĞUL Cem, *Kapitalist Ülke Rejimleri*, AÜSBF Basımevi, Ankara 1990.

ERYILMAZ Bilal, *Kamu Yönetimi*, Üniversite Kitabevi, İzmir 1994.

ERYILMAZ Bilal, *Tanzimat'ın Türk Yönetim Tarihindeki Yeri*, Akademik Araştırmalar, sayı 1, İzmir 1987.

ERYILMAZ Bilal, *"Bürokrasi-İktidar İlişkileri"*, Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, (edit.Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yay., İstanbul 1998.

FRIEDRICH Carl J., *"The New French Constitution in Political and Historical Perspective"*, Harvard Law Review 72, March 1959.

FRY Geoffrey K., *"The Next Steps"*, Public Administration 66, 1988.

GIDDINGS Philip, *"Prime Minister and Cabinet"*, Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945 (edit. Donald Shell-Richard Hodder Williams), Hurst & Co., London 1995.

GİRİTLİ İsmet, *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, 7.bsm., Filiz Kitabevi, İstanbul 1983.

GÖKMEN Yavuz, *Özal Sendromu*, Verso Yay., Ankara 1992.



- GÖZE Ayferi, *Siyasal Düşünceler ve Yönetimler*, 7.bsm., Beta Yay., İstanbul 1995.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref - AKILLIOĞLU Tekin, *Yönetim Hukuku*, 5.bsm., Turhan Kitabevi, Ankara 1992.
- GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Anayasa Hukuku*, S Yay., Ankara 1986.
- GÜRAN Sait, "İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezileşme Olgusu", AİD, cilt 22, Mart 1990.
- GÜRBÜZ Yaşar, *Karşılaştırmalı Siyasal Sistemler*, 2.bsm., Beta Yay., İstanbul 1987.
- HAGGARD Stephen - WEBB Steven B., *Voting for Reform, Democracy, Political Liberalization, Economic Adjustment*, Oxford University Press, 1994.
- HALAÇOĞLU Yusuf, *Osmanlılarda Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı*, TTK Yay., Ankara 1991.
- HELVACI Ahmet - DEMİRTEPE M. Turgut, "Muhafazakar Parti'nin Dönüşümü: Thatcherizm ve Yeni Sağ" Liberal Düşünce, cilt 3, sayı 9, 1998.
- HINE David - FINOCCHI Renato, *"The Italian Prime Ministers"*, G.W. Jones-Frank Cass, West European Prime Ministers, (yayınevi belirtilmemiş), London 1991.
- HODDER-WILLIAMS Richard, *"The Prime Ministership, 1945-1995"*, Churchill to Major: The British Prime Ministership since 1945, (edt.Donald Shell-Richard Hodder Williams), Hurst & Co., London 1995.

İBN-İ HALDUN, *Mukaddime-I*, (çev. Kadri Ugan), MEB Yay., İstanbul 1989.

JENNINGS Ivor, *Cabinet Government*, 3.edt., Cambridge Un. Press, London 1961.

JONES G.W. - CASS Frank, *West European Prime Ministers*, (yayınevi belirtilmemiş), London 1991.

KARAER Tacettin, "Türk Kamu Yönetiminde Devlet Bakanlığı Sorunu", AİD, cilt 23, Haziran 1990.

KARAMUSTAFAOĞLU Tuncer, *Yasama Meclislerini Fesih Hakkı*, AÜHF Yay., Ankara 1982.

KUZU Burhan, "Neden Başkanlık Hükümeti?", Türkiye'de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları, (edit.Davut Dursun, Hamza Al), İlke Yay., İstanbul 1998.

KUZU Burhan, "Türkiye İçin Başkanlık Hükümeti", AİD, cilt 29, sayı 3, Eylül 1996.

KUZU Burhan, "Türkiye İçin Başkanlık Sistemi", Liberal Düşünce Dergisi, cilt 1, sayı 2, Bahar 1996.

KUZU Burhan, *Anayasa Hukukumuzda Yürütme Organının Düzenleyici İşlem Yapma Yetkisi ve Güçlendirilmesi Eğilimi*, İstanbul 1987.

LAWSON Nigel, *The View from No:11 - Memoirs of a Tory Radical*, Bantam Press, London 1991.

MANDELSON Peter - LIDDLE Roger, *Blair Devrimi: Yeni İşçi Partisi Başarabilir mi?*, (çev.Yurdakul Fincanoğlu), Boyut Kitapları, İstanbul 1997.

MÜSİAD, *2000'li Yıllara Doğru Türkiye'de Yerel Yönetimler* (hazırlayan. Bilal ERYILMAZ-Mustafa Lutfi ŞEN), İzmir, Mart 1994.

OECD, *Public Management*, OECD Press, Paris 1992.

OKTAY Cemil, *"Türkiye'de Yönetişel Yayılma Olgusu ve Doğurduğu Sonuçlar"*, Türk Siyasal Hayatının Gelişimi (edit. Ersin KALAYCIOĞLU-A.Yaşar SARIBAY), Beta Yay., İstanbul 1986.

ONARAN Oğuz - SABUNCU Yavuz - EKZEN Aykut, *Türkiye'nin Devlet Yapısı*, AnÜ Yay., no:415, Eskişehir 1991.

ORTAYLI İlber, *Türk İdare Tarihi*, TODAİE Yay., Ankara 1979.

OYTAN Muammer, *"Fransa'da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri"*, AİD, cilt 15, sayı 1, 1982.

ÖZ Esat, *"Seçimler, Partiler ve Siyaset: Yeniden Yapılan(dır)ma, Kriz ve Parçalanma"*, Liberal Düşünce Dergisi, cilt 2, sayı 6, Bahar 1997.

ÖZBUDUN Ergun, *Batı Demokrasilerinde ve Türkiye'de Parti Disiplini*, AÜHF Yay., Ankara 1968.

ÖZBUDUN Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 2.bsm., Yetkin Yay., Ankara 1992.

- ÖZER Atilla, *Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli 1982 Anayasası*, Bilim Yay., Ankara 1984.
- PARLA Taha, *Türkiye'nin Siyasi Rejimi 1980-1989*, 3.bsm., İletişim Yay., İstanbul 1993.
- POLIDANO Charles, "Should Administrative Reform Comissions Be Decommissioned?", Public Administration, Volume: 73, No 3, Autumn 1995.
- POWELL G.Bingham, *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Harvard Un. Press, 1982.
- Public Management: Profiles 1992 (yer ve basımevi belirtilmemiş).
- PUNNET R.M., *British Government and the Politics*, 4.edt., Cambridge 1980.
- ROSE Richard - THOMAS A.H., "Coalition Formation in Scandinavia", Coalition Government in Wester Europe, edit.V.Bogdanor, London Heinemann, London 1983.
- ROSE Richard, "Prime Ministers in Parliamentary Democracies", G.W. Jones-Frank Cass, West European Prime Ministers, (yayınevi belirtilmemiş), London 1991.
- ROSE Richard, *Prime Ministers in Parliamentary Democracies*, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow G1 1XH, Scotland 1990.
- SAĞLAM Fazıl, "Sözleşmeli Personel Sorunu", Mülkiyeliler Birliği Dergisi, Haziran 1988.

SAKAOĞLU Necdet, *"Padişahlık ve Sadrazamlık Kurumu"*, Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye Ans., cilt 5, İstanbul 1985.

SEZGİNER Murat, *"Güçlü Yürütme Anlayışı ve Türkiye'deki Görünümü"*, SHFD, cilt 3, sayı 1, 1990.

SHELL Donald, *"The Office of Prime Minister"*, Churchill To Major: The British Prime Ministership since 1945, (edit. Donald Shell- Richard Hodder Williams), Hurst & Co., London 1995.

SOYSAL Mümtaz - SAĞLAM Fazıl, *"Türkiye'de Anayasalar"*, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ans., cilt 1, İletişim Yay., İstanbul 1983.

SOYSAL Mümtaz, *Anayasa'nın Anlamı*, 7.bsm., Gerçek Yay., İstanbul 1987.

STREET H. - BRAZIER R., *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books, (yer belirtilmemiş) 1986.

SÜRGİT Kenan, *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yay., Ankara 1972.

ŞAYLAN Gencay, *"Türkiye Cumhuriyeti'nde Devlet Yapısının Evrimi"*, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ans., cilt 2, İstanbul 1983.

TAYKUT, Reşat - İZMİRLİOĞLU Akın, *Planlı Dönemde Kamu Yönetimi Çalışmaları*, TODAİE Yay., Ankara 1975.

TEZİÇ Erdoğan, *"Batı Demokrasilerinde Yürütmenin Üstünlüğü ve Yeni Kurumlar Dengesi"*, İHİD, yıl 1, sayı 2, 1980.

TEZİÇ Erdoğan, *Anayasa Hukuku*, 2.bsm., Beta Yay., İstanbul 1991.

- TEZİÇ Erdoğan, *Siyasal Partiler*, Gerçek Yay., İstanbul 1976.
- The Civil Service Year Book*, The Stationary Office, London 1997.
- TODAİE, *İdari Reform ve Reorganizasyon*, TODAİE Yay, İdari Reform Serisi XII, Ankara 1961.
- TODAİE, *KAYA Genel Rapor*, TODAİE Yay, Ankara 1991.
- TODAİE, *KAYA Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yay., Ankara, 1992.
- TOPRAK KARAMAN Zerrin, *Kent Yönetimi ve Politikası*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1995.
- TOPRAK Zerrin , “Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği”, TİD, sayı 381, 1988.
- TOPRAK Zerrin, “Büyük Kentlerde Hemşehrilik Ödentisi”, İzmir Ticaret Odası Dergisi, yıl 62, sayı 2, Şubat 1989.
- TURHAN Mehmet, *Hükümet Sistemleri ve 1982 Anayasası*, DÜHF Yay., Diyarbakır 1989.
- UZUNÇARŞILI İ. Hakkı, *Çandarlı Vezir Ailesi*, Ankara 1986.
- WILSON James Q., *Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar*, (çev.Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman, Yücel Ertekin), TODAİE Yay., Ankara 1996.
- Resmi Gazete*, 30.06.1929, no: 1229.
- Resmi Gazete*, 24.05.1933, no: 2409.
- Resmi Gazete*, 28.04.1937, no: 3591.

*Resmî Gazete*, 29.06.1943, no: 5442.

*Resmî Gazete*, 17.03.1954, no: 8660.

*Resmî Gazete*, 28.10.1960, no: 10641.

*Resmî Gazete*, 22.07.1965, no: 12055.

*Resmî Gazete*, 28.02.1982, no: 17619.

*Resmî Gazete*, 14.12.1983, no: 18251.

*Resmî Gazete*, 18.06.1984, no: 18435.

*Resmî Gazete*, 09.10.1984, no: 18540.

*Resmî Gazete*, 18.10.1984, no: 18550.

*Resmî Gazete*, 16.10.1986, no: 19253.

*Resmî Gazete*, 19.12.1988, no: 19730.

*Resmî Gazete*, 25.12.1994, no: 22152.

*Resmî Gazete*, 25.06.1999, no: 23736.

TBMM Tutanak Dergisi, "*Başvekalet Teşkilat ve Vazifeleri Hakkında Kanun Layihası (1/699)*", sıra no: 136.

TBMM Tutanak Dergisi, "*Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun Layihası (1/93)*", sıra sayı no: 73.

TBMM Tutanak Dergisi, "*Başvekalet Teşkilatı Hakkında Kanun Layihası (1/793)*", sıra sayı no: 218.

TBMM Tutanak Dergisi, "*Başvekalet Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun Layihası (1/50)*", sıra no: 175.



TBMM Tutanak Dergisi, 1946, cilt 1, sıra sayı no:45.

TBMM Tutanak Dergisi, 1988, cilt 2, sayı 8.

24.01.1980 tarih ve 8/166 sayılı Bakanlar Kurulu kararı, Resmi  
Gazete: 25.01.1980.

[http//www.basbakanlik.gov.tr/ustkurul/yapilanma.tr.html](http://www.basbakanlik.gov.tr/ustkurul/yapilanma.tr.html),  
9.11.1998.

AMK, E.1967/41, K.1969/57, k.t.23,24,25.10.1969, AMKD, sayı 8.

AMK, E.1988/64, K.1990/2, k.t.01.02.1990, Resmi Gazete,  
21.04.1990, no: 20499.

