

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE İDARİ REFORM VE MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI
ARAŞTIRMA PROJESİ İLE KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA
PROJESİNİN KARŞILAŞTIRILMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Elif Gül AKINCI**

**Tez Danışmanı
Yrd. Doç.Dr. Hüseyin YAYMAN**

Ankara – 2011

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE İDARİ REFORM VE MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI
ARAŞTIRMA PROJESİ İLE
KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNİN KARŞILAŞTIRILMASI**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Hazırlayan
Elif Gül AKINCI**

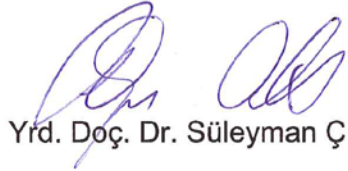
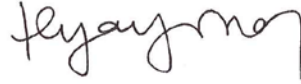
**Tez Danışmanı
Yrd. Doç. Dr. Hüseyin YAYMAN**

Ankara – 2011

ONAY

Elif Gül AKINCI tarafından hazırlanan "Türkiye'de İdari Reform Ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi İle Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması" başlıklı bu çalışma, 21.04.2011 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Yrd. Doç. Dr. Hüseyin YAYMAN (Başkan)



Yrd. Doç. Dr. Süleyman ÇELİK (Üye)



Doç. Dr. Bülent BAYAT (Üye)

ÖNSÖZ

Bu araştırma, Türk Kamu Yönetiminin özellikleri ve Türk Kamu Yönetiminde yapılan reform çalışmaları incelendikten sonra MEHTAP ve KAYA raporlarının karşılaştırmalı bir analizi yapılmıştır. Bu çalışmada amaçlanan; Türk Kamu Yönetimi reformlarında önemli bir yere sahip olan bu iki raporun karşılaştırılmasını ortaya koymaktır.

“ Türkiye’de İdari Reform ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi İle Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması” adlı bu çalışmanın hazırlanmasında varlığı ile bana güç veren ve desteğini asla esirgemeyen değerli eşim Kartal Murat AKINCI’ya, eğitim hayatım boyunca en büyük destekçim olan babam Mümin TAŞBAŞ’a, her zaman yanımda olan annem Şükran TAŞBAŞ’a ve bana hep yol gösteren abim Levent TAŞBAŞ’a çok teşekkür ederim.

Elif Gül AKINCI

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
İÇİNDEKİLER	ii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ REFORM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM GEREKSİNİMİ

I. İDARİ REFORM	5
A. İdari Reform Terimi ve Özellikleri	5
B. İdari Reformu Gerektiren Nedenler	9
C. İdari Reform Alanları	12
II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM GEREKLİLİĞİ	14
A. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri	14
C. Türk Kamu Yönetiminde Yapılan İdari Reform Çalışmaları	24
1. 1960 Öncesi Dönem.....	27
2. 1960 Sonrası Dönem.....	31
3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı	44

İKİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİNİN TEMEL FİKİRLERİ

I. DÖNEMİN ÖZELLİKLERİ	52
II. MEHTAP RAPORUNUN HAZIRLANMASI VE ÖNEMİ	57
A. Mehtap Raporunun Hazırlanması	57
B. Mehtap Raporunun Önemi	62
III. MEHTAP RAPORUNUN TEMEL FİKİRLERİ	64
A. Merkezi Hükümet Teşkilatına Bakışı	64
B. Personel Sistemine Bakışı	71
C. Merkezi Hükümet Görevlerindeki Eksikler ve Nedenleri.....	73
1. Görevlerdeki Eksikler.....	73
2. Görevlerdeki Eksiklerin Nedenleri	76

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNİN TEMEL FİKİRLERİ

I. DÖNEMİN ÖZELLİKLERİ	81
II. KAYA RAPORUNUN HAZIRLANMASI VE AMACI.....	83
A. Kaya Raporunun Hazırlanması	83
B. Kaya Raporunun Amacı	85
III. KAYA RAPORUNUN TEMEL FİKİRLERİ.....	86
A. Araştırma Grupları.....	86
1. Merkezi Yönetim Araştırma Grubu	87
2. Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu.....	87
3. Avrupa Topluluklarına Yönetimsel Uyum Araştırma Grubu	88
4. Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu.....	89
5. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu	89
6. Personel Rejimi Araştırma Grubu.....	89
7. Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu.....	90
B. Merkezi Hükümet Teşkilatına Bakışı	90
1. Bakanlar Kurulu, Başbakanlık ve Devlet Bakanları	91
2. Ortak Görevler	97
5. Ana Hizmet Grupları.....	108
C. Yerel Yönetimlere Bakışı.....	135
D. Personel Sistemine Bakışı	142

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ İLE KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

I. ÖNEMLERİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI.....	145
II. MERKEZİ YÖNETİME VE YEREL YÖNETİMLERE BAKIŞLARI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI	147
III. PERSONEL SİSTEMİNE BAKIŞLARI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI.....	150

SONUÇ	151
KAYNAKÇA.....	158
ÖZET.....	169
ABSTRACT	170

KISALTMALAR

AA	: Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
A.G.E	: Adı Geçen Eser
APK	: Araştırma, Planlama ve Koordinasyon
AT	: Avrupa Topluluğu
ATEB	: Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi
BAĞ-KUR	: Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı
DPD	: Devlet Personel Dairesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DR	: Doktor
GAEK	: Güneydoğu Anadolu Ekonomik Kalkınma Kurumu Başkanlığı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
IMF	: International Monetary Fund
İDT	: İktisadi Devlet Teşekkülleri
İYD	: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşekkülleri
KYTK	: Kamu Yönetimi Temel Kanunu
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı

MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
NATO	: North Atlantic Treaty Organization
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
S	: Sayfa
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TPAO	: Türkiye Petrol Anonim Ortaklığı
TRT	: Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü
TÜBİTAK	: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu

GİRİŞ

“Yeniden yapılanma” kavramı son dönemlerde Türkçe literatürde kullanılan bir kavramdır. Türkçe literatürde, “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “reform” gibi yabancı kökenli terimler yanında “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme” “idari reform” gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Ancak bunlardan kamu yönetiminde yapılan köklü değişimi ifade etmek üzere “idari reform” kavramı ön plana çıkmış ve daha sıklıkla kullanılır olmuştur.

1963 yılında hazırlanan MEHTAP Raporunda doğrudan doğruya bir idari reform tanımı yapılmaktadır. Ancak genel olarak Türk idare sistemi içerisinde idari reform ya da yeniden düzenleme, “personel rejiminin düzeltilmesi, organizasyon meseleleri ve idari usul ve işlemlerin düzeltilmesi” konularını kapsayan, ülkenin süratli ve sürekli biçimde kalkınması için devlet teşkilatının modern bir hale getirilmesi çalışmaları olarak ifade edilmektedir.

1991 yılında yapılan KAYA Raporunda ise net bir idari reform tanımı yapılmamıştır. “İdari reform” yerine “yeniden düzenleme” kelimesi kullanılmaktadır. KAYA Raporunda yeniden düzenleme kavramı, “var olan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirecek bir niteliğe kavuşturma çabaları” biçiminde tanımlanmaktadır.

Osmanlı’da gerileme dönemi ile birlikte başlayan yönetim alanındaki bozulmaların toplumsal etkileri belirgin hale geldiğinde, ilk dönemlerde geçmişe dönerek veya geçmişteki yapıyı esas alarak sorunları çözme yönünde bir anlayış egemen olmuş, bu düzenleme anlayışı 18. yüzyıl sonlarına kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak, 18. y.y.’dan itibaren (III. Selim (1789-1807) ve II. Mahmut (1808-1839) dönemleri) ve özellikle Tanzimat ile birlikte düzenleme girişimlerinde Batı ülkelerinin yönetsel sistemleri örnek alınmıştır.

Tanzimat döneminde yapılan düzenlemeler, özellikle eski tarz yönetim anlayışından, modernleşme yönünde yeni bir yönetim düzenine geçişin yolunu açmış ve Osmanlı toplumundaki siyasi ve idari modernleşme sürecini hızlandırıp, daha sonraki gelişmelere kaynaklık etmiştir.

Osmanlı Devleti içinde 19. yüzyılın ikinci yarısında Meşruti bir temele dayalı bir sistem kurmak, Kanun-i Esasi ilanıyla da serbest seçimlere gitmek ve böylece oluşturulacak meclise, ülke geleceğini teslim etmek gibi fikirlerle yola çıkan, hedef olarak batı örnekliliğini seçen Osmanlı aydınlarının ortak adı Jön Türklerdir.

Jön Türk hareketi, Osmanlı tarihinin son kesitinde en önemli sosyal ve siyasal harekettir. Belki de Osmanlı tarihinde böyle bir orijinallik ve tipiklik az rastlanan bir örnektir. Jön Türkler'den İttihat ve Terakki 'ye uzanan yolda Osmanlı temelinden sarsılmıştır. Osmanlı aydınları arasında yönetim yapısında reform konusunda birbirine zıt düşünceler ortaya çıkmıştır. Jön Türklerin Ahmet Rıza öncülüğündeki "İttihatçı" grubu ile Prens Sabahaddin'in "Adem-i merkeziyetçi" grubu arasında ayrımlar ortaya çıkmıştır. Bundan sonra siyasal çatışmalar bu iki grubun iktidar mücadelesi şeklinde geçmiştir. Bu iktidar mücadeleleri yapılmaya çalışılan reformların uygulanamamasına sebep olmuştur.

II. Meşrutiyet dönemi her bakımdan kendisinden sonraki dönemi çok derinden etkileyen bir dönemdir. Bu dönemde ortaya çıkan tecrübeler ve kazanılan yeni siyasal ya da fikri gelenekler, yapılan münakaşalar, gerçekleştirilmeye çalışılan reform hareketleri, cumhuriyet döneminde yapılan inkılaplara ışık tutmuştur.

Cumhuriyetle birlikte toplumun her alanında değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bilinmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda Osmanlı'dan devralınan birçok kamu yönetimi örgütünün yapısı değiştirilmiş veya yeni kamu yönetimi birimleri oluşturulmuştur. Bunun yanında kamu yönetimi örgütlerini etkin hale getirme,

kamu personel rejimini yeniden düzenleme gibi önemli işler de gerçekleştirilmiştir.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının son yıllarda hızlanmasına rağmen, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. Yeniden yapılanma çalışmaları planlı döneme geçişle birlikte ivme kazanmıştır. 1980 ve 1990’lı yıllarda ise, uygulama örnekleri daha belirgin bir biçimde gözlemlenir hale gelmiştir.

Çalışmanın konusunu oluşturan Mehtap Raporu, Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırmadır. Raporun hazırlıklarına 24 Nisan 1962 tarihinde başlanmış ve hazırlanan rapor 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunularak çalışmaları tamamlanmıştır. Rapor, merkezi hükümet teşkilatındaki görev dağılımı üzerine yapılan geniş çaplı bir araştırmanın neticesinde hazırlanmıştır. Raporda, mevcut durum dikkatle incelenip ortaya koyulmuş, bu durumdan kaynaklanan problemler sıralanmış ve bunlara modern yöneticilik bilgi ve tecrübelerinden yararlanılarak çözümler önerilmiştir.

KAYA Raporu, Türk idare yapısını Başbakanlıktan ilçe düzeyine kadar inceleyerek önce mevcut durumlarını ve aksamalarını ele alan, ardından çözüm önerileri sunan kapsamlı bir bilimsel çalışmadır.

KAYA Raporunun amacı; kamu hizmeti gören merkezi yönetiminin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri süratli ekonomik verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermektir.

Bu çalışmada amaçlanan; Türk Kamu Yönetimi reformlarında önemli bir yere sahip olan MEHTAP ile KAYA Raporlarının ayrıntılı bir incelemesinin yapılarak, bu raporların karşılaştırılmasını ortaya koymaktır.

Çalışma dört bölümden oluşmaktadır. “İdari Reform ve Türk Kamu Yönetiminde İdari Reform Gereksinimi” adlı birinci bölümde, idari reform teriminin özellikleri, idari reformu gerektiren nedenler, idari reform alanları, Türk Kamu Yönetiminde idari reformu gerekli kılan nedenler ve yapılan reform çalışmaları kısaca incelenecektir. Cumhuriyet Döneminde yapılan idari reform çalışmaları, 1960 öncesi ve 1960 sonrası dönemde yapılan çalışmalar olarak iki başlık altında incelenecektir.

“Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinin Temel Fikirleri” adlı ikinci bölümde dönemin özellikleri, raporun önemi, hazırlanması, temel fikirleri, merkezi yönetime bakışı, personel sistemine bakışı, merkezi hükümet görevlerindeki eksikler ve nedenleri incelenecektir.

“Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Temel Fikirleri” adlı üçüncü bölümde dönemin özellikleri, raporun önemi, hazırlanması, temel fikirleri, merkezi yönetime bakışı, yerel yönetimlere bakışı ve personel sistemine bakışı incelenecektir.

“Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi ile Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması” adlı dördüncü bölümde bu iki raporun önemleri, merkezi yönetime bakışları, yerel yönetimlere bakışları ve personel sistemine bakışları açısından bir karşılaştırılması yapılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ REFORM VE TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM GEREKSİNİMİ

I. İDARİ REFORM

A. İdari Reform Terimi ve Özellikleri

“Yeniden yapılanma” kavramı son dönemlerde Türkçe literatürde kullanılan bir kavramdır. Türkçe literatürde, “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “reform” gibi yabancı kökenli terimler yanında “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme”, idari reform” gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Ancak bunlardan kamu yönetiminde yapılan köklü değişimi ifade etmek üzere “idari reform” kavramı ön plana çıkmış ve daha sıklıkla kullanılır olmuştur. Günümüzde kullanılan “yeniden yapılanma” kavramını Tutum’un da ifade ettiği gibi, “idari reform” kavramıyla eş anlamlı olarak kullanmak mümkündür.¹

“İdari reform” kavramında idarenin köklü değişimine güçlü bir vurgu vardır. Reform, “gerçekleştirildiği alanda sistemin temel kurallarında ve yapıların işlevlerinde topyekûn-kapsamlı değişimler yaratmayı anlatır”. İdari reform bu yüzden “örgüt geliştirme”den daha geniş boyutludur ve yapıdaki köklü değişimleri ifade eder. İdari reformun “yeniden düzenleme” olarak Türkçeleştirilmesi, anlam kaybına yol açmakta, “örgüt geliştirme” ile arasındaki farkın ortaya konulmasını güçleştirmektedir.²

Reform kavramı genellikle aksaklıkları ve hataları ortadan kaldırma, iyileştirme ya da yeni bir şekil verme anlamında kullanılmaktadır. Yönetimde

¹ Cahit, Tutum, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, TESAV Yayınları No. 3, Ankara, 1994, s.4

² Birgül, Ayman Güler; **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, TODAİE Yayın No: 244, Ankara, 1992, s.27

reform ise yönetimin sahip olduğu bütün imkân ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda akılcı bir biçimde kullanabilme yollarını inceleyerek çağdaş ve modern düşüncelere paralel yeni bir anlayış getirme çabalarının tümüdür.³

Yönetimde reform mevcut düzenin günün şartlarına göre düzenlenmesi ve gerekli değişikliklerin yapılmasından öte organizasyonların amaç ve programlarını en az emek, yer, malzeme ve mevzuatla ilgili bütün iyileştirme ve geliştirme çabalarına da denilebilir.⁴

İdari Reform Danışma Kurulu, yönetimde reformu “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlamaktadır.⁵ Bu tanım idari reform konusunda yapılan en ayrıntılı ve en kapsayıcı tanımların başında yer almaktadır.

Çalışmanın konusu açısından bakıldığında, MEHTAP Raporunun ve KAYA Raporunun idari reform terimini İdari Reform Danışma Kurulu'nun tanımlamasından daha dar olarak tanımladığı görülmektedir. 1963 yılında hazırlanan MEHTAP Raporunda doğrudan doğruya bir idari reform tanımı yapılmaktadır. Ancak genel olarak Türk idare sistemi içerisinde idari reform ya da yeniden düzenleme, “personel rejiminin düzeltilmesi, organizasyon meseleleri ve idari usul ve işlemlerin düzeltilmesi” konularını kapsayan, ülkenin süratli ve sürekli biçimde kalkınması için devlet teşkilatının modern bir hale getirilmesi çalışmaları olarak ifade edilmektedir.⁶

³ Turgut, Tatar , “**Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında ‘Reform’ Yönetimi**”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s. 3.

⁴ Kenan, Sürgit, **Türkiye’de İdari Reform**, TODAİE, Ankara, 1972, s. 9.

⁵ “**İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler**”, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, TODAİE, Ankara, 1972, s. 7.

⁶ Hüseyin, Yayman, **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhankitabevi, Ankara, 2008, s. 37.

1991 yılında yapılan KAYA Raporunda net bir idari reform tanımı yapılmamaktadır. Ayrıca idari reform kelimesi yerine yeniden düzenleme kelimesi kullanılmaktadır. KAYA Raporunda yeniden düzenleme kavramı, “var olan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirecek bir niteliğe kavuşturma çabaları” biçiminde tanımlanmaktadır. Bu çalışmanın dönemsel olarak bakıldığında yeni kamu yönetimi anlayışını görmezden geldiği ve bu tezlerle yüzleşmediği görülmektedir.⁷

Kenan Sürgit, idari reformun özelliklerini şu ana başlıklarla belirlemektedir:⁸

1. İdari reform sosyal değişimin bir faktörüdür: İdari reform kültürel değişim, teknolojik yenilik ve modernizasyon gibi sosyal değişimin bir faktörüdür. İdare, toplum sisteminin bir alt sistemidir ve hem toplum sistemi ile hem de bu sistemin öteki ünitelerini teşkil eden alt sistemlerle ilişkileri vardır.
2. İdari reformun amacı idarenin modernleştirilmesidir: Modernizasyon, sistematik değişikliğe alışık olmayan bir düzeni sürekli değişikliğe dayanan bir düzene çeviren bir devrimdir. Modern toplumlarda hiçbir şey statik değildir. İdare iç ve dış değişikliklere büyük ölçüde kendiliğinden uyar, çoğu değişiklikler farkında olunmadan yapılır.
3. İdari reform sübjektiftir: İnsanların iyi ya da kötü yönetim hakkındaki düşünceleri, kötü yönetim karşısında tolerans dereceleri farklıdır.
4. İdari reform tartışmalıdır: Reforma karşı takınılan tavırlar kişisel durumlara, genel politik duruma, sınıf bağılıklarına ve çıkarlarına ve kişisel ilgililik derecesine bağlıdır.

⁷ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 38.

⁸ Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 13-22.

5. İdari reformun belirli bir sınırı yoktur: İdari reform çoğu zaman yönetimi aşar, politika, psikoloji, kamu hukuku alanlarına taşar ve aynı biçimde bu alanlardaki reformlardan etkilenir.
6. İdari reform zaman alıcıdır ve sürekli bir süreçtir: İdari reform belirli bir zamanda yapılıp sona eren tek bir gelişme hareketinden ibaret olmayıp, sabır ve özenle yürütülmesi gereken sürekli bir işlemdir.
7. İdari reform personelin işten çıkarılması amacını gütmaz: Gerçekte reform çalışmalarının amaçları çeşitlidir ve genellikle kuruluşların politika ve programlarında yapılması düşünülen değişikliklerle ilgilidir.
8. İdari reform mevzuat hazırlamak ya da mevzuatta değişiklik yapmaktan ibaret değildir: Kanunlarda ve diğer mevzuatlarda yapılacak değişiklikler idari reform çalışmalarının bir sonucu, uygulamaya konulmaları için bir araç olmalı ve reformu gerektiren nedenlerin ciddi bir biçimde incelenmesine dayanmalıdır.
9. 'İdari reform' asıl amaçların bir fonksiyonudur: İdari reform daha temel ve uzun vadeli amaçların gerçekleştirilmesi için bir ara hedef, kurumları istenen yönde değiştirmek için yapılan daha geniş çabanın sadece bir aşamasıdır.
10. İdari reform büyük ölçüde yöneticilere bağlıdır: Herhangi bir ülkede yönetimin kalitesi, sonuçta işin yapıldığı düzeydeki yöneticilerin yeteneklerine bağlıdır.
11. İdari reform aslında idarenin kendisine düşen bir görevidir: Her kuruluş gibi idare de ancak kendi yetkililerinin ve uzmanlarının bilgi, tecrübe ve anlayışları ile düzelip gelişebilir.
12. İdari reform sözle gerçekleştirilemez: İdari reformun sonucu, amaçları yönünde iyiye doğru sürekli nitelikte bir değişme olmalıdır. Güçlüklerden geçici olarak kurtulma yeterli değildir.

B. İdari Reformu Gerektiren Nedenler

Dünyadaki hemen hemen her ülkede ekonomik sistem; kamu sektörü ve özel sektör olmak üzere iki ana sistemden meydana gelmektedir. İş gücü, sermaye, doğal kaynaklar, teşebbüs gücü, teknoloji v.b. üretim faktörleri; ülkelerin sahip oldukları ve ekonomilerinin iki ana sektörü arasında paylaştıkları iktisadi ve mali kaynaklarıdır. Siyasal rejimleri, kamu yönetimi sistemleri, tarihsel gelenekleri ve ekonomik modellerine göre ülkeden ülkeye değişiklikler göstermekle beraber; söz konusu üretim faktörleri hemen her ülkede, özel sektör ve kamu sektörü arasında değişen oranlarda paylaşılmaktadır. Başka bir ifadeyle, ülkelerin üretim faktörlerinin bir kısmı piyasa ekonomisinin, diğer bir kısmı da kamu ekonomisinin kontrolünde üretim sürecine girmektedir.

18. ve 19. yüzyılların klasik liberal düşünce ve uygulamalarında devlet iktisadi ve mali kaynakları rasyonel kullanmayıp, israf eden ve katlanılması zorunlu bir fena olarak kabul edilmekte, sosyo-ekonomik sistem içerisinde minimum bir hacimde tutulması gerektiği savunulmaktaydı. Ancak 20. yüzyılın ilk yarısında dünyada yaşanan sosyal, politik ve ekonomik gelişmeler klasik liberal iktisat politikalarında önemli değişikliklere gidilmesine neden olmuştur. I. ve II. Dünya Savaşlarının her alandaki büyük tahribatları, 1929 dünya ekonomik krizi ve ardından geliştirilen müdahaleci Keynesyen iktisat modelleri, liberal kapitalist sisteme alternatif olarak ortaya çıkan sosyalist kolektivist ekonomi modeli ve uygulaması, bütün bu sorunlar yumağı içerisinde gelişen “sosyal refah devleti” anlayışı vb. birçok faktör, ekonomiye devlet müdahalesinin artmasına neden olmuştur. Dolayısıyla, bu zaman dilimi içerisinde, kamu sektörünün dünya ekonomilerindeki nispi payı ve ağırlığı giderek artış göstermiştir. 45-50 yıllık pratik sonucunda, kamu kesiminin aşırı büyüdüğü, kaynak dağılımında rasyonelliğin ve kaynak kullanımında etkinlik ve verimliliğin kaybolduğu, devletin kaynak yutan bir dev haline geldiği fark edilmiş ve bu büyük soruna çözüm yolları bulma gereği ortaya çıkmıştır.

Sosyal, kültürel, teknolojik ve özellikle ekonomik açıdan değişimi öngören düşünceler küreselleşen dünyada hızla yayılmıştır.⁹

Liberal kapitalist ekonomilerde 1930'lu yıllardan itibaren yaygın olarak uygulanmaya başlayan Keynesçi ekonomi modelleri ve uygulamaları; 1960-1970'li yıllara gelindiğinde sorgulanmaya, çeşitli eleştirilere tabi tutulmaya ve ciddi sarsıntılar geçirmeye başlamıştır. Başta Milton Friedman olmak üzere; bazı teorisyenler tarafından çeşitli platformlarda, devlet müdahaleciliğinin azaltılmasını ve/veya biçiminin değiştirilmesini öngören görüşler savunulmaya, yeni modeller üretilmeye başlanmıştır. 1970'li yılların sonları 1980'li yılların başlarından itibaren dünyada uygulanmaya başlayan serbest piyasaya yönelik ekonomi politikalarının arka planını teşkil eden bu düşünce ve yaklaşım değişiklikleri, Türkiye dahil gelişmiş ve gelişmekte olan bir çok ülkede; siyasal ve ekonomik sistemlerde yeniden yapılanma ve özelleştirme hareketlerini başlatmıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllara egemen gözükten yeniden yapılanma sürecinin en belirgin öğeleri arasında "özelleştirme", "deregülasyon" ve "küreselleşme" olgularını saymak mümkündür.¹⁰

Özellikle 1980 sonrası kamu reformlarının bu kadar yaygın olmasının çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Bunlar başlıca şu şekilde sıralanabilir: 1970'lerdeki petrol krizleri, bu krizlerin getirdiği ekonomik sorunlar, bunlarla bağlantılı olarak bütçe açıkları, vatandaşın devletten beklentilerinin artarak değişmesi ve bürokrasinin bunları karşılamakta yetersiz kalması, yükselen yeni sağ ideolojileridir. Ayrıca bu yaklaşımların OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi kurumlar tarafından desteklenmesi küreselleşmeyle ve bilgi teknolojileriyle birleşmesi değişimi ve reformu hızlandırmıştır.¹¹

Bu sayılan nedenlerden en belirleyici olanı ekonomik koşullardır. Özellikle 1970'lerdeki petrol krizi sonucunda ortaya çıkan ve tüm batı

⁹ Osman, Günaydın, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Türk İdare Dergisi, Sayı: 440, Eylül, 2003, s. 130.

¹⁰ Gencay, Şaylan, "Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalm ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler", Amme İdaresi Dergisi, Haziran 2000, s. 12.

¹¹ İdiris, Eryıldız, "Avrupa Birliği Yolunda Reform: Kamu Yönetimi Temel Kanunu", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2006, s. 10.

Ülkelerini olumsuz etkileyen ekonomik ve mali bunalımlardır. Kamu reformlarının ortaya çıkışında en önemli kilometre taşlarından birini bu petrol krizleri oluşturmaktadır. Bu dönemdeki petrol krizleri büyük bütçe açıklarına neden oldu. Özellikle enerji fiyatlarının çok fazla artması Keynesyen politikalarla aşırı şekilde büyüyen ve ekonominin büyük bir kısmını elinde tutan devletin üretim maliyetlerinde de aynı oranda artışa neden oldu. Bu durum beraberinde enflasyonu getirdi. Enflasyonla beraber tüketicilerin belirsizlik karşısında tasarrufa yönelmeleri stagflasyona neden oldu. Bunun sonucunda da artık refah devleti anlayışının mevcut haliyle sürdürülemeyeceği anlaşıldı.¹²

Ekonomik ve mali bunalımın yanı sıra vatandaşların sunulan kamu hizmetinden memnun olmaması ve daha kaliteli hizmet istemesi kamu reformlarının yapılmasını zorunlu hale getirdi. Refah devleti anlayışıyla tam istihdam, fiyat istikrarı, ödemeler dengesinin sağlanması ve ekonomik büyüme hedeflerinin gerçekleşmesi için devlet sağlıktan bankacılığa, demiryollarından demir çeliğe kadar her alanda mal ve hizmet üretmeye başladı. Bu da vatandaşlar arasında çok fazla mal ve hizmet ürettiği ve bunları hakkıyla yapamadığı fikrinin yerleşmesine neden oldu. Bunda o yıllarda iktidar olan yeni sağ ideolojisinin yapmış olduğu propaganda etkili oldu. Bu gelişmelerle beraber batı toplumu da değişmişti. Artık kültürel değişimin etkisiyle toplumdaki farklı gruplar kendilerini farklı tanımlamaya başladılar. Toplumun farklılaşması kamu hizmeti isteklerinin farklılaşmasını beraberinde getirdi. Aynı tür hizmet verilmesi anlayışına göre örgütlenmiş olan bürokratik yapı bu farklı isteklere cevap vermekte yetersiz kaldı ve kamu kurumlarının performanslarının sorgulanması kaçınılmaz oldu. Sonucunda da kamu reformu yapılması bir zorunluluk haline geldi.¹³

Bu kriz ve memnuniyetsizlik içinde kamu tercihi olarak tanımlanan ve kamu yönetiminin aşırı derecede büyüdüğünü savunan teori ile yeni sağ

¹² Önder, Kutlu, **Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Nobel Yayınları, Ankara, Mayıs, 2004, s. 38.

¹³ Coşkun , San, a.g.e., s. 132.

yaklaşımı kamu reformunu bir mecburiyet olarak ortaya çıkardılar. Yeni sağ ve Neo-liberal yaklaşımlar yapılan reformların daha güçlü ve hızlı bir şekilde etkilerini göstermesinde belirleyici olarak kamu reformlarını etkilediler.¹⁴

Küreselleşme olgusu da kamu reformlarının yapılma nedenlerinden biridir. Küreselleşmeyle beraber sermaye, teknoloji, mal ve hizmetler ulus devlet sınırlarını aştı. Uluslararası şirketler birçok ülkede aynı anda faaliyet göstermeye başladı. Bu da kamuyu daha etkin ve problemlere daha hızlı cevap verme zorunluluğuna sevk etti. Bu nedenlerle devlet etkin bir şekilde yerine getiremediğini üretmek yerine en fazla katma değer sağlayan alanlara yönelmek zorunda kaldı. Birçok hizmet ve malın üretimini bırakarak özel sektörün önünü açtı.¹⁵

Reformların bu derece yaygın olmasında OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların doğrudan veya dolaylı olarak etkisi oldu. Bu kuruluşlar hazırladıkları raporlar sayesinde reformlar için uygun ortamlar hazırladılar. Yapılan reformların seyrini etkilediler. Diğer bir ifadeyle bu kuruluşlar tarafından hazırlanan raporlar reformları yönlendirdiler. Ayrıca IMF gibi uluslararası finans kuruluşları verecekleri kredilerin ön şartı olarak bir takım reformların yapılmasını zorunlu kıldılar. Bu günümüzde de bu şekilde devam etmektedir.¹⁶

C. İdari Reform Alanları

Kamu yönetimi reformu deyiminin çok çeşitli uygulamaları kapsadığı görülmektedir. Aşağıda bunlar özetlenmektedir.¹⁷

¹⁴ Dunleavy, P. , **Democracy, Bureaucracy and Public Chouse**; London; Harvester; s.46-54'den nakleden Kutlu; a.g.e., s. 40.

¹⁵ İdiris, Eryıldız, a.g.e., s. 12.

¹⁶ Selim, Coşkun, **“Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”**, içinde M. Acar ve H. Özgür (Editörler), Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayınlar, Ankara, 2004, s. 133.

¹⁷ Osman, Yılmaz; **“Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri”**, DPT, Ankara, 2001, s. 13-14.

- Kırtasiyeciliğin azaltılması, bu çerçevede bürokratik aşamaların azaltılması, bürokratik eskimiş kuralların kaldırılması, kurumların yerleşme biçimlerinde değişiklik ve kağıda dayalı işlemleri azaltma,
- İletişim ve bilgi teknolojilerinden yararlanma, bu yolla mali sistemlerde, satın alma ve ödeme usullerinde, vatandaşla ilişkilerde, iç ve dış iletişim kanallarının geliştirilmesinde iyileştirmeler sağlamak,
- Bütçe açıklarını, kamu borçlarını azaltma çabaları, bu amaçla vergilerde ve harcamalarda reform arayışları,
- Kurumsal etkililiği artırmak için daha küçük ve bağımsız birimler oluşturulması,
- Sübvansiyonların kaldırılması, kullanıcı ücretleri gibi yollarla kamu politikalarının kendi kendini besleme kapasitelerinin artırılması,
- Stratejik planlama, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi tekniklerin uygulanmaya çalışılması,
- Kamusal hizmetlerin doğrudan kamu birimleri yerine, sözleşme yoluyla özel kuruluşlar ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmesi, özel kesim, kamu kesimi ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği anlaşmaları, şirketleşme, özelleştirme uygulamaları,
- İnsan kaynakları yönetiminde (personel rejimi) ve ücret sisteminde değişiklik, kamu birimlerine kendi personel politikalarını ve ücret sistemlerini belirleme konusunda daha fazla yetki verilmesi ve ömür boyu iş güvencesi hakkının sınırlandırılarak performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, sınırlı süreli ya da kısmi zamanlı çalışmaya dayalı sözleşmeler yoluyla istihdam,
- Hizmet sunumunda kalitenin esas alınması ve bu amaçla standartlar geliştirilmesi,
- Kamunun örgütlenme ve görev alanlarının yatay anlamda da gözden geçirilerek mükerrerliklerin ortadan kaldırılması, sahipsiz görevler için ilgili birimlerin görevlendirilmesi.

Genel olarak reform alanlarına bakıldığında hizmet sunumunda kalitenin artırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, performans yönetimi, yapısal değişim, insan kaynakları yönetimi ve düzenleme (regülasyon) konularının kamu yönetimi reformunu oluşturan başlıca alanlar olduğu görülmektedir.¹⁸

II. TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE İDARİ REFORM GEREKLİLİĞİ

A. Türk Kamu Yönetiminin Özellikleri

Türk kamu yönetiminin fikri temellerinin dayandığı geleneksel kamu yönetimi anlayışı bürokratik kuralların doğru bir biçimde uygulanmasını, kamunun alıcısı durumunda bulunan vatandaşlara hizmetin bu kurallar çerçevesinde yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu anlayışa göre, kamu kuruluşları işlevlerini yerine getirirken bütün dikkatler vatandaşların doyumuna yönelik olmaktan çok kurallara harfiyen uyulması yönündedir. Ulaşılan sonuçlardan çok verilen hizmetin kurallara ve yasalara uygun olması önemlidir.¹⁹

Türkiye Cumhuriyeti yönetim yapısını modernleşmenin ve uluslaşmanın daha hızlı ve tek elden yürütülmesi amacıyla büyük bir oranda Fransa'nın üniter yapısına dayalı olarak kurmuş ve geliştirmiştir. 1913 yılında yönetim yapısına katılan il özel idareleri geniş yetkilerle donatılmış olmasına rağmen bu yetkileri kullanabilecek mali kaynaklarla donatılmadığından uygulamada yetersiz kalmışlardır. Gerçekte aynı olgu belediyeler içinde geçerlidir. 1930 yılında çıkarılan belediye yasasında da belediyeler için mali kaynak ihmal edilmiş ve uygulamada pek çok yetkiye sahip belediyeler işlevsiz ve

¹⁸ Hüseyin, Bağışlar, “Son Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2007, s. 12.

¹⁹ Dursun, Bingöl, “Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Yönetiminde Uygulanmasının Kurumsal ve Pratik Güçlükleri”; Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi; Ed. Ömer Peker ve diğerleri; TODAİE Yayınları; Yayın No.289; Cilt. I; Ankara; Mart 1999; s.77.

hareketsiz bir konumda bırakılmıştır. Bu durum gerçekte 1970'li yıllara değin sürmüştür. 1970'ler sonrasında ilk defa merkezi yönetimden farklı bir siyasal parti yerel yönetimleri elde etmiştir. Bu oluşum belediyeleri kendi kaynaklarını kendileri bulma konusunda zorlamış ve belediyeler ilk defa çeşitli yatırımlara girişmişlerdir. Günümüzde yerel yönetimler çok farklı bir vizyon ve misyon ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu kendi örgütlenmelerini kendilerinin yeniden yapılandırmasıdır. Merkezi yönetim de bu konuda gerekli yardımı yapmaya çalışmaktadır.²⁰

Türk kamu yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri çok gerilere giden bir tarihsel kültür mirasından kaynaklanmaktadır. Cumhuriyet dönemi Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmış ve bu yapıyı yeni rejimin gereklerine göre dönüştürmeye çalışmıştır. Osmanlı döneminin yönetim mirasıyla birlikte Osmanlı'dan kalma kamu yönetim sorunları da aynı şekilde Türk kamu yönetimine geçmiştir. Türkiye'de kamu yönetiminin sorunları örgütsel ve işlemsel olarak iki grup halinde değerlendirilmektedir. Bu sorunlara kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kullanılan personelden kaynaklanan sorunları da ilave etmek gerekir.²¹

Türk kamu yönetiminin tarihi geçmişten miras olarak devraldığı en önemli sorunu yönetimde merkeziyetçiliğin çok katı bir şekilde uygulanmasıdır. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların merkezde belirlenmesi, kararların merkezde alınıp planların merkezde yapılması ve yürütme yetkisinin merkezde toplanması, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli yürütülmesine olumsuz etkiler yaratmaktadır. Yerel ihtiyaçların giderilmesindeki önceliklerin merkezde belirlenmesi isabetsiz ve etkisiz seçimlere neden olmaktadır.²² Merkezi yönetimin taşra kuruluşları fazla yetkili olmadığı için yerel sorunların çözümü bütünüyle başkentteki bakanlıklara ve diğer kamu kurumlarına aktarılmaktadır. Sorun çözmede merkezden alınan kararların gecikmesi ve

²⁰ Gürsel, Gündoğdu, “Yerel Yönetimlerin Yapılandırılmasında Bir Araç Olarak Toplam Kalite Yönetimi”, Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi, Ed. Ömer Peker ve diğerleri, TODAİE Yayınları, Yayın No.289, Cilt. I, Ankara, Mart 1999, s. 350-351.

²¹ İdiris, Eryıldız, a.g.e., s. 61

²² Turan, Genç, **Kamu Yönetimi**, Seçkin Yayınları, Ankara, 1998, s.114.

uygulayıcılara ulaştırılmasındaki kırtasiyecilik ve zaman kaybı hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıklar meydana getirmektedir.²³ Karar verme ve uygulamada yetkilerin merkezde toplanmış olması taşrada görevli kamu personelinin pasif ve sorumluluk almaktan çekinen, ilgisiz ve isteksiz birer çalışan haline gelmesine neden olmuştur. Merkezi yönetim her şeye karıştığından günlük işler arasında boğulup kalmaktadır. Esas yapması gereken büyük ve bölgesel projeler üzerinde düşünme karar verme ve planlama hizmetlerine zaman ayıramamaktadır.²⁴

Türk kamu yönetiminin işlemsel sorunlarının başında yer alan ve en fazla dikkat çeken kuralcılık ve sorumluluktan kaçma; genellikle yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin olaylar ve sorunlar karşısında inisiyatif kullanmamasının bir sonucudur. Kuralların ayrıntılı olması ve personele takdir kullanma hakkı verilmemesi bir yönüyle yasama organının bürokrasiyi kendi iradesi paralelinde işletme arzusunun bir ürünüdür.²⁵

Türkiye’de kamu hizmetlerinin işleyişi ayrıntılı kurallara bağlanmıştır. Ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş olan kurallar yönetimin işleyişini yavaşlatmakta ve iş göremeyen yöneticiye mazeret kaynağı oluşturmaktadır. Öte yandan her şeyin ayrıntılı bir şekilde düzenlenmesi zamana ve yeni şartlara uyum sağlayamamaktadır. Kısa sürede eskimekte ve bu nedenle sık sık kanun ve yönetmelik değişiklikleri zorunlu hale gelmektedir. Çoğu kurallar sorumluluktan kaçmak ve iş görmek istemeyen kamu personeli için bir sığınma aracı vazifesi görmektedir.²⁶

Türkiye açısından önemli bir sorun olan yönetimde siyasallaşma, yönetimdeki yozlaşmanın önemli göstergelerinden biridir. Bu olgu daha çok Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde ortaya çıkmaktadır. Yönetimde siyasallaşma kamu görevlerine yapılan atamalarda siyasi faktörlerin birinci

²³ Bilal, Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaacılık, İstanbul, Ekim, 1999, s. 234-235.

²⁴ Ali, Acar, İsmail, Sevinç, “**1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları**”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 13, Mayıs, 2005, s. 21.

²⁵ Bilal, Eryılmaz, “**Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları**”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç ve diğerleri, Yargı Yayınları, 2003, s.189.

²⁶ Bilal, Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, a.g.e., s.239.

derecede rol oynamasıdır. Kamu yönetim sistemimizde kariyer, liyakat ve siyasal tarafsızlık gibi personel yönetimi ilkeleri yerine siyasallaşmanın ağır basması yönetimin yozlaşmasına ve onu oluşturan siyasi parti veya partilere hizmet etmede memurları birbirleriyle yarışır hale getirmektedir. Siyasal iktidarlar, gerek parti tabanını memnun etmek için, gerekse yönetimdeki siyasallaşmayı kolaylaştırmak için yeni kadrolar ve makamlar oluşturma yoluna gitmektedir. Sonucunda da devlet hacim olarak büyümekte ve hantallaşmaktadır.²⁷

Kamu yönetiminde rüşvet veya aracilar yoluyla işleri yürütme; yapılmaması gereken işlemleri yapmak ya da yapılması öncelikli olmayan işleri çabuk ve hızlı bir biçimde yerine getirmek karşılığında çıkar sağlamaktan başka bir şey değildir. Kamu hizmetlerine ilişkin politikaların merkezde belirlenmesi, kararların merkezde alınıp merkezde planların yapılması merkezi sistem içinde tanıdıkları olanların işlerinin hızlı bir şekilde yerine getirilmesine neden olmaktadır. Bu esnada hizmette öncelik, etkinlik ve verimlilik gibi nitelikler tamamen göz ardı edilmekte ve kaynak israfı kaçınılmaz bir hal almaktadır.²⁸

Rüşvet aşırı kuralcılık, hizmetlerin yavaş yürütülmesi, yönetimin açık olmayışı ve toplumsal değerlerin bozulması gibi nedenlere dayanır. Benzer sebepler, aracilar yoluyla işleri yürütmek için de geçerlidir. Hizmetlerin yürütülmesinde halkın bilgilendirilmemesi, kolaylık sağlanmaması gibi durumlar bürokratik engeller yaratmaktadır. Bu engellerin aşılması için kamu kurum ve kuruluşlarında tanıdık ve hatırlı kişilerin aracılığına ihtiyaç duyulmaktadır.²⁹

Kamu yönetiminin temel amaç ve görevi, halkın hayatını kolaylaştırmak, huzuru, güvenliği ve refahı sağlamak, hayat kalitesini geliştirmek, kişilerin hak ve özgürlüklerini kullanmalarının önündeki engelleri kaldırmak ve bu amaçlarla kanunlarla verilen görevi yerine getirmektir. Yönetimi ve denetimi

²⁷ Bilal, Eryılmaz, a.g.e., s.239.

²⁸ Bilal, Eryılmaz, a.g.e., s. 191.

²⁹ Turan, Genç, a.g.e., s. 116.

kamu hakimiyetinde olan bu kuruluşlarda çalışan personele kamu personeli denilmektedir. Kamu personel rejiminde yaşanan temel sorunlar şu şekilde sıralanabilir:³⁰

- Liyakat sisteminin kurulamayışı ve gereği gibi işletilmemesi sonucunda gerekli donanıma sahip olmayan kişilerin görev başına getirilmesi,
- Performansa dayalı olmayan çalışma ve ücret sisteminin varlığı, personeli verimsizliğe ve isteksizliğe yöneltmesi,
- Verimliliğe dayalı olmayan ve haksız ücret farklılıklarının personelin motivasyonunu olumsuz yönde etkilemesi ve bana ne başkası yapsın mantığının oluşmasına zemin hazırlaması,
- Aşırı ve dengesiz personel yapısı bazı bölgelerde gizli işsizliği ortaya çıkarırken bazı bölgelerde de iş yapacak personel bulunmamasına neden olmakta,
- Hizmet içi eğitime gerekli önemin verilmemesi personelin yeniliklere uyum sağlamasını zorlaştırmakta ve değişime kapalı bir personel rejimini ortaya çıkarmakta,
- Personel konusunda aşırı ve karmaşık mevzuatın varlığı personel sisteminin iyileştirmesini zorlaştırmaktadır.

Gerçekten de gerek Osmanlı gerekse Cumhuriyet döneminde kamu hizmetlerinin kaliteli, zamanında, etkili ve verimli sunulması için kamu personel sisteminde sürekli reformlar gündeme gelmiştir. Fakat bu reformların sorunların temeline inilmeden yüzeysel bir biçimde çözülmeye çalışılması başarıya ulaşılmasını engellemiştir. Günümüzde de personel rejiminde reformlar yapılmaya çalışılmaktadır. Son çalışmaların başarılı olup olmayacağını ise zaman gösterecektir.³¹

B.Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformu Gerekli Kılan Nedenler

³⁰ İdiris, Eryıldız, a.g.e., s. 67-68.

³¹ **Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı**, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim, 2003, s. 28.

Tarihsel evrim üzerindeki tartışmalar bir yana bırakılacak olursa, Osmanlı toplumunun son ikiyüzelli yıllık tarihi içindeki en göze çarpan olgu, yönetici kadroların geriye gidişi durdurmak için buldukları en etkin çare olarak devlet yönetiminde yeniden düzenlemeye gitmiş olmalıdır. Başka bir deyişle sözü edilen devre devlet yönetimini yeniden yapılandırma çabaları ile dolu geçmiştir.³²

Osmanlı'da gerileme dönemi ile birlikte başlayan yönetim alanındaki bozulmaların toplumsal etkileri belirgin hale geldiğinde, ilk dönemlerde geçmişe dönerek veya geçmişteki yapıyı esas alarak sorunları çözme yönünde bir anlayış egemen olmuş, bu düzenleme anlayışı 18. yüzyıl sonlarına kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak, 18. y.y.'dan itibaren (III. Selim (1789-1807) ve II. Mahmut (1808-1839) dönemleri) ve özellikle Tanzimat ile birlikte düzenleme girişimlerinde Batı ülkelerinin yönetsel sistemleri örnek alınmıştır.³³

Batı ülkelerinden hangilerinin daha çok örnek alındığı konusunda farklı görüşler olmakla beraber, yukarıdan aşağıya doğru teşkilatlanma, kamu görevlileri ve devlet anlayışı olarak Avusturya'nın, ihtiyaç duyulan bazı kurumların oluşturulmasında da başta İngiltere ve Fransa olmak üzere, diğer Avrupa ülkelerinden etkilenildiği ve yararlanıldığı söylenebilir. Reformcu Tanzimat bürokratları, değişik ülkelerden Osmanlı devletinin bünyesine uygun olan müesseseleri alarak eklektik bir yapıya yönelmiş, böylece pragmatik davranıp, şartlara göre tavır belirlemişlerdir.³⁴

Bürokratik yöneticileri modernleşme hareketlerine iten neden, merkezi güçlendirme önlemidir. Bu önlemi gerçekleştirmek için, yeni kurumların

³² Gencay, Şaylan; **“Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”**, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003, s. 415.

³³ Muzaffer, Sencer, **“Tanzimat’a kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 2, Haziran, 1984, s. 38-42.

³⁴ Ali, Akyıldız, **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1936)**, Eren Yayıncılık, İstanbul, 1993, s. 303-304.

toplumun her alanına nüfuz etmesini sağlamaya yönelik girişimler belirgin biçimde ön plana çıkmıştır.³⁵

Osmanlı reformcularının, Avrupa'nın değişik ülkelerinden etkilenererek uyguladıkları ıslahatlar, planlı ve programlı olmaktan çok, pratik ihtiyaçlara cevap verebilecek bir yapıdaydı. Çünkü Tanzimatçılar giriştikleri reformlarda ve reform sürecinde; reformları saptayacak ve uygulayacak bilgili ve yetişmiş insanların; reformlar için gerekli olan paranın ve üçüncü olarak da, bu ıslahatları soğukkanlı bir şekilde düşünmek ve uygulama alanına koymak için ihtiyaç duyulan zamanın yokluğunu sürekli hissetmişlerdir.³⁶ Özellikle reformları başaracak nitelikte öncü ve uygulayıcı kadronun yetersiz oluşu bu eksiklikler içinde ön plana çıkmıştır.³⁷ Buna karşın Tanzimat döneminde yapılan düzenlemeler, eski tarz yönetim anlayışından, modernleşme yönünde yeni bir yönetim düzenine geçişin yolunu açmış ve Osmanlı toplumundaki siyasi ve idari modernleşme sürecini hızlandırarak, daha sonraki gelişmelere kaynaklık etmiştir.³⁸

Tanzimat'tan bu yana idari ıslahat düşüncesi sürekli gündemde olan bir konu olmuştur. Ancak çoğu zaman yapılan ıslahat faaliyetlerinde "idari meselelerin çok yönlü karakteri, bir araz mahiyeti taşıyan aksaklıkların, kökü aslında derinlere inen sosyal, tarihi ve iktisadi sebeplere dayandığı" gözden uzak tutulmuş, kısa vadede sihirli sonuçlar beklenmiş, meselelerin hemen halledilebileceği umulmuştur.³⁹ Bunun yanında Tanzimat Dönemi'nde idare ile ilgili düzenlemelerin siyasal yapıyı da içerecek şekilde geniş tutulduğu gözlemlenen bir olgudur.⁴⁰

³⁵ Şenol, Durgun; **"Türkiye'de Bürokratik Siyaset"**, Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003, s. 207.

³⁶ Ali, Akyıldız, a.g.e., s. 303-304.

³⁷ İlber, Ortaylı, **Tanzimat'tan Sonra Mahalli İdareler**, TODAİE Yayını No: 142, Ankara, 1974, s.3.

³⁸ Bilâl, Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İşaret Yayınları Bilimsel Araştırma Dizisi: 16, İstanbul, 1992, s. 240-245.

³⁹ **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayınları, Ankara-1965, s. 8

⁴⁰ Cahit, Tutum, a.g.e., s. 59-66 .

Cumhuriyetle birlikte toplumun her alanında değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bilinmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda Osmanlı'dan devralınan birçok kamu yönetimi örgütünün yapısı değiştirilmiş veya yeni kamu yönetimi birimleri oluşturulmuştur. Bunun yanında kamu yönetimi örgütlerini etkin hale getirme, kamu personel rejimini yeniden düzenleme gibi önemli işler de gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda 1924 yılında 442 sayılı Köy Kanunu, 1926 yılında 788 sayılı Memurin Kanunu, 1929 yılında Vilayet İdaresi Kanunu, 1930 yılında da 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmış ve işlerlikleri sağlanmıştır. Yapılan bu köklü düzenlemeler sonucunda Cumhuriyet rejimine uygun bir idari altyapı oluşturulmuştur. Ancak özellikle II. Dünya Savaşından sonra, kamu yönetimini daha etkin ve verimli hale getirme yönünde bir gereksinim ortaya çıkmış, bu gereksinim doğrultusunda yapılması gereken düzenlemelere dair, dönemin hükümetlerinin görevlendirmesiyle yerli ve yabancı uzmanlar tarafından raporlar hazırlanmıştır. İdari reform çalışmaları planlı döneme geçişle birlikte ivme kazanmıştır. 1980 ve 1990'lı yıllarda ise, uygulama örnekleri daha belirgin bir biçimde gözlemlenir hale gelmiştir.⁴¹

Türk kamu yönetimi özeline bakıldığında, idari reform çalışmalarının nedenlerinin bazılarının MEHTAP, İYD ve KAYA Raporlarında özetle şöyle sıralandığı görülmektedir:⁴²

1. Türk kamu yönetiminin en çok aksayan yönü, kaynakları en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetler kaliteli, hızlı, verimli ve etkili bir biçimde yerine getirememesi sorunudur. Aşırı mevzuatçılık; işlerin amacından uzaklaşmasına ve biçimsel muhteva kazanmasına neden olmuştur. Bunun sonucunda, personel ve yöneticilerde inisiyatif kullanma yerine, pasif kalma, içinde bulunulan düzeni sürdürme eğilimi kurumsallaşmaktadır.

⁴¹ Bayram, Coşkun, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990'lı Yıllardaki Gelişmeler ve İşkur Örneğinin İncelenmesi”, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Doktora Tezi, Ankara, 2003, s. 169-170.

⁴² Hüseyin, YAYMAN, a.g.e., s. 43- 45.

2. Kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu pek çok görevi; kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmaması sonucu yapamamaktadır. Sınırlı kaynaklardan rasyonel olarak faydalanamamaktadır.

3. Günümüz ihtiyaç ve şartlarına cevap veremeyen eskimiş, daha çok eski gelenek ve alışkanlıkları yansıtan mevzuatın aşırı ayrıntıcı, katı kuralları, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini güçleştirmekte, kamu yönetiminin çağdaş gelişmelere uymasını engellemektedir.

4. Aynı amaca dönük kuruluşlar arasında, işbirliği sağlama, yol gösterme ve koordinasyonun gerçekleştirilmesi konusunda sorunlar bulunurken, bu durum bir kısım işlerin ortada kalmasına neden olmaktadır.

5. Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin “gizliliği” ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasına ciddi engeller ve sorunlar çıkarmaktadır.

6. Bir kısım kamu görevlerinin kurumlar arasında rasyonel biçimde dağılmaması, zamanla amaçlarının ve fonksiyonlarının yeniden irdelenmesi sonucu ikincil görevler birincil konuma yükselmiştir. Ayrıca, örgüt yapılarının gerçekleştirecekleri hizmetlere uygun olmaması, değişen çevresel girdi ve değişkenlere uyum sağlayacak esneklikten yoksun bulunması, görev, sorumluluk ve yetki sınırlarının açık biçimde belirlenmemesi, yetki devrinden kaçınılması, yönetimin nitelikli ve çağdaş hizmet vermesinin önündeki en büyük engellerdendir.

7. Yönetimsel ve mali merkezîyetçilik, yönetim sisteminin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, kırtasiyeciliğin artmasına, kaynak ve zaman israfına neden olmaktadır.

8. Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulamaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek, olayın kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur.

Türkiye’de Osmanlı İmparatorluğunun çöküş sürecine girmesinden bu yana, karşılaşılan güçlüklerin ve görülen aksaklıkların en önde gelen nedeninin yönetim yapısından veya yöneticilerden kaynaklandığı varsayımından hareket ederek, yönetim yapısında sürekli bir düzenleme yapma eğilimi gözlenmektedir. Tanzimat dönemi olarak adlandırılan, idari, adli ve askeri alanda büyük değişikliklerin yapılmasıyla başlayan, Cumhuriyet döneminde de daha köklü değişikliklerde sürdürülen, yapılan her askeri müdahalenin “idarede reform” vaadiyle devam eden, 1960’lı yıllardan bu yana bütün hükümet programlarında ve kalkınma planlarında yer almasına alışık olduğumuz, yönetimin iyileştirilmesi çabaları, Mustafa Reşit Paşa’nın Gülhane Hattı Hümayunu’nu okuduğu 3 Kasım 1839 günkü kadar, hatta o zamankinden daha fazla bir şekilde güncelliğini korumaktadır. Belki de, Türk toplum hayatında, güncelliğini bu kadar uzun süre koruyabilen başka bir konunun bulunduğu söylenemez.⁴³

İdareyi geliştirme çabalarının 150 yılı aşkın bir geçmişinin olmasına karşılık, alınan mesafenin tatminkar olduğu söylenemez. İdarenin iyileştirme çabalarının, Tanzimat, Islahat, İnkılâp, İdarede Reform, İdarenin Rasyonalizasyonu, İdarenin Reorganizasyonu, İdarenin Yeniden Düzenlenmesi, Kırtasiyeciliğin Önlenmesi, Bürokrasinin Azaltılması, Yönetimin İyileştirilmesi gibi farklı kavramlarla ifade edilmiş olması bile, tek başına, konuya farklı dönemlerde, çok farklı bir şekilde yaklaşıldığının somut bir göstergesi olarak kabul edilebilir.⁴⁴

⁴³ Burhan, Aykaç; “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003, s. 256.

⁴⁴ Burhan, Aykaç; “Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”, a.g.e., s. 256-257.

C. Türk Kamu Yönetiminde Yapılan İdari Reform Çalışmaları

Türkiye’de idari reform çalışmaları hemen her dönemde gündemde olagelmıştır. Osmanlı Döneminden bu yana çeşitli zamanlarda reform çalışmaları yapılmış, konu zaman zaman öne çıkmış, zaman zaman geri plana itilmiş olmakla birlikte gündemdeki yerini hep korumuştur. Osmanlı dönemindeki reform arayışlarının genel olarak Kanuni Sultan Süleyman döneminden sonraya rastladığı söylenebilir. Osmanlı döneminde idari reform çalışmaları esas olarak II. Mahmut ve Tanzimat döneminde yaygınlaşmış ve hızlanmıştır. Bu dönemde yapılan çalışmalarda özellikle rüşvet ile mücadele üzerinde durulduğu görülmektedir. Meşrutiyet ile birlikte ise reform çabaları siyasal yapıyı da içine alacak şekilde bir genişleme göstermiştir.⁴⁵

Türkiye’de 1945 yılı sonrası başlayan kamu reformları dönemi, 1947 yılında başbakanlığın talebi üzerine bazı bakanlıklar tarafından oluşturulan komisyon çalışmaları ile başlar. Daha sonra bu çalışmalar ileriki yıllarda çeşitli kamu birimleri ve bakanlık teftiş kurullarının yönetsel reform konularında sundukları raporlar ile devam etmiştir. Bunlarla da yetinilmeyerek yabancı uzmanlara ve uluslararası örgütlere incelemeler yaptırılarak raporlar hazırlattırılmıştır.⁴⁶ Bu yıllarda yabancı uzman ve kurulların kamu yönetiminin düzeltilmesi amacıyla çalışmalar yapması uygun bulunmuştur. Bunlardan birincisi Neumark tarafından hazırlanan ve kendi adıyla anılan *Neumark Raporudur*. İkinci rapor, Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası ile Türk hükümetinin ortaklaşa finansmanını sağladığı ve James M. Barker’in başkanlığındaki kurulun hazırladığı *Barker Raporudur*. Üçüncü rapor ise, Martin ve Cush tarafından hazırlanan ve Maliye Bakanlığına sunulan *Martin ve Cush Raporudur*.⁴⁷

⁴⁵ **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Raporu, DPT, Ankara, 2000, s. 6.

⁴⁶ Cengiz, Akın; “**Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz**”, Türk İdare Dergisi, Yıl.72, Sayı.42, Haziran 2000, s.79.

⁴⁷ Filiz, Demirci Güler; “**Türk Kamu Yönetiminin Evrimi(I)**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.36, Sayı:1, Mart 2003, s.23-24

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının son yıllarda hızlanmasına rağmen, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir. Bu alanda yapılan çalışmalar şöyle özetlenebilir:⁴⁸

- 1930’lu yıllarda yapılan çalışmalar,
- 1949 yılında hazırlanan “Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması” konulu rapor,
- 1951 yılında Dünya Bankası’nın desteğiyle hazırlanan “Devlet Personeli Rejimi” konulu rapor,
- 1958 yılında TODAİE tarafından hazırlanan "Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Rapor",
- 1960 sonrası DPT, TODAİE ve Devlet Personel Başkanlığı öncülüğünde yapılan araştırmalar,
- DPT ve TODAİE tarafından 1962 yılında hazırlanan ve 1963 yılında Başbakanlığa sunulan, personel rejimi konusunda yoğunlaşan "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi" (MEHTAP),
- 1963 yılından bu yana bütün kalkınma planlarında kamuda yeniden yapılanma konusunda öneriler,
- 1972 yılında yapılan “İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler” adlı rapor ile 1980’li yılların başında gerçekleştirilen araştırma ve uygulamalar,
- 6. Plan hazırlıkları kapsamında, 1988 yılında TODAİE tarafından yürütülen ve 1991 yılında yayınlanan, ilk kez AB’ye uyumu ve vatandaş odaklı olmayı gündeme getiren “Kamu Yönetimi Araştırması” (KAYA) projesi,
- 8. Plan kapsamında 2001 yılında Türkiye’de saydamlığın artırılması ve etkin yönetimin geliştirilmesi amacıyla bir “Yönlendirme Komitesi ve Çalışma

⁴⁸ Ömer, Dinçer, Cevdet Yılmaz, **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, T.C. Başbakanlık, Ankara, Ekim 2003, s. 6.

Grubu” kurulması ve bu kapsamda hazırlanarak, Ocak 2002’de Bakanlar Kurulu’na sunulan Eylem Planı,

- Ayrıca, son yıllarda uluslararası finans kuruluşları ile yapılan çeşitli anlaşmalarda kamuda iyi yönetimin geliştirilmesi, özellikle bankacılık ve mali sektör, sosyal güvenlik kurumları ve bütçe sürecinin iyileştirilmesi konularında çeşitli yasal ve kurumsal düzenleme çalışmaları ile bu kapsamda Türkiye’nin yönetim yapısı içinde yerleşen düzenleyici kurullar ve kurumlar.

Güler’e göre, 1945-1980 idari reform seferberliklerinin bir amacı “dış yardım”, “doğrudan yabancı yatırım”, “kredi ve istikraz” akışının aksamaz yürütülmesidir. Aynı seferberliklerin ikinci amacı, kapitalist gelişmenin gereklerini yerine getirmeyi ve ilgili politikalarda devamlılığı sağlayacak Batı tipi bir bürokratik aygıt yaratılmasıdır ki; bunu gerçekleştirecek bürokratik aygıt yaratılmıştır. Üçüncüsü, idari reformlar bürokrasinin konumu ve rolünü belirleme amacı taşımışlardır; her seferberlik, bürokrasinin baştan aşağıya sorgulanmasını gündeme getirerek aygıtın kapalılık ve katılığının biraz daha aşınmasını sağlamıştır. Böylece bürokrasinin konumu ve rolü değiştirilebilir, yeniden tanımlanabilir bir esnekliğe kavuşturulabilmiştir. Belirtilen üç nedenden ötürü, 1945-1980 idari reform araştırma ve uygulamaları “analiz edilmeye değer başarı öyküleri” olarak görülmelidir.⁴⁹

Cumhuriyet Döneminde Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatında hızlı ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler doğal olarak kamu yönetiminde de değişime yol açmıştır. İdari reform konusu özellikle 1960 yılından sonra, kalkınma planlarında özel bir yer almıştır. Bu nedenle, Cumhuriyet Döneminde yapılan idari reform çalışmalarını, 1960 öncesi dönem ve 1960 sonrası dönemde yapılan çalışmalar olarak iki başlık altında incelemek daha doğru olacaktır. Ayrıca bu bölümde günümüzde büyük öneme sahip olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hakkında da kısaca bilgi verilecektir.

⁴⁹ Birgül Ayman Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, a.g.e., s. 41.

1. 1960 Öncesi Dönem

1960 öncesi dönem, kamu idaresinde yeniden yapılanma çalışmalarının fikri ve teorik aşamasını oluşturmaktadır. Bu dönemde kamu idaresinde yeniden yapılanmanın gereği görülmüş, çalışma yapılması sonucuna varılmış ancak nasıl, ne zaman ve kim tarafından yapılacağı netleştirilememiştir. Bundan dolayıdır ki yapılan çalışmalar çok merkezli, birbirinden kopuk ve teoriktir. 1960 öncesi dönemin ayırt edici iki özelliği vardır: Bunlardan ilki yapılan araştırma, proje ve raporların hükümet tarafından istenmesi, ikincisi de araştırmaların yabancı kurum, kuruluş ve uzmanlarca yapılmış olmasıdır.⁵⁰

Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları 1930’lara kadar uzanır. Planlı ekonomiye geçiş dönemine kadar 1949 yılında Neumark tarafından hazırlanan “Devlet Dairelerinin ve Müesseselerinin Rasyonel Çalışması Raporu”, 1951 yılında “Devlet Personel Rejimi” üzerine hazırlanan Barker Raporu ve 1958 yılında hazırlanan “Devlet Personeli Hakkındaki Rapor” kamu yönetiminde reform ihtiyacına cevap verebilmek amacıyla yapılan çalışmaların başlıcalarıdır.⁵¹

Dünya’da da II. Dünya Savaşı’nı izleyen yıllarda, hemen hemen tüm Batı Avrupa ülkelerinde, ABD’de ve onları örnek alan bazı Doğu Avrupa ve Güney Amerika ülkelerinde bu konuya özel bir önem verildiği görülmektedir. ABD’de Hoover Komisyonları ile diğer birçok ülkedeki idari reform komisyonlarının çalışmaları bu döneme rastlar. İngiltere, Brezilya ve Hollanda gibi ülkelerde ileride idari reform çalışmalarında önemli bir rol oynayacak olan organizasyon ve metot örgütleri bu dönemde kurulmuştur. Birçok ülkede idari reform çalışmalarına önemli katkılarda bulunan kamu yönetimi enstitülerinin kuruluşu da genellikle aynı döneme rastlar.⁵²

⁵⁰ Abdullah, Aslaner, “Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları”, Türk İdare Dergisi, Sayı: 453, 2006, s. 48.

⁵¹ Berna, Uçar, “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma: Türk Kamu Yönetiminde Performans Odaklı Yönetime Geçiş”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2007, s. 29-30.

⁵² Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 164.

Planlı kalkınma öncesi dönemde idarenin reorganizasyonu üzerine yapılan çok sayıda çalışma bulunmakla beraber, burada daha kapsamlı niteliğe sahip olan bazı çalışmalar ele alınacaktır ki bunlar; Neumark Raporu, Barker Raporu ile Martin ve Cush Raporu'dur.

Neumark Raporu: İstanbul Üniversitesi profesörlerinden Dr. F. Neumark'ın 1949 yılında Başbakanlığın isteği üzerine, bu makama sunduğu "Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor" unu idari reform üzerine ilk kapsamlı inceleme olarak değerlendirmek mümkündür. Bu rapor yedi bölümden oluşmaktadır:⁵³

- İlk bölümünde; bir idari reorganizasyonu gerektiren nedenler üzerinde durulmakta ve bu nedenler arasında, memur sayısının dağılışındaki dengesizlik ve memurların niteliklerinin yetersiz olması, örgütlenme eksiklikleri, mevzuattaki bozukluklar, aşırı kırtasiyecilik ve denetim metotlarındaki bozukluklardan söz edilmektedir.

- İkinci bölümde; idari reorganizasyon için kurulması gereken örgüt üzerinde durulmakta ve bu arada bakanlıklar bünyesi içinde rasyonalizasyon komisyonlarının kurulması ve Maliye Bakanına bazı özel yetkiler verilmesi önerilmektedir.

- Üçüncü bölümde; problemlerin ve bunların çözümü için alınacak tedbirlerin halka açıklanması gereği belirtilmekte ve bu maksatla Başbakanlığa bağlı Enformasyon Bürosu kurulması ileri sürülmektedir.

- Dördüncü bölümde; memur sayısı ve kalitesi, personel rejimine dair bazı ilkeler, bazı bakanlık ve genel müdürlüklerin birleştirilmesi, büro makineleri kullanılması üzerinde durulmakta; memurların yetiştirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması önerilmektedir.

- Beşinci bölümde; harp sonu döneminde uygulanan enflasyonist politika ile alt üst olan ücret rejimi ele alınmaktadır.

⁵³ Bayram, Coşkun, a.g.e., s. 171-172.

- Altıncı bölümde; işten ayrılacak memurlar hakkında yapılacak işlem ve alınacak tedbirler üzerinde durulmaktadır.

- Yedinci bölümde ise; rasyonel çalışmayı sağlayacak çeşitli tedbirler ele alınmakta; Türkiye Büyük Millet Meclisi çalışmalarının, denetim sisteminin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve ödeme usullerinin ıslahı, kanunların kodifikasyonu, idari işlem ve usullerin basitleştirilmesi, devletin iktisadi-mali işlerinde açıklık sağlanması ve memur enflasyonu üzerinde durularak, çeşitli önerilerde bulunmaktadır.

Barker Raporu: Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankasının Türk Hükümetiyle ortaklaşa finanse ettiği, başkanlığını James M. Barker'in üstlendiği 13 üyeli bir kurul tarafından, 8 Haziran-15 Eylül 1950 tarihleri arasında hazırlanan rapor, 15 Mayıs 1951 tarihinde Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası tarafından Türk Hükümetine sunulmuştur.⁵⁴ Çeşitli alanlara mensup 13 uzmandan oluşan bir komisyon tarafından üç aylık bir araştırmaya dayanılarak hazırlanan raporda Türk kamu yönetimi ile ilgili şu tespit ve önerilerde bulunulmuştur:⁵⁵

- Türk kamu yönetiminde yetki devri acil olarak gerçekleştirilerek yetki ve sorumlulukların yeniden dağıtılmasının sağlanması,

- Yerel yönetimlere daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi,

- Bütün kamu personelinin kapsayacak biçimde, personel politikalarını belirlemek, uygulamaları tek elden yürütmek ve birleştirmek amacıyla merkezi düzeyde Devlet Personel Dairesinin kurulmasının sağlanması,

- Kamu yönetimi ve işletme sahalarında devletin ve özel sektörün ihtiyacı olan uzman personelin temin edilmesi ve gerekli uzmanlaşmanın sağlanması amacıyla üniversitelerde kamu yönetimi ve kürsülerinin kurulmasının sağlanması gibi öneriler belirtilmiştir.

⁵⁴ Bayram, Coşkun, a.g.e., s. 172-173.

⁵⁵ Burhan, Aykaç, Hüseyin, Yayman, Mehmet Akif, Özer, "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Sayı: 2, 2003, s.162-163.

Barker Raporunda bahsedilen Devlet Personel Dairesi Yaklaşık 10 yıl sonra 13.12.1960 tarihinde kurulmuş olmakla birlikte kamu personelinin çağdaş bir yasaya kavuşması ve modern personel ilkelerini kapsayan bir kimliğe bürünmesi için uzun yılların geçmesi gerekmiştir. Ayrıca kurul raporunda bahsedilen kamu yönetimi ve işletme kürsülerinin kurulması teklifi doğrultusunda 1953 yılında Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi, 1957 yılında ise Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Amme İdaresi şubesine bağlı olarak amme idaresi kürsüleri kurulmuştur. Yine bu doğrultuda İstanbul Üniversitesi bünyesinde İşletme İktisadı Enstitüsü kurularak eğitim faaliyetlerine başlamıştır.⁵⁶

Türkiye ekonomisi üzerine geniş bir araştırma yapmakla görevli heyetin aynen Neumark Raporunda olduğu üzere, Barker Raporunda da Türk kamu yönetimi esaslı bir incelemeye tabii tutulmuş ve bu çalışmaların devamı için bir komisyon kurulması tavsiye edilmiştir. Rapor, Türk kamu yönetiminin sorunları ve çözüm yolları üzerine teklif ve önerilerde bulunmuş, özellikle merkeziyetçi sistemin sorunları belirtilerek, yetki devrine gidilmesi tavsiye edilmiş; ayrıca personelin ücret, sınıflandırma, işe alma, emeklilik, iş ve görev tanımları, terfi usulleri gibi hususlar üzerinde durmuştur. Malum olduğu üzere bu sorunlar bugün de aktüelliklerini korumakta ve acil çözüm bekleyen sorunlar listesinde yer almaktadır.⁵⁷

Martin ve Cush Raporu: James W. Martin ve Frank C. E. Cush tarafından hazırlanarak 13 Ağustos 1951 tarihinde İngilizce olarak yayımlanan bu rapor daha sonra Türkçeye de çevrilmiş ve yayımlanmıştır. Raporda esas itibarıyla Maliye Bakanlığı'nın örgütlenme, çalışma yöntemleri ve personel sorunları ele alınmıştır. Bu arada, yöneticilerin rutin nitelikteki işlerden kurtarılarak kendi dairelerinin faaliyetlerinin planlanmasıyla meşgul olmasının sağlanması önerilmekte; dairelerin reorganizasyonunun gerektiği

⁵⁶ Burhan, Aykaç, Hüseyin, Yayman, Mehmet Akif, Özer, a.g.e., s. 163.

⁵⁷ Burhan, Aykaç, Hüseyin, Yayman, Mehmet Akif, Özer, a.g.e., s. 163.

ileri sürülmekte ve çalışma yöntemlerinin geliştirilmesi zorunluluğu üzerinde durulmaktadır.⁵⁸

Raporun IV. bölümünde personel sorunları ele alınmış bu bağlamda, sevk ve idare ilkeleri, sınıflandırma, yetenekli elemanların devlet hizmetine çekilmesi için işe alma yöntemlerinin geliştirilmesi, emeklilik ve hizmetten ayırma usulleri, memurların yetiştirilmesi ve personel hizmetlerinin örgütlenmesi üzerinde durulmuş ve yine Barker Raporunda da belirtildiği gibi bir Devlet Personel Dairesinin kurulması bu raporda da önerilmiştir.

Bu üç rapor dışında, personel sistemi odaklı birçok bilimsel çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda ilgisi gereği kamu idaresinin yeniden yapılanmasını ilgilendiren hususlara da yer verilmiştir. Bu raporların adları ve yayımlandıkları tarihler şöyledir: Thornburg Raporu (1949), Giyaz Akdeniz Raporu (1952), Baade Raporu (1959), Leimgruber Raporu (1952), Chailleux-Dantel Raporu (1959), Mook Raporu (1962), Fisher Raporu (1962) ve Podol Raporu (1963).

2. 1960 Sonrası Dönem

1960 sonrası dönem, kamu idaresinde yeniden yapılanma çalışmalarının teoriden pratiğe, hayata geçtiği dönemdir. Bu dönemde yapılan çalışmaların çoğu uygulamaya geçirilmiş ve kamu yönetimine şekil vermiştir. 1960 sonrası döneme planlı dönem demek de mümkündür. Çünkü bu dönemde yapılan kamu idaresinde yeniden yapılanma çalışmalarının tamamında Devlet Planlama Teşkilatı ve Beş Yıllık Kalkınma Planları belirleyici ve yönlendirici olmuştur. 1960 sonrası dönemi öncesinden ayıran iki önemli husus vardır. Bunların ilki planlı döneme geçilmiş olması, ikincisi de yapılan araştırma, proje ve raporların yerli kurum, kuruluş ve uzmanlarca yapılmış olmasıdır.⁵⁹

⁵⁸ Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 70.

⁵⁹ Abdullah, Aslaner, a.g.e., s. 49.

1960 ve sonrasında dünyada meydana gelen yeni teknolojik gelişmeler kamu örgütlerinin yetersiz olduğunu bariz bir biçimde ortaya çıkarmıştır. Bu durum bir taraftan merkezi idareyi, bir taraftan yerel yönetimleri yeniden düzenleme gereğini doğurmuştur. Bu gereğin sonucu olarak planlı döneme geçişle birlikte kamu idaresinde yeniden düzenlenme çalışmaları başlamıştır. Bu çalışmaların ilk somut sonucu Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesinin bir başlık olarak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer almasıdır.⁶⁰

Türk kamu yönetiminin iyileştirilmesi amacına dönük çalışmalar 27 Mayıs 1960 devriminden sonra yoğunluk kazanmıştır. Yukarıdaki bölümde sözü edilen Barker Raporu ile Martin ve Cush'un hazırladıkları raporda da kurulmaları önerilen DPT ile DPD'nin kuruluşu 1960 yılına rastlar. Bunlardan DPD, her yerde yönetim reformunun ağırlık merkezi sayılan personel reformunun esaslarını hazırlamak ve uygulanmasını izlemek amacını güden bir destek hizmet birimi olarak düşünülmüştür.⁶¹

1960 yılıyla başlayan Planlı Kalkınma Dönemi, Türkiye'de birçok açıdan olduğu gibi yönetimin iyileştirilmesi açısından da bir dönüm noktası olmuştur. Zira reform ihtiyacı, planlı dönem ile beraber giderilmesi ivedi bir ihtiyaç olarak belirmiştir. Bu konuda 1962 Yılı Program Tasarısı'nda şöyle denilmektedir: "Nitekim planlı kalkınma çalışmalarının başlaması ile birlikte reform ve reorganizasyon zarureti bir daha açıkça ortaya çıkmıştır. Zira planlı kalkınma, gerek hazırlanışı gerekse gerçekleştirilmesi itibarıyla devlet teşkilat ve kurumlarının süratli, kaliteli ve verimli bir şekilde çalışmalarını şart kılmaktadır."⁶²

Toplumsal gelişme ve ekonomik kalkınmanın itici gücü olarak kabul edilen kamu yönetimi mekanizması, 1960'ların başından başlayarak kendisine yüklenen işlevleri yerine getirecek bir yapı ve işleyişe

⁶⁰ Abdullah, Aslaner, a.g.e., s. 49.

⁶¹ Cemal, Mihçioğlu; "Kamu Yönetiminde Verimlilik", Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003, s. 391.

⁶² 1962 Yılı Program Tasarısı, DPT-Ekim 1961, s. 121.

kavuşturulmak amacıyla sık sık gözden geçirilmiştir. 1940'lı ve 1950'li yılların aksine, planlı dönemde yapılan yeniden düzenleme çalışmaları Türk uzmanlarca gerçekleştirilmiş; 1960 yılında kurulan DPT'ye yönetimin yeniden düzenlenmesi ile ilgili kimi görevler verilmiş; böylece yeniden düzenleme girişimleri yasal bir dayanağa oturmuştur. Planlı Kalkınmaya geçiş dönemi, yönetime daha iyi bir yapı ve işleyiş kazandırmak açısından bir arayış, hazırlık ve örgütlenme dönemi özelliği taşımış; yeniden düzenleme ya da idari reformun anlam, amaç ve kapsamı ile bunu gerçekleştirecek örgütlenmenin saptanması ve temel araştırmaların yapılması bu döneme rastlamıştır.⁶³

1960 sonrasında günümüze kadar, yedi temel araştırma yapılmıştır. Bunlar; İdarî Rapor ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor (1961), Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) (1963), Kırtasiyecilikle Savaş Programı (1968), İdari Reform Danışma Kurulu Raporu (1971), İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi (İÇ-DÜZEN) (1972), Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Raporu (1982) ve Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) (1991).

İdari Rapor ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor: Planlı dönemde idari reform konusuna ilişkin ilk girişim, 1961'de gerçekleşmiş; Milli Birlik Komitesi ve DPT'nin isteği üzerine "İdari reform ve reorganizasyonun mahiyeti hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasına yardımcı olmak ve Türkiye'de girişilecek bir idari reformun hangi alanları kapsayacağı ve nasıl bir mekanizma ile gerçekleştirileceği hakkında bir fikir verme suretiyle TODAİE bünyesinde bir komisyon" oluşturulmuş ve komisyon⁶⁴ kısa bir sürede hazırladığı "İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor"u⁶⁵ 10 Şubat 1961 tarihinde ilgililere sunmuştur.

⁶³ Bayram, Coşkun, "Türkiye'de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme", Türk İdare Dergisi, Sayı: 448, 2005, s. 17

⁶⁴ Komisyon şu kişilerden oluşmuştur: Prof. Dr. Kemal Arık, Doç. Dr. Cemal Mihçioğlu, David M. Watters (B. M. Görevlisi), Nabi Dinçer, Kenan Sürgit, Tahir Aktan, Özer Ozankaya. Rapor Doç. Dr. Cemal Mihçioğlu tarafından kaleme alınmıştır.

⁶⁵ **İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor**, TODAİE Yayını, 2. Baskı, Ankara-1965

Bu rapor örgüt sorunlarını; yabancı ülkelerde yapılmış başlıca tecrübeler ve Türk yönetim tarihi tecrübeleri ışığında gözden geçiren, ilgilileri düşünmeye davet eden sadece bir ön rapordur. Rapor iki amaçla yazılmış olup, iki kısımdan meydana gelmiştir. Birinci amaç; idari reform ve reorganizasyonun anlamı hakkında gerçekçi bir kanaate varılmasının sağlanması ve ikinci amaç ise Türkiye’de yapılacak idari reform çalışmasının kapsamını nasıl gerçekleştirilebileceği hakkında somut bir fikir vermek olmuştur.⁶⁶

Rapor iki ana bölümden oluşmaktadır: Birinci bölümde “İdari Reform ve Reorganizasyonla İlgili Genel Meseleler” başlığı altında idari reform ile ilgili teorik konular ele alınmış, reform ile ilgili bazı genel esaslar belirtilmiştir. İkinci bölümde ise Türkiye üzerine kısa ama özlü bir değerlendirme yapılmış, bu kapsamda rapor sonrası yapılacak idari reform çalışmaları için bazı öneriler geliştirilmiştir. Raporda idari reform çalışmalarını yürütecek kurumlar olarak, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi belirtilmiş, ayrıca merkezi düzeyde reform çalışmalarını yönlendirecek Başbakan Yardımcısına bağlı bir “İdari Islahat Komitesi” oluşturulması önerilmiştir.⁶⁷

Merkezî Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP): Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün öncülüğünde hazırlanan ve tüm merkezi idareyi kapsayan MEHTAP, bir yıllık bir süre içinde tamamlanarak 24 Nisan 1963’de Başbakanlığa sunulmuştur. Rapor, Nisan 1963 ve Eylül 1966 tarihlerinde TODAİE tarafından iki kez bastırılmıştır.⁶⁸

Mehtap Raporu; merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının aldığı

⁶⁶ Burhan, Aykaç, Hüseyin, Yayman, Mehmet Akif , Özer, a.g.e., s. 166.

⁶⁷ Bayram, Coşkun, a.g.e., s. 176.

⁶⁸ Abdullah, Aslaner, a.g.e., s. 50.

biçim, yapılması gereken başka araştırmalar ana başlıkları altında merkezi hükümet örgütünün görevlerini irdelenmiştir.⁶⁹

Mehtap Raporu genelde reformun temel şartını üst yöneticilere bağlamıştır. Üst yöneticiler her türlü toplumsal sınıf ve katmanlardan, siyasi bağlantı ve düşüncelerden arınmış varsayılır. Bu varsayımın Türkiye açısından pek geçerliliği yoktur. Ayrıca bu kişilerin yönetimi yenileştirmenin bilincinde yeterli sayı ve nitelikte bir toplumsal katman gibi değerlendirildiği görülmektedir.⁷⁰

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: 12 Mart darbe hükümeti KİT ile idare alanlarına aynı ölçüde ilgi duymuştur. 12 Mart hükümeti “idari ve ekonomik yapının modernleştirilmesini” hedeflemektedir. Siyasi iktidar KİT dünyasının karlı, verimli, modern işletmecilik ilkelerine uygun, siyasi baskıdan uzak ama etkili bir ekonomik ve mali denetim altında çalışmalarını hedeflemektedir. Kamu yönetimi açısından istediği ise, kalkınma çabasını sürekli kılacak “reformcu ve dinamik bir idare” yaratılmasıdır. Bu işin nasıl yapılabileceğini belirlemek üzere ya da hükümet programında söylenişi ile “devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak üzere” üst düzey bir danışma kurulu kurulmuştur.⁷¹

Danışma kurulu raporu siyasete bulaşmayan “idari reform” anlayışının boyutlarını net bir şekilde ortaya koymaktadır. 1970’li yılların başlarındaki seferberlikte “idari reforma” neden ihtiyaç duyulmaktadır sorusu sorulmamaktadır.⁷²

Raporun kapsamına merkezi idare kuruluşlarının yanı sıra, merkezi idarenin taşra kuruluşları, mahalli idareler ve diğer kamu kuruluşlarını da alan kurul, oluşturduğu çalışma gruplarıyla yeni araştırmalara gitmemiş, daha önce yapılan, yönetimi yeniden düzenleme çalışmalarının genel değerlendirmesini yapmış, hükümet politikasına temel oluşturmak üzere

⁶⁹ Burhan, Aykaç, Hüseyin, Yayman, Mehmet Akif, Özer, a.g.e., s. 166.

⁷⁰ İdiris, Eryıldız, a.g.e., s. 23.

⁷¹ Birgül Ayman, Güler, **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, a.g.e, s. 35.

⁷² Birgül Ayman, Güler, a.g.e., s. 36.

yönetimin yeniden düzenlenmesinde bütün kamu kuruluşları için uyulması zorunlu olan genel ilkeler saptanmış ve bu çalışmaların uyumlu ve etkin bir biçimde geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmuştur.⁷³

İçişleri Hizmet ve Teşkilatını Yeniden Düzenleme Projesi (İÇ-DÜZEN): İÇ-DÜZEN Projesi Türk kamu yönetimi üzerine bir bakanlık tarafından yapılmış ilk araştırmadır. Araştırma, Devlet Planlama Teşkilatı, Devlet Personel Dairesi, TODAİE, ilgili fakülteler ile yerli ve yabancı kuruluşlardan da yararlanılarak İçişleri Bakanlığınca yapılmıştır.⁷⁴

Proje, İçişleri Bakanlığının kuruluş amacını, bu amacı gerçekleştirmek için yapmak zorunda olduğu görev ve hizmetleri, bu görev ve hizmetlerden sorumlu teşkilat birimlerini ve personelini, bu birimlerin amaçlarını, görev ve yetkilerin dağılışı biçimi ile teşkilat yapısını, teşkilatın işleyişini, aralarındaki bağ ve işbirliğini incelemek ve tespit etmek, hizmetlerin en verimli şekilde yerine getirilmesine imkan verecek teklif ve çözüm yolları ile İl Genel İdareleri Görev ve Yetki Kanunu Tasarısı ile İçişleri Bakanlığı Teşkilat Kanunu tasarısını ve diğer gerekli görülecek tasarıları oluşturmak amacıyla yapılmıştır.

Ayrıca, Bakanlığın mahalli idarelerle vesayet ilişkileri ve bu idareleri ilgilendiren mevzuatın hazırlanmasında üstlendiği görevler nedeniyle mahalli idarelerin amaç ve görevlerini, görevlerin devlet ve mahalli idareler arasında paylaşımını, merkezi idarelerle mahalli idareler arasındaki görev karışımını inceleyerek ve tespit ederek İçişleri Bakanlığının mahalli idarelerle ilgili kanun tasarılarını hizmetin yararına ve gereklerine en uygun tarzda hazırlayabilmesi için gerekli teklif ve tavsiyeleri yapmak da projenin amacı içerisinde yer almaktadır.

Araştırmanın kapsamını İçişleri Bakanlığı teşkilatına dahil bütün kuruluşların merkez ve taşra kademeleri ile Bakanlığa bağlı veya Bakanlığın

⁷³ Tacettin, Karaer, “Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, s. 34.

⁷⁴ Abdullah, Aslaner, a.g.e., s. 55.

denetimi altındaki kuruluşlar ve mahalli idareler oluşturmaktadır. Jandarma Genel Komutanlığı ile Emniyet Genel Müdürlüğü merkez teşkilatları, sadece Bakanlıkla olan ilişkileri ve koordinasyon yönünden araştırmaya dahil edilmiştir.

İçişleri Bakanlığı görev ve hizmetleriyle ilişkili faaliyette bulunan 14 bakanlık ve 18 kurum ve kuruluş, İçişleri Bakanlığı ve teşkilatı ile ilgileri, aralarındaki görev karışımları ve koordinasyon yönlerinden araştırmaya dahil edilmiştir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA): Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine 1988-1991 yılları arasında üç yıl süren bir kamu yönetimi araştırması, TODAİE tarafından gerçekleştirilmiştir. Yönetim sisteminin daha etkili ve verimli kılınmasına yardımcı olacak çalışma ve araştırmalar yapılması amaçlanmıştır. Bunun için geçmişte yapılan çalışmalar ve bunların uygulanması durumları ile varolan sorunların saptanması ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemelerin önerilmesi yoluna gidilmiştir. Araştırmalar için 7 konuda ayrı ayrı alt araştırma grubu kurulmuştur. Araştırma sonuçları TODAİE tarafından yayınlanmıştır.⁷⁵

KAYA Projesi, idari sistemimizi geliştirmek üzere başta Mehtap Raporu olmak üzere hazırlandığı tarihe kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile varolan sorunlarının tespiti ve idarede yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlayan bir çalışmadır. Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, teşkilat yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler

⁷⁵ Nuri, Tortop, Eyüp G., İsbir, Burhan, Aykaç, **Yönetim Bilimi**, Yargı Yayınevi, 3. Baskı, Ankara, Ağustos, 1999, s. 204.

sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve teklif etmektir.⁷⁶

Araştırmada yapılan çalışmalardan beklenen sonuçlar, kamu yönetiminin gelişen çevresel koşullara uyumunu sağlamak, etkili ve verimli bir kamu yönetimine katkıda bulunmak, ülkenin Avrupa Topluluğu'na olası katılması durumunda karşılaşılabilecek yönetsel güçlükleri öngörmek suretiyle en aza indirmek olarak sayılabilir.⁷⁷

Raporda ortak görevler başlığı altında araştırma, planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler ve enformasyon gibi kamu yönetiminin bütününe yönelik kimi işlevler ve hizmetler ele alınmıştır. Özellikle kamu yönetiminde işbirliği ve eşgüdümün istenen düzeyde sağlanabilmesi için sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu çalışma anlayışının gereği üzerinde durulmuştur. Bu amaçla katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını sağlayacak düzenlemelere gidilmesi önerilmiştir. Özellikle denetim faaliyetinin amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya çıkaracak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde düşünülmesi gerektiği belirtilmektedir.⁷⁸

Raporda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen model yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi karar organları aracılığıyla alıp, kendi birimleri aracılığıyla uygulayabilen bir model olarak tanımlanmaktadır. Bunun yanı sıra güçlenen yerel yönetimlerin genel yönetim sistemi ile yönetimin bütünlüğü ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşmesi gerektiğine de vurgu yapılmaktadır.⁷⁹

⁷⁶ Abdullah, Aslaner, a.g.e., s. 60.

⁷⁷ Cengiz, Akın, “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, a.g.e., s. 85.

⁷⁸ İdiris, Eryıldız, a.g.e., s. 35.

⁷⁹ Turgay, Ergun, “Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık, 1991, s. 17-22.

Yönetimin yeniden düzenlenmesi konusunda yapılan çalışmalara bakıldığında 1980 öncesi yapılan çalışmaların yalnızca araştırma yapmak ve rapor hazırlamakla sınırlı kaldığını, 1980 sonrası yapılan çalışmaların ise kapsamlı bir araştırma yapılmadan düzensiz bir biçimde uygulamaya yöneldiği görülmektedir. Oysaki kamu reformu konusunda iki aşamanın birbirinden ayrılmaması ve birlikte yürütülmesi gerekir.⁸⁰

Planlı döneme girilmesiyle ekonomik alanda olduğu gibi yönetimde reform alanında da yeni bir düzene girilmiştir. Bu dönemde yönetimde reform çalışmaları, kalkınma planları doğrultusunda yürütülmeye çalışılmıştır.⁸¹

Kamu yönetiminin iyileştirilmesi veya yeniden düzenlenmesi konuları her kalkınma planında ele alınmış ve önemle üzerinde durulmuştur. Planlı kalkınma anlayışının hayata geçirilmeye çalışıldığı bu dönemde, bilimsel yöntemlerle yapılan araştırmalarla hız kazanan yeniden düzenleme çabaları planlarda da yerini bulmuştur.⁸²

1963-1967 yıllarını kapsayan **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**'nda yeniden düzenleme ilkeleri ve yöntemleri saptanmıştır. Bunlar arasında, amaçlara uygun örgütün kurulması ve çalışmaların planlı ve eşgüdümlü olması, iş vermeyi, yetiştirmeyi ve verimi değerlendirmeyi temel alan bir personel politikasının saptanması, yetki ve sorumlulukların açık bir biçimde kurulmuş olan sınırlara uygun olarak dağıtılması, işbölümü ve işbirliğinin sağlanması, aktarılan yetki ve görevlerin bağlantılarının sıkı bir biçimde kurulması, buna uygun bir denetim düzeninin kurulması, yönetime sürekli olarak çekidüzen verilebilmesi için yönetsel yapıda sürekli ve düzenli bir izlemenin uygulanması sayılmaktadır. Bu ilkelere ve MEHTAP Raporu'nun

⁸⁰ İdiris, Eryıldız, a.g.e., s. 35.

⁸¹ Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 91.

⁸² İ. Levent, Atmaca, “**Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Düşünme ve Reform Çalışmalarının Stratejik Düşünce Bakış Açısıyla İncelenmesi**”, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli, 2007, s. 131.

önerilerine uygun olarak 1964 yılında Devlet Planlama Teşkilatı içinde "İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu" oluşturulmuştur.⁸³

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), "Ekonomik ve toplumsal amaçlara tam olarak ulaşabilmesi için başlıca yönetsel ve ekonomik kamu birim ve kuruluşlarına yeniden düzenlenmesi başta gelen bir etken olarak görülmektedir" demektedir. Planda "İdareyi Yeniden Düzenleme" başlığının "Durum" bölümünde, yeniden düzenleme çalışmalarının önem ve gereğinin açık olmakla birlikte, bunun, yönetim ve örgüt basamaklarında yer alan insan ögesinin yetersizliklerini gidermeye yetmeyeceği belirtilmektedir.⁸⁴

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), yönetimin bir bütün olarak görevinin, "sanayileşerek kalkınma" seçimiyle, anayasanın kişilere tanıdığı sosyal ve ekonomik hakları en iyi bağdaştıracak biçimde hızlı, nitelikli ve verimli olarak iş görmesi ve kalkınmanın bilinçli bir hızlandırıcı olması gerektiğini söylemektedir. Bu amacı sağlayacak reform çalışmalarının 1977 yılına kadar sonuçlanacağı da öngörülmüştür. Ancak bu alanda 1977 yılına kadar geçen sürede kayda değer bir gelişme olmamıştır.⁸⁵

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983), kendisinden önceki planlarda yer almış bulunan yönetimin çağdaş toplumsal - ekonomik yapıya uydurulması gereğini yinelemekte, bunu sağlamak amacıyla Devlet Personel Dairesi'nin "Merkezi Kamu Yönetimini Geliştirme Birimi" niteliğini kazanacak biçimde yeniden düzenleneceğini ve yeniden düzenleme çalışmalarının DPT'nin sorumluluğunda ve Devlet Personel Dairesi'nin yakın işbirliğiyle yürütüleceğini öngörmekteydi. Ancak bu beklentiler de gerçekleşmemiştir.⁸⁶

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989) kendisinden önceki planlarda öngörülenlere ek olarak bürokratik işlemlerin

⁸³ İ. Levent, Atmaca, a.g.e., s. 131.

⁸⁴ İ. Levent, Atmaca, a.g.e., s. 131.

⁸⁵ İ. Levent, Atmaca, a.g.e., s. 132.

⁸⁶ İ. Levent, Atmaca, a.g.e., s. 132.

basitleştirilmesi, kuruluşların işlevleriyle uyumlu insan gücü planlaması ve buna uygun kadro ve ünvan standartlaştırılması, görev, yetki ve sorumlulukların sınırlarının belirlenmesi gibi konular da yer almaktadır.⁸⁷

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990-1994) dönemi için kamu yönetimin, ekonomik kalkınma ile uyumlu, bilimsel araştırmalara dayalı, gelişen ve değişen toplumsal gereksinmelere yanıt verebilecek nitelikte, hizmette birlik ve yetki devri esaslarına göre oluşturulacak bir yapılanmaya kavuşturulması öngörülmektedir. Ayrıca kamu yönetiminde verimliliği artırıcı önlemler alınması, hizmetlerin daha nitelikli ve ekonomik biçimde yürütülmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Altıncı plan, devlet - yurttaş ilişkilerinde kolaylaştırıcı önlemler ile rasyonel bir personel politikasını da öngörmektedir.⁸⁸

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000); kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısının değişen koşullara uyumunu sağlayacak yenilenme gereksinimin artarak sürdüğünü dile getirmektedir. Bu çerçevede, devletin kamusal hizmetlerle ilgili görevlerinin yeniden değerlendirilmesi, örgüt yapısının küçültülerek işlevsel hale getirilmesi, dengesiz istihdamın değerlendirilmesi ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi gereği vurgulanmaktadır.⁸⁹

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005); kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesinin, görev teşkilat arasında dengenin sağlanmasının, hizmet etkinliğinin artırılmasının, kamu hizmetinde vatandaşların taleplerini esas alan kaliteli mal ve hizmet sunumunun, gerekli sayı ve nitelikte personel istihdamının, katılımcılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesinin esas alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca, kamu yönetiminin performansının artırılması, yetki, işbölümü ve sorumlulukların açık bir

⁸⁷ İ. Levent, Atmaca, a.g.e., s. 132.

⁸⁸ İ. Levent, Atmaca, a.g.e., s. 132.

⁸⁹ **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı, Ankara, 1995, s. 117.

tanımlanmasının, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesinin, kamu yönetici ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesinin ve kamu hizmetlerinin sunumunda bilgi ve iletişim teknolojilerinden yaygın bir şekilde yararlanılmasının sağlanacağı ifade edilmiştir.⁹⁰

Planın belirlediği amaçlar, ilkeler ve politikalar, demokratik, laik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözeten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetimine, ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi odağında şekil verilmesi olmuştur.⁹¹

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), değişimin çok boyutlu ve hızlı bir şekilde yaşandığı, rekabetin yoğunlaştığı ve belirsizliklerin arttığı bir döneme rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkili olduğu, bireyler, kurumlar ve uluslar için fırsatların ve risklerin arttığı bu dönemde, Plan Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bütüncül bir yaklaşımla gerçekleştireceği dönüşümleri ortaya koyan temel politika dökümanıdır. Bu kapsamda Dokuzuncu Kalkınma Planı, "İstikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB'ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye" vizyonu ve Uzun Vadeli Strateji (2001- 2023) çerçevesinde hazırlanmıştır.⁹²

Kalkınma planlarına genel olarak bakıldığında, bu planların belirli stratejiler çerçevesinde oluşturulduğu ancak ekonomik, sosyal, politik ve teknolojik etkilerle oluşan değişiklikler sonucunda, hedefledikleri amaçlara ulaşabildiğini söylemek mümkün değildir. Dünya konjonktüründeki değişimlerin Türkiye'ye yansımaları, aşırı istihdam ve kontrolsüz büyüme stratejilerinin uygulanması sonucunda, kamu yönetiminde bir tıkanıklık

⁹⁰ Turgut, Tatar , a.g.e., s. 36.

⁹¹ **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, DPT, 2000, s. 192.

⁹² Dokuzuncu Kalkınma Planı(2007-2013), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, Erişim Tarihi (28.10.2010)

yaşanmaya başlamıştır. Dördüncü plandan günümüze kadar yapılan tüm planlarda daha önce uygulanan kontrolsüz büyüme stratejilerinin sonuçları düzeltilmeye çalışılarak, kamu yönetiminin iyileştirilmesine ve reform çalışmalarına yönelinmiştir. Beşinci beş yıllık kalkınma planından itibaren istikrar ve tasarruf stratejileri uygulanırken, yedinci planda özelleştirme yoluyla tecrit stratejisi, tasarruf ve kontrollü büyüme stratejilerinden oluşan bir karma strateji uygulanmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir. Dördüncü beş yıllık kalkınma planından başlayarak uygulanmaya konan idari reform stratejilerinin, toplumun içinde bulunduğu koşulların iyi çözümlemesine dayanmadıkça başarılı olamayacağı ifade edilmektedir.⁹³

Sonuç olarak kalkınma planları, hazırlanış bakımından kapsamlı ve sorunları tespit açısından nitelikli çalışmalardır. Ancak planlara uyulmaması ve uygulamaya geçilememesi, planlamaya gereken önemin verilmemesi, uygulanmaması durumunda bir müeyyidesinin olmaması nedeni ile kâğıt üzerinde kalmış, siyasi iktidarların verdiği önemle orantılı olarak yönetimde reform alanında etkili olmuştur. Kalkınma Planları stratejik olmaktan ziyade uzun vadeli plan özelliğini taşımaktadır. Birbirinin tekrarı olan planlar genellikle kâğıt üzerinde kalmıştır.⁹⁴

Türkiye genel olarak az gelişmiş ülkelerin bürokrasi özelliklerine sahiptir. Varolan sorunlar bürokrasi geleneği ve toplumun kültüründen kaynaklanmaktadır. Bunun yanında günümüze kadar yapılan yönetimi geliştirme çabaları genel ve soyut düzeyde ele alınmış, teknik bilgi yetersizliği ve diğer faktörlerden dolayı konu plan program düzeyinde yeterli şekilde ortaya konulamadığından uygulanması mümkün olmamıştır. Eş deyişle; günümüze kadar yapılmaya çalışılan reformlarda ideal olan ortaya konulmuş, ancak kısa dönemde en az maliyetle ne yapılması gerektiği belirtilmemiştir. Hedef ortaya konulmuş fakat bu hedefe nasıl ulaşılacağı açıklanmamıştır. Hedefe giden yol belirlenmemiştir. Yine ideali yakalamak hedeflendiğinden

⁹³ Tacettin, Karaer, , **Kalkınma Planları ve İdari Reform**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 24, Sayı:2, TODAİE, Ankara,1991, s. 64.

⁹⁴ İ. Levent, Atmaca, a.g.e., s. 134.

varolan yapının günlük pratiklerle düzeltilmesi ve daha iyi hizmet sunulması ihmal edilmiş veya mevcut yapı içinde bu mümkün olmamıştır. Planlı dönemden günümüze kadar yapılan çalışmaların planlı ve sistemli bir şekilde yürütülmediği görülmektedir. Bu nedenle de istenilen sonuçlara ulaşılamamıştır. Türk kamu yönetimi günümüze kadar toplum ihtiyaçlarına ve çağın gereklerine göre düzenlenememiştir.⁹⁵

1960'lı yıllardan bu yana her on yılda bir askeri müdahalelerden sonra gündeme gelen “yönetimin iyileştirilmesi” çabaları sonucu kurulan komisyonlar tarafından hazırlanan, fakat hiçbir zaman uygulamaya konulmayan raporların gereğinin yapılması artık zorunlu hale gelmiştir.⁹⁶

3. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı

2003 yılı başında 59. Hükümet tarafından uygulamaya koyulan “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma” hareketi ile 1990'lar boyunca kapsamlı olarak ele alınmayan kamu yönetimi reformu yeni bir ivme kazanmıştır.⁹⁷ Bu çerçevede öncelikle Ömer Dinçer ve Cevdet Yılmaz tarafından “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adında, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ihtiyacının “zihniyet, stratejik tasarım ve organizasyon boyutları itibarıyla genel çerçevesini ortaya koymak” ve reform sürecine rehberlik ederek katkıda bulunmak amacıyla, bir kitap yazılmıştır.⁹⁸ Ardından, söz konusu kitapta yer alan genel ilkeler ve esaslar doğrultusunda, kamu

⁹⁵ Aytekin, Yılmaz, “Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar”, Türkiye’de Yönetim Geleneği; Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışı, Ed. Davut Dursun, Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998, s. 286.

⁹⁶ Burhan, Aykaç; “Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003, s. 55.

⁹⁷ Ulvi, SARAN, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Atlas Yayınları, Ankara, 2004, s. 212

⁹⁸ Ömer, Dinçer, Cevdet, Yılmaz, a.g.e., s. 11-14.

yönetiminde yeniden yapılandırmayı gerçekleştirmek için “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı” hazırlanmıştır.⁹⁹

Başbakanlık tarafından Ekim 2003 tarihli olarak;

a) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1- Değişimin Yönetimi
İçin Yönetimde Değişim ve

b) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2- Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,

Adı altında iki ayrı kitap halinde de yayınlanmış olan bu çalışmalar kapsamında, merkezi idarede ve yerinden yönetimlerde yeniden yapılanma amacıyla hazırlanan yasa çalışmasını da içeren reform paketi gerçekten çok yeni ve farklı olumlu yanları da bulunmakla birlikte aynı zamanda da çok riskli nitelikler taşımaktadır.

Yeniden yapılanma alanları olarak belirlenen reform paketi kapsamında;

* Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı,

* Merkezi İdarede Yeniden Yapılanma,

* Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma ve

* Diğer Önemli Düzenlemeler adı altında – İdari Usul Kanunu, - Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, - E-Devlet Projesi gibi yasal çalışmalar bulunmaktadır.

Bu çalışmalardan özellikle 24 Ekim 2003 tarihinde yasalaşan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ve 19 Kasım 2003 tarihinde Adalet Bakanlığı tarafından Başbakanlığa sunulan Genel İdari Usul Kanunu Tasarısı gerçekten Türk kamu yönetimi ve devlet hayatı açısından devrim sayılacak

⁹⁹ Dilek, Memişoğlu, “Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu”, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Isparta, 2006, s. 82.

nitelikte önemli ve insanımızın teba olmaktan kurtarılıp vatandaş ve birey olmasını sağlayacak şekilde yararlı çalışmalardır ve övgüye değerdir.¹⁰⁰

İktidar, 29 Aralık 2003 günü TBMM Başkanlığı'na sunduğu Kamu Yönetim Temel Kanun Tasarısı'nı 14-16 Ocak 2004 günlerinde, ana muhalefet partisi milletvekillerinin tüm karşı çıkışlarına karşın, kapalı ve hızlı komisyondan jet hızıyla geçti. Tasarı, Genel Kurul'da 18 Şubat 2004 günü görüşülmeye başlandı.¹⁰¹

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı, 3 Kasım 2003 tarihinde ilk kez kamuoyuna açıklandığında Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) Tasarısı adını taşıyordu. TBMM Genel Kurulu'nda tartışıldığı sırada, adındaki “Temel Kanun” ifadesinden dolayı yoğun eleştiriler alması üzerine, bu ifade kaldırıldı ve adı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı olarak değiştirildi.¹⁰² Adında ve bazı maddelerinde değişiklikler yapılan tasarı, 15 Temmuz 2004 tarihinde Mecliste kabul edildi ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun olarak onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderildi. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet Sezer, yasayı, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 16, 23, 38, 39, 40, 46, 49, geçici 1, geçici 3, geçici 4, geçici 5, geçici 6, geçici 7, geçici 8 ve geçici 9. maddelerinin bir kez daha görüşülmesi için Meclise iade etti. Yasa Meclis Anayasa Komisyonunda görüşülmeyi beklemektedir.¹⁰³

Kanunun amacı 1. maddede; “Katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve

¹⁰⁰ Gürsel, Özkan, “Kamu Yönetimi temel Kanunu Tasarısı, Kamu yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?”, Kamu Hukuku Arşivi- Mart 2004, s. 68-97, http://www.akader.net/KHUKA/2004_mart/index.htm, Erişim Tarihi (30.03.2009).

¹⁰¹ Birgül, Ayman Güler; “Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme”, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Sayı 17-18, Haziran 2004, s.3

¹⁰² Ülkü, AZRAK, “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, Hukuk ve Adalet, Sayı 2, 2004, s. 226.

¹⁰³ Dilek, Memişoğlu, a.g.e., s. 92.

sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek” olarak belirlenmiştir.¹⁰⁴

Bu noktada Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile öngörülen amacı iyi koymak gerekir. Kanunun geneline bakılınca devletin ve kamu yönetiminin piyasada ve toplumda rolünün nasıl sınırlandırılacağı ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki yetki, görev ve sorumluluk paylaşımının nasıl yapılacağını açıkça ortaya koymaktadır. Görev, yetki ve sorumluluk paylaşımında yerel yönetimleri ön plana çıkarmakta merkezi yönetimi arka plana itmektedir.¹⁰⁵ Acaba kamu yönetimini yerellik ve özelleştirme ilkeleri üzerine yeniden yapılandırmayı mı amaçlamaktadır? Piyasa ekonomisini işe koşan bir ülke için bu sorunun yanıtı açık olsa da kamu yönetiminin işleyişinde karşılaşılan yapısal sorunların çözümünde tek yöntem yerelleşme değildir. Fakat yasa hazırlayıcıların tasarımı hazırlarken belirleyici olarak yerelleşme ilkesi üzerine kilitlendiği görülmektedir.¹⁰⁶

Tasarının sistematigi aşağıdaki şekilde oluşturulmuştur:

- Birinci Kısım: Kamu Yönetiminin Amaç, İlke ve Görevleri,
- İkinci Kısım: Merkezi İdarenin Teşkilatlanmasına İlişkin Esas ve Usuller,
- Üçüncü Kısım: Kamu Yönetiminde Denetim,
- Dördüncü Kısım: Çeşitli ve Geçici Hükümler.

Birinci Kısımda; Amaç, Kapsam, Tanımlar ve Temel İlkeler ile Merkezi ve Mahalli İdarelerin Yetki, Görev ve Sorumlulukları başlıkları altında iki

¹⁰⁴ **Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**; Kanun No.5227; Kabul Tarihi.15.07.2004; Madde.1; <http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>, Erişim Tarihi (29.03.2009).

¹⁰⁵ Hüseyin, Gül, Hüseyin, Özgür, “**Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri**”, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, Ankara, 2004, s.19.

¹⁰⁶ Feyzi, Uluğ, “**Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış**”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 1, Mart, 2004, s. 11.

bölüm, İkinci Kısımda; Merkezi İdarenin Teşkilatlandırılması, Danışma Birimlerinin Görev ve Yetkileri, Yardımcı Hizmet Birimlerinin Görev ve Yetkileri başlıkları altında üç bölüm, Dördüncü Kısımda; Çeşitli Hükümler ve Geçici Hükümler başlıkları altında iki bölüm bulunmaktadır. Kanun toplam 51 madde ve 9 geçici maddeden oluşmaktadır.¹⁰⁷

Ayrıca, kamu hizmetlerinin amacını ve temel ilkelerini ortaya koymak, merkezi idare ve mahalli idareler reformu için gerekli hukuki alt yapıyı oluşturmak için merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki iş bölümünü netleştirmek ve bu yolla tüm kamunun bu anlayışa göre yeniden yapılanmasının hedeflendiği açıklanmıştır.¹⁰⁸

Bu kapsamda, yerel ve yerinden yönetim birimlerinin güçlendirilmesi için bakanlıkların taşra teşkilatının ortadan kaldırılması, mahalli idarelerin operasyonel düzeyde esneklikleri ve kaynaklarının genişletilmesi ve merkezi idarenin görev ve fonksiyonlarının tadadi olarak saymak suretiyle sınırlandırılarak her türlü görev ve hizmetlerin mahalli idareler tarafından yerine getirilmesi öngörülmekte; özelleştirme, sivilleşme ve yerelleşme şeklindeki kamu yönetiminde yaşanan yeni eğilimlerin desteklenmesi için merkezi yapılar yerine yerinden yönetim anlayışı hakim hale getirilmek istenmekte ve kamu hizmetinin piyasalaşması amaçlanmaktadır. Yerelleşme, piyasalaşma ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla çok uluslu şirketlere açık hale gelme sonucunu doğuracak reform paketi ile yapılmak istenenlere bakıldığında,¹⁰⁹

Özetle;

* Yerel asıl, merkez istisna haline getirilmekte,

* Kamu hizmetleri piyasalaştırılmakta,

¹⁰⁷ Hüdaî, Şencan, “**Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun**”, Yasama Dergisi, Sayı: 1, Nisan-Mayıs-Haziran 2006, s. 101.

¹⁰⁸ Gürsel, Özkan, “**Kamu Yönetimi temel Kanunu Tasarısı, Kamu yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?**”, Kamu Hukuku Arşivi- Mart 2004, s. 68-97, http://www.akader.net/KHUKA/2004_mart/index.htm, Erişim Tarihi (30.03.2009).

¹⁰⁹ Gürsel, Özkan, a.g.e., s. 68-97, http://www.akader.net/KHUKA/2004_mart/index.htm, Erişim Tarihi (30.03.2009).

- * Kamu yararı ve kamu hizmeti kavramları ortadan kaldırılmakta,
- * Devlet, özel sektör faaliyetlerinden tamamen çekilmek istemektedir.

Tasarı ile Türkiye'deki merkezi idare ve mahalli idarelerin tabi olacakları esaslar yeniden düzenlenmekte, bu idareler arasındaki ilişkilerin çerçevesi çizilmekte; Türkiye'deki kamu yönetimi, Avrupa ülkelerindeki standartlar da dikkate alınarak reforma tabi tutulmaktadır. Kamu yönetim sisteminin ve yerel yönetimlerin temel sorunlarına yanıt vermeye çalışılırken, 1980 sonrası ekonomik liberalizmle başlayıp siyasi liberalizmle devam eden Türkiye gelişmeleri tüm yansımaları ile bu yasada görülmektedir.¹¹⁰

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ve tasarıyla bütünlük oluşturacak şekilde ve tasarı çerçevesinde hazırlanan İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu genel olarak değerlendirildiğinde, Türk kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler getirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

5302 sayılı il özel idaresi kanununa bakıldığında, bu kanunun yerel yönetim özerkliğini, merkezi yönetimle ilişkileri bakımından değil birimlerin kendilerine ait özelliği ve bu özelliğin içeriği bakımından tanımlayarak yerel yönetimleri yerellik ilkesine göre kurduğu görülmektedir. Böylece sistemin kuruluşu merkeze ve merkezin yetkilerine göre değil yerele ve yerel alanın ayrıcalıklarına göre gerçekleştirilmektedir.¹¹¹

Tasarı ile merkezi yönetimin görev ve yetkileri sınırlandırılarak merkezi yönetim küçültülürken, yerel yönetimlerin görev ve yetkileri artırılmış ve yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Tasarıda merkezi yönetimin görevleri tek tek sayılarak belirlenmiş, bunların dışında kalan mahalli müşterek nitelikte olan görevler ise yerel yönetimlere bırakılmıştır. Yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda (İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir

¹¹⁰ Gülten Gündüz, Işık, “1980’den Sonra Türkiye’de Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları”, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Haziran, 2006, s. 73.

¹¹¹ Birgül, Ayman GÜLER; “22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”; Mülkiye Dergisi, Bahar 2005; Cilt.39, s.101

Belediyesi Kanunu) tasarıya paralel şekilde yerel yönetimlerin görevleri (eski kanunların aksine) genel olarak düzenlenmiştir. Bu noktada dikkat çeken, yerel yönetimler kanunlarının çerçevesini çizen ve rotasını gösteren tasarının yasalaşmamış olmasına rağmen, yerel yönetimleri düzenleyen kanunların yürürlükte olmasıdır. Uygulamada çeşitli sorunlara yol açabilecek bu durum, reform çalışmalarının bütünlüğünü de zedeleyici niteliktedir. Küçük ama etkin devlet felsefesi çerçevesinde, merkezi yönetim özel görevli, yerel yönetimler ise genel görevli hale getirilmiştir. Bunun yanında Yeni kamu yönetimi yaklaşımı doğrultusunda merkezi yönetimi sınırlandırıp merkezin yerel yönetimler üzerindeki etkisini azaltan ve yerel yönetimleri güçlendiren düzenlemeler yapılmıştır. Buna yönelik 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile valinin il genel meclisi başkanı olması kaldırılarak meclis başkanının seçimle gelmesi, il genel meclisinin kararlarının kesinleşmesi için valinin onay şartının kaldırılması, il özel idaresi bütçesinin kesinleşmesi için İçişleri Bakanlığı'nın onay şartına son verilmesi ve il genel meclisinin fesih nedenlerinin azaltılması gibi kararlar alınmıştır. Benzer şekilde, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için gereken mahallin en büyük mülki amirinin onayı şartı kaldırılmış, belediye meclisinin fesih nedenleri azaltılmış, belediye meclisinin karar alma usulleri kolaylaştırılmış ve bütçenin kesinleşmesi için gereken kaymakam ve valinin onayı şartına son verilmiştir. Ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı uyarınca hizmette yerellik ilkesi (subsidiarite) öngörülmüş ve bu ilke karara bağlanmıştır. Hem tasarıda hem de kanunlarda yeni kamu yönetimi anlayışının belirleyici olduğu ortak dil kullanılmıştır. Benzer şekilde, tasarıda ve diğer kanunlarda yeni kamu yönetimi anlayışının etkileri doğrultusunda düzenlemeler yapılmış ve katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerine saygılı, verimli, etkin, kaliteli, adil bir kamu yönetimi sistemi öngörülmüştür. Tasarıda ve kanunlarda ortak dil kullanılması ve paralel düzenlemeler yapılmış olması reformun çalışmalarının başarısı için olumlu bir etkidir.¹¹²

¹¹² Dilek, Memişoğlu, a.g.e., s. 151-152.

Reform çalışmaları için olumsuz olarak nitelendirilebilecek nokta ise, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı'nın ciddi anayasa ihlalleri taşıması ve tasarının toplumun önemli bir kesimince benimsenmemiş olmasıdır. Tasarının anayasaya aykırılıkları giderilmedikçe yasalaşma imkanı bulması oldukça güçtür. Yasalaşsa bile Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edileceği kuvvetli bir olasılıktır. Dolayısıyla, ya tasarının anayasaya aykırı maddelerinin anayasaya uygun olarak yeniden düzenlenmesi, ya da anayasanın değiştirilerek anayasayla uyuşmayan maddelerin uyuşmama nedeninin ortadan kaldırılması gerekmektedir. İlk durumda, tasarının içeriğinin değişeceği ve tasarıyla gerçekleştirilmek istenen yönetim tarzından (küçük ama etkin devlet anlayışı doğrultusunda merkezin özel yetkili, yerelin ise genel yetkili olması) uzaklaşılacağı ortadadır. İkinci durumda ise, anayasa değişikliğinin gerektirdiği uzlaşmanın ve çoğunluğun sağlanması ile anayasa değişikliğine yönelik tepkilere hazırlıklı olunması gerekmektedir. Sonuç olarak tasarının bu haliyle yasalaşamayacağını, bu haliyle yasalaşamaması durumunda da öngördüğü düzenlemeleri gerçekleştirebilmesinin oldukça güç olduğunu söylemek mümkündür.¹¹³

Tasarı için diğer olumsuzluk ise, karşı karşıya kaldığı ciddi tepkiler ve muhalefettir. Kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler yapacak ve toplumun önemli bir bölümünün hayatını yakından etkileyecek bir düzenlemenin geniş tabanlı bir katılım ve uzlaşma ortamı altında yasalaşması gerekmektedir. Aksi durumda büyük sıkıntılar ve sorunlar söz konusu olabilir. Bunu önlemek için reformun toplumun tüm kesimlerine anlatılması, benimsetilmesi ve katılımın gerçekten sağlanması gerekmektedir.¹¹⁴

¹¹³ Dilek, Memişoğlu, a.g.e., s. 152.

¹¹⁴ Dilek, Memişoğlu, a.g.e., s. 152.

İKİNCİ BÖLÜM

MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİNİN TEMEL FİKİRLERİ

I. DÖNEMİN ÖZELLİKLERİ

İkinci Dünya Savaşı'ndan çıkan devletler, ülkelerini imar etmek, felce uğramış ekonomilerini, sosyal güvenlik ve refah hizmetlerini geliştirmek için yeni bir hamleye girişirken, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkeler de sosyal, ekonomik ve kültürel kalkınmalarını sağlamak amacıyla, çoğu zaman bu ülkeleri örnek alarak çeşitli çabalara girişmişlerdir. Türkiye'de de savaştan sonra özellikle milli eğitim, sağlık, tarım, ulaştırma ve sanayi gibi alanlarda büyük gelişmeler olmuş ve kamu personel sayısında önemli artışlar meydana gelmiştir. Kalkınma ihtiyacı bu amaca uygun idari mekanizma kurulmasını, hiç olmazsa mekanizmanın olanaklar ölçüsünde geliştirilmesini ve değiştirilmesini zorunlu hale getirmiştir.¹¹⁵

27 Mayıs 1960'da Türkiye'de askerlerin yönetime el koyması ile yeni bir süreç başlamış, kamu kurumlarının kurumsallaşması bir anlamda bu dönemde olmuş ve önemli birçok yeni kamu örgütü kurulmuştur. Bir anlamda genç cumhuriyete yeni bir yön verme amacı ile heyecanlı tartışmalar ve entelektüel arayışlar hızlanmıştır.¹¹⁶

1950-1960 döneminde, bürokrasi-siyasi iktidar ilişkilerinde sıkıntılar yaşanmış; devlet merkezli siyaset yerine parti merkezli siyasetin gücünün artmasıyla bürokrasinin itibarı ve gücü zayıflamıştır. Bu nedenle asker-sivil bürokratlar ile aydınlar, Demokrat Parti iktidarına birlikte muhalefet etmişlerdir. Bir yandan gücü ve itibarı azalan, diğer yandan da mali sıkıntıya

¹¹⁵ Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 66.

¹¹⁶ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 215.

düşen bürokrasi, eski günlerinin özlemi içinde 27 Mayıs 1960 askeri darbesine sempati ile bakmıştır.¹¹⁷

27 Mayıs 1960 askeri müdahalesini izleyen günlerde yoğun bir biçimde idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmaları üzerinde durulmuştur. Bu çalışmaların yürütülmesine katkıda bulunmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi kurulmuştur. Bu doğrultuda idarenin düzenlenmesine ilişkin olarak en bilinçli, konuya hakim çalışmaların 1960'lı yıllardan itibaren başladığı görülmektedir.¹¹⁸

Askeri müdahale sonrası Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi, Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Dairesi üst düzey yöneticilerinden oluşan bir komisyon tarafından Milli Birlik Komitesine sunulan raporda:

“Şumullü bir idari reform ve reorganizasyonun esaslarını hazırlamak, bunun için lüzumlu incelemeleri yapmak ve yaptırmak; devletin başlıca teşkilat bölümleri arasındaki görev ve yetki tedahüllerinin, tekerrürlerinin ve boşlukların giderilmesini sağlamak; değişen ihtiyaçlarını idari teşkilat ve usullerde yapılmasını gerektirdiği değişiklik ve ayarlamaların devamlı surette yapılmasına nezaret etmek; çeşitli idari ıslahat faaliyetleri arasında ahenk sağlamak; bu faaliyetlerle ilgili olarak ortaya çıkabilecek ihtilafları gidermek üzere gerekli tedbirleri almak gibi öneri ve tavsiyeler” yer almıştır.¹¹⁹

27 Mayıs müdahalesi, devam eden idari reform çalışmalarına hız vermiş, yeni reform hamlelerinin daha çabuk uygulamaya aktarılması için uygun zemin hazırlamıştır.¹²⁰ Bu zemin yeni bir anayasanın hazırlanmasıyla pekiştirilmiş ve planlı bir kalkınma ile yönetimin planlı kalkınmasının gereklerine uygun olarak geliştirilmesi ve yeniden düzenlenmesi karara bağlanmıştır. Bu çalışmalardan büyük ümitler beslenmesine ve her türlü

¹¹⁷ Bilal, Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, 3. Baskı, Mart, 2008, s. 147.

¹¹⁸ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 210.

¹¹⁹ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 210.

¹²⁰ Cemal, Mihçioğlu, **İdari Reform-Belçika Tecrübesi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1963, s. 1-3.

koşulun uygun bulunmasına rağmen, bu atılım çabaları¹²¹ gerçekleşme ve uygulama imkanı bulmadan dejenere olmuş, bütün zamanlarda olduğu gibi asıl amacından uzaklaşmıştır.

Bu dönem içinde yine hükümetçe kabul edilen hedefleri gerçekleştirecek uzun ve kısa vadeli planlar hazırlanmak amacıyla 30 Eylül 1960 tarihinde Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Ayrıca 13 Aralık 1960 tarihinde Devlet Personel Dairesi, kamu personel yönetimi alanındaki çalışmaları yürütmek, koordine etmek ve düzenlemek amacıyla kurulmuştur.¹²² 1960 yılından sonra başlayan planlı kalkınma döneminde kamu yönetiminin gelişmesine katkı sağlamak ve karşılaşılan sorunlara çözümler getirmek amacıyla bir kısım çalışmalar yapılmaya devam edilmiştir.¹²³

1961'den sonra, önceki dönemle kıyaslandığında, bürokrasinin gücünün görece olarak arttığı söylenebilir. Bu gelişmede 27 Mayıs rejiminin bir ürünü olan DPT'nin bünyesinde oluşan teknokratlar grubunun, bürokraside ve siyasi iktidar üzerinde bilgi ve uzmanlık liyakatlerini kullanmalarının rolü büyük olmuştur. DPT, gerek üst düzey bürokratik görevlere, gerekse siyasi partilerin lider kadrolarına yönetici yetiştiren bir okul niteliği kazanmıştır. Bürokrasinin teknik nitelik kazanması, tekno-bürokratların önemini ve gücünü artırmış ve kamu politikalarının belirlenmesinde bu uzmanlık gücü onlara, siyasal iktidar ve toplum karşısında önemli avantajlar sağlamıştır. Bilindiği gibi bürokrasinin siyasal iktidar karşısında en önemli güç kaynaklarından biri, bilgi ve uzmanlıktır. Siyasal iktidarın ihtiyaç hissettiği bilgi ile onun yorumlanması; hizmetlere, işlere ve örgütlere uygulanması konusundaki uzmanlık, büyük ölçüde bürokrasinin elindedir.¹²⁴

¹²¹ Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 78.

¹²² Turgay, Ergun, **"Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler"**, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Cilt: 1, Ankara, 1995, s. 15.

¹²³ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 211.

¹²⁴ Bilal, Eryılmaz, **Bürokrasi ve Siyaset**, a.g.e., s. 148.

1950'li yılların ikinci yarısında yaşanan tıkanma ve durgunluk dönemi uygulanan uyum politikaları ile 1960'lı yılların başında son bulurken ekonomi yeni bir genişleme sürecine hazır hale getiriliyordu. Bu dönemin temel özelliği öncelikle iktisat politikalarının planlama tabanına oturtulmuş olmasıydı. 1963 yılından başlayarak beşer yıllık planlarla dördüncü plana kadar yapılan tüm eleştirilere rağmen bu planlar yatırım politikaları üzerinde etkili olmuştur. Bu dönemde kamu yatırımları plan çerçevesinde hazırlanan yıllık programlara uymak durumunda iken özel sektör yatırımları çeşitli teşvik ve desteklerden yararlanabilmek için DPT ve diğer kamu kuruluşlarının onayına gerek duymaktaydılar. Bu durumun sonucu olarak yatırım politikaları ve uzun dönemli kaynak tahsisleri önemli ölçüde plan doğrultusunda yürütülmekteydi. 1960 sonrası dönemde yaşanan planlama deneyimi 1930'lu yıllarda yaşanan sanayi planları ile birçok alanda benzerlik taşımakla birlikte farklı içerikte yapılanmalar olduğu gözlenmektedir. Bu dönem, korumacı, iç pazara dönük ve ithal ikameci görüntüsü ile 1930'lu yıllara benzemekle birlikte sanayileşmenin içeriği, yatırımların dağılımı ve sektör öncelikleri bakımından farklı özellikler taşımaktadır.¹²⁵

1960 yılı ile başlayan dönem Türk kamu yönetimi için birçok ilkin yaşanmasına neden olurken idarenin iyileştirilmesi noktasında da çalışmaların daha kapsamlı ve tutarlı bir biçimde yeni bir heyecan ve yön bulma arayışı içinde yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. Bu dönem, 1950-1960 döneminin görece liberal anlayışı yerine daha müdahaleci bir anlayışın egemen olduğu bir dönemdir. 1960 sonrası dönem, 1950'li yılların sonlarında ciddi biçimde tartışılmaya başlanan plan fikrinin uygulamaya çalışıldığı bir dönem olmuştur. MEHTAP Raporunun soğuk savaş döneminin en yoğun biçimde hissedildiği ve bloklar arası güç dengesinin zirvede olduğu bir dönemde hazırlandığına dikkat etmek gerekmektedir. İktidarın bu politika değişikliği düşüncesi karşısında askerlerin yönetime el koymasıyla DP iktidarı son bulmuş ve yeniden ABD ile sıkı ilişkiler içine girilerek yeni üslure izin

¹²⁵ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 213.

verilmiştir.¹²⁶ Ayrıca NATO ile bir kısım askeri ve savunma anlaşmaları daha yapılarak kuzeye karşı kalkan görevi verilmiş, tüm bunlara bağlı olarak ABD’den artan miktarlarda dış yardımlar alınmıştır.¹²⁷ Askerlerin yönetime el koymasına dış dünyada gelişen olaylar bağlamında bakıldığına Türkiye’nin jeopolitik öneminin daha net biçimde ortaya çıktığı ve vazgeçilemez bir ülke konumunda olduğu görülmektedir.¹²⁸

Askeri yönetimin ilk yaptığı işlerden biri de idarenin rasyonel bir işleyişe kavuşturulması amacıyla reform sorununu gündeme getirmek ve düzenin sağlanmasını yapacak yeni bir kısım kamu örgütleri kurmak olmuştur. Literatürde 27 Mayıs hareketinin ulusal duyarlılıkları temsil eden bir hareket olduğu noktasında görüş birliği olmakla birlikte sonuçları itibariyle Türkiye’nin dışa bağımlılığını pekiştiren gibi sonuçlar doğuran etkileri de olmuştur. Bu bağlamda 1960’lı yıllarla birlikte yüksek sesli biçimde “Türkiye’nin Düzeni” tartışılmaya başlanmış ve daha bağımsızlıkçı politikalar izlenmesi konusunda ciddi bir muhalefet gelişmiştir.¹²⁹

27 Mayıs 1960’ta gerçekleştirilen iktidar değişikliğinin ardından planlı kalkınma stratejisinin yaşama geçirilmesine yönelik olarak girilen bir dizi kurumsal düzenleme çabalarının içinde kamu yönetimi alanında reform yapılmasına olanak verecek kapsamlı bir araştırma yapılmıştır. Böylece ilk kez, var olan kamu örgütlerinin yaptıkları işler, örgütsel yapılarının durumu ve istihdam edilen personele ilişkin sorular bir bütün içinde ortaya konulmaya çalışılmıştır. MEHTAP Raporu adıyla bilinen bu çalışmayı, kalkınma stratejisinin değiştirildiği 1980’li yıllardan sonra yapılan başka çalışmalar izlemiştir.¹³⁰

¹²⁶ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 233-234.

¹²⁷ Haluk, Gerger, **Türk Dış Politikasının Ekonomi Politikası**, Belge Yayınları, İstanbul, 1999, s. 98-99.

¹²⁸ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 234.

¹²⁹ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 234-235.

¹³⁰ “Cumhuriyet döneminde personel rejimi gelişimi ve sorunları”, *Kamu Personel Yönetimi Reformu (Sorunlar - Öneriler)*, <http://www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm>, Erişim Tarihi (24.03.2009).

II. MEHTAP RAPORUNUN HAZIRLANMASI VE ÖNEMİ

A. Mehtap Raporunun Hazırlanması

Planlı Dönemde idari reform konusuna ilişkin ilk girişim, 1961’de gerçekleşmiş; Milli Birlik Komitesi ve DPT’nin isteği üzerine “İdari reform ve reorganizasyonun mahiyeti hakkında gerçekçi bir görüşe varılmasına yardımcı olmak ve Türkiye’de girişilecek bir idari reformun hangi alanları kapsayacağı ve nasıl bir mekanizma ile gerçekleştirileceği hakkında bir fikir verme suretiyle TODAİE bünyesinde bir komisyon” oluşturulmuş ve komisyon kısa bir sürede hazırladığı “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”u 10 Şubat 1961 tarihinde ilgililere sunmuştur.¹³¹

Bu raporda varılan sonuçlar, 1961 yılı Ekim ayında DPT tarafından “planlı devreye geçiş için” hazırlanan ve daha sonra hükümetçe uygun bulunan “1962 Yılı Program Tasarısı”nın “Uzun Vadeli Reorganizasyon Tedbirleri” bölümüne temel oluşturmuştur. Daha sonra DPT’nin bu rapora dayanarak hazırladığı kanun tasarısı hükümetçe Temsilciler Meclisine sevk edilmiş, ancak yasalaşmamıştır.¹³²

Böylece bu ön rapor 1960’tan sonra ve planlı dönemde yapılan çalışmaların başlangıcını oluşturmuş, daha sonraları yapılan MEHTAP gibi kapsamlı çalışmalara öncülük etmiştir. Raporda ifade edildiği gibi, daha sonra yapılan çalışmalarda kurum olarak TODAİE, DPT ve DPD ön plana çıkmış, ancak 1965 yılında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun çıkmasından sonra DPD’den fazla söz edilmez olmuştur.¹³³

Yukarıda anılan yasa girişimi sonuçsuz kalınca, DPT yetkilileri TODAİE’ye idari reforma temel olacak araştırmaların derhal ele alınmasını önermiştir. Bu öneri doğrultusunda DPT ve TODAİE arasında yapılan ortak

¹³¹ Bayram, Coşkun, a.g.e., s. 176-177.

¹³² Kenan, Sürgit, “12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 3, Eylül 1980, s. 84.

¹³³ Bayram, Coşkun, a.g.e., s. 177.

çalışmalarda, her şeyden önce idarenin bütününü kapsayan ve idari reformun gelişme yönleri ile ilkelerini tespiti esas oluşturacak dört önemli araştırmanın (Merkezi Hükümet Teşkilatı, Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı, Mahalli İdareler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri) merkezi yönetimden başlanarak ele alınması kararlaştırılmıştır.¹³⁴

13.02.1962 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun 6/209 sayılı Kararıyla "Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İDT'ler hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışı amme hizmetlerinin en verimli bir biçimde ifasına imkan verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak üzere TODAİE, DPT, DPD, ilgili fakülteler ile bakanlık ve dairelerin işbirliği yapması suretiyle bir araştırma yapılması ve araştırmayı sevk ve idare edecek Proje Yönetim Kurulu'nun Başbakanca seçilmesi kararlaştırılmıştır.¹³⁵

Bakanlar Kurulunun söz konusu kararı üzerine kurulan Proje Yönetim Kurulu, MEHTAP çalışmalarına 24 Nisan 1962 tarihinde başlamış ve hazırladığı raporu 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakanlığa sunarak çalışmalarını tamamlamıştır. Rapor, merkezi hükümet teşkilatındaki görev dağılımı üzerine yapılan geniş çaplı bir araştırmanın neticesinde hazırlanmıştır. Rapor hazırlanırken, mevcut durum dikkatle incelenip ortaya koyulmuş, bu durumdan kaynaklanan problemler sıralanmış ve bunlara modern yöneticilik bilgi ve tecrübelerinden yararlanılarak çözümler önerilmiştir. Bakanlar Kurulu kararı gereğince, askeri daire ve kurumlar, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşebbüsleri raporun kapsamı dışında bırakılmıştır. Ayrıca araştırma konusu olan bakanlık, daire ve kurumların içyapıları da araştırma kapsamı dışında tutulmuş, esas olarak,

¹³⁴ Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 84.

¹³⁵ K. Fikret, Arık, Kenan, Sürgit, "Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)", Yedinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963 – Ankara, İskân ve Şehircilik Derneği Yayınları No: 2, Ankara-1964, s. 92.

görev ikilemeleri, görev boşlukları, tekrarlar ve eksik yapılan hizmetler çalışma ve araştırma konusu yapılmıştır.¹³⁶

Araştırma, Proje Yönetim Kurulu'nun genel sorumluluk ve gözetiminde ve kurulca seçilen Proje Direktörünün idaresinde, Merkezi Araştırma Grubu tarafından, bakanlık ve dairelerce görevlendirilen 39 temsilci ve temsilci yardımcısıyla işbirliği yapılarak gerçekleştirilmiştir.¹³⁷

Merkezi Araştırma Grubu, bir Genel Araştırma Grubu, altı Araştırma Ekibi, bir Özel Etütler Grubu, bir El Kitabı Ekibi ve bir Dökümantasyon Ekibinden oluşturulmuştur. Bu grupta, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Devlet Planlama Teşkilatı, bazı bakanlık ve daireler ile özel sektörden seçilen 33 araştırmacı ile 12 idari personel görevlendirilmiştir.¹³⁸

Planlı dönemde yapılan en kapsamlı araştırmalardan ilki olan MEHTAP Raporu, TODAİE ve DPT tarafından bir yıl içerisinde hazırlanmış ve 24 Nisan 1963 tarihinde Başbakan İsmet İnönü'ye sunulmuştur. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi yönetim kurulu şu isimlerden oluşmaktadır: Tahsin Bekir Balta, Kemal Fikret Arık, Kenan Sürgit, Mümtaz Soysal, Hasan Şükrü Adal, Süleyman Demirel, Ziya Eralp, John W. Foster, Arif Payaslıoğlu. Komisyonunda yer alan J.W.Foster Birleşmiş Milletlerin TODAİE bünyesinde görevli uzmanıdır. Komisyonunda yeni kurulan Devlet Planlama Teşkilatını ve Devlet Personel Dairesini temsilen sırası ile Ziya Eralp ve Hasan Şükrü Adal bulunmaktadır. Araştırma, TODAİE, DPT ve DPD öncülüğünde yürütülürken bu kurumlara yardımcı olmak üzere ilgili fakülteler ve bakanlıklar görevlendirilmiştir. Araştırma bilgi ve belge toplamadan başlayarak nihai raporun hazırlanmasına değin yedi safhada oluşurken bu aşamalarda toplam otuz üç uzman görev almıştır.¹³⁹

Projenin Direktörlüğünü Kenan SÜRGİT, Genel Raportörlüğünü ise Dr.

¹³⁶ Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 86-87.

¹³⁷ K. Fikret, Arık, Kenan, Sürgit, a.g.e., s.93.

¹³⁸ K. Fikret, Arık, Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 93.

¹³⁹ Hüseyin, Yayman, a.g.e., s. 236.

Mümtaz SOYSAL yapmıştır.

Rapor bir giriş ile birlikte dokuz bölümden oluşmaktadır.¹⁴⁰ Giriş bölümünde araştırmanın amacı, kapsamı, yöntemi açıklanmaktadır.

Birinci bölümde; “Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı” başlığı altında Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar, Devlet Bakanlıkları ve Başbakan Yardımcılıkları, Başbakana bağlı daireler, Özerk Kurumlar, idari kuruluşlara ait mevzuat, merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri, yerel toplulukların kalkınması ve idari yöntemler ele alınmaktadır.

İkinci Bölümde; “Ortak Görevler” başlığı altında koordinasyon, planlama, istatistik, personel, teftiş ve denetleme, bilimsel araştırma, tetkik kurulları, idareyi geliştirme ve dairelerin bina, büro ve basın ihtiyaçları incelenmektedir.

Üçüncü bölümde; “Geleneksel Görevler” başlığı altında adalet, içişleri ve dışişleri hizmetleri ele alınmıştır.

Dördüncü bölümde; “Mali ve İktisadi Görevler” başlığı altında, mali yönetim, gümrük ve tekel, ticaret, sanayi, su, enerji, yakıt ve doğal kaynaklar, bayındırlık ve ulaştırma, tarım, gıda, toprak, imar ve iskan, harita, tapu ve kadastro, turizm ve tanıtma hizmetleri incelenmiştir.

Beşinci bölümde; “Sosyal Görevler” başlığı altında sağlık ve çalışma hayatının düzenlenmesi ve sosyal güvenlik hizmetleri ele alınmıştır.

Altıncı bölümde; “Kültürel Görevler” başlığı altında kültür ve eğitim, vakıflar ve din işleri birer hizmet grubu olarak ele alınarak incelenmiş, merkezi hükümet görevlerinin en uygun tarzda dağılışını sağlamak suretiyle verimlilik ve tasarrufu arttıracak ve hizmetlerin kalitesini yükseltecek önerilerde bulunulmuştur.

¹⁴⁰ Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu-Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP), TODAİE, 2. Baskı, Ankara, 1966.

Yedinci bölümde; “Görevlerdeki Eksiklik ve Eksikliğin Sebepleri” incelenmiştir.

Sekizinci bölümde; Raporda yapılan önerilerin Merkezi Hükümet Teşkilatının temel kuruluşu üzerindeki etkilerine değinilmiştir.

Dokuzuncu bölümde; “Yapılması Gereken Başka Araştırmalar” başlığı altında, merkezi hükümet teşkilatı içinde olmakla birlikte, araştırma dışında bırakılmış olan bakanlık, daire ve kurumların kendi mensuplarından oluşturulacak kurullar tarafından incelenmesi; Devlet personel idaresi ve iktisadi devlet teşebbüslerinin iyileştirilmesi ile ilgili araştırmaların yapılmasına hızla devam edilmesi; merkezi hükümet teşkilatının taşra birimleri ile yerel yönetimler arasında görev dağıtımı ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinin ayrı bir proje olarak ele alınması; bütün bakanlık, daire ve kurumların örgüt ve yöntemlerini gözden geçirmek üzere araştırmalar yapılması ve bunların sürekli kılınması; bütün bakanlık, daire ve kurumlar için ortak olan örgüt ve yöntem sorunlarının ortak taraflarıyla ayrıca ele alınarak incelenmesi tavsiye edilmiştir.

Araştırma üç aşamada gerçekleştirilmiştir: İlk aşamada bakanlık ve dairelerin görevleri mevzuat taranarak tespit edilmiştir. İkinci aşamada bu verilere dayanılarak bir el kitabı düzenlenmiş, genel raporda kullanılmak üzere her daire ve hizmet için ayrı ayrı raporlar hazırlanmış, bu raporlar genel araştırma grubu tarafından incelemeye tabii tutulmuş ve geliştirilmiştir. Son aşama da ise genel araştırma grubu tarafından hazırlanan raporlar proje idare kurulu tarafından incelenmiş ve son şekli verilmiştir. Raporlarda yapılan tavsiyeler daha sonra genel rapor özeti şeklinde yayınlanmıştır.¹⁴¹

¹⁴¹ 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları II), Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994, s. 43.

B. Mehtap Raporunun Önemi

Mehtap Raporu, Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırmadır. Türk kamu yönetiminin çok önemli bir kesimini kapsamı içine alan rapor, bir yandan o zamana kadar bilinen ya da bilindiği sanılan birçok problemi gün ışığına çıkarıp tartışma konusu yapılmalarını mümkün kılmış, bir yandan da içerdiği tavsiyelerin değeri dolayısıyla daha sonraki “idareyi yeniden düzenleme” çalışmaları için hareket noktası olmuştur.¹⁴²

Dinçer ve Ersoy’a göre; MEHTAP “1960’ların ilk yarısı içinde gerçekleştirildiği için dönemin özelliklerini taşımakta yani ‘bürokrat devrimcilerin’ düşüncelerinden belli ölçülerde etkilenmiş bulunmaktadır. Bununla beraber Türk idaresinin sorunlarına sağlam teşhisler getirmekte, çağdaş bir hizmet devletinin nasıl bir örgütlenme içine girmesi, nasıl bir personel politikası izlemesi konusunda yol gösterici önerilerde bulunmakla birlikte, Türk idare tarihinde uzun süre etki yapacak bir özelliğe sahiptir.”¹⁴³

Ergun’a göre ise; “MEHTAP ve temel olarak onun kaynaklık ettiği diğer yeniden düzenleme çalışmaları, genelde insan faktörünü, çevresinin etkisini ve örgütsel davranışın mekanik olmayan yanlarını yeterli ölçüde hesaba katmamışlar; önderlik ve kişisel olmayan ilişkileri ihmal etmişlerdir.”¹⁴⁴

Dolayısıyla, MEHTAP Raporu planlı dönemin ilk önemli çalışmalarından olup, kendisini önceleyen çalışmalara oranla daha sistematik ve gerçekçi bir çalışma olmasına karşın; buna uygulamada çok sınırlı ölçüde yer verildiği ve bu çalışmadan sınırlı ölçüde yararlanıldığı söylenebilir.¹⁴⁵ Yeniden düzenlemenin yön ve ilkelerini saptama amacı güden MEHTAP’ın

¹⁴² Abdullah, Aslaner, a.g.e., s. 50.

¹⁴³ Nabi, Dinçer, Turan, Ersoy, “**Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme**”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 4, Aralık, 1974, s. 73-74.

¹⁴⁴ Turgay, Ergun, “**Türkiye’de Yönetim Biliminin Uygulamaya Yansımaları**”, 16-18 Ekim 1985 tarihleri arasında Ankara’da yapılan *Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi Sempozyumu*’na sunulan bildiri.

¹⁴⁵ Tacettin, Karaer, a.g.e., s. 44.

uygulama durumunu saptamak için yaklaşık on yıl sonra Nabi Dinçer ve Turan Ersoy tarafından yapılan bir araştırma bu savı doğrular niteliktedir.¹⁴⁶

MEHTAP çalışmaları ile yönetimde reform çabalarına süreklilik ve nitelik kazandırılmak istenmiştir. Bu rapordan sonra yapılan araştırma, inceleme, kalkınma planları ve yıllık programlarda bu raporun etkileri görülmektedir.¹⁴⁷ Bu proje ve sonrasında ortaya konan raporun idari yapılanma, kamusal işlemler konusunda iyi bir örnek teşkil ettiği görülmektedir. Ancak bu projede öngörülen hususlara bağlı kalınmaması, yeniden düzenleme çalışmalarının yıllık programlara ve kuruluşların kendi yapacakları çalışmalara tevdi edilmiş olması nedeniyle arzu edilen sonuçlar alınamamıştır. MEHTAP Raporu, hazırlanış ve planlama açısından stratejik sayılabilecek bir çalışma olsa bile, bir bütün olarak ele alındığında stratejik yönetim anlayışına uygun bir çalışma değildir. Kamu yönetiminin temel sorunları ve çözüm önerileri iyi bir şekilde tespit edilmiş, yapılması gereken çalışmalar somut olarak ortaya konulmuştur. Ancak yönetimin daha çok merkez teşkilatı üzerinde durması, öngörülen çalışmaların alt kuruluşlara bırakılması ve uygulamanın denetlenmemesi ve en önemlisi siyasi iradenin bu çalışmanın önemini kavramaması neticesinde öngörülen hedeflere ulaşılamaması bu raporun stratejik olmamasının bir sonucudur denilebilir.¹⁴⁸

Görüldüğü gibi, MEHTAP Raporu, dönemin yönetim alanında çalışan önemli akademisyenlerinin öncülüğünü yaptığı, ileri gelen bürokratlarının da katkı gerçekleştirdiği, oldukça kapsamlı bir biçimde hazırlanmış, varolan sorunları iyi tespit etmiş bir projedir. Ancak projenin sadece merkezi yönetimin merkez teşkilatını incelemesi, kapsam dışı kalan diğer alanlar (taşra teşkilatı, yerel yönetimler ve KİT'ler) için benzeri bir çalışmanın

¹⁴⁶ Nabi, Dinçer, Turan, Ersoy, **MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, TODAİE Yayın No:143, Ankara,1974.

¹⁴⁷ Nabi, Dinçer, Turan, Ersoy, a.g.e., s. 3.

¹⁴⁸ İ. Levent, Atmaca, a.g.e., s. 125.

yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir. Bu yüzden projenin bitiminden yaklaşık bir yıl sonra, projeyi tamamlayıcı bazı çalışmalar yürütülerek bitirilmiştir.¹⁴⁹

III. MEHTAP RAPORUNUN TEMEL FİKİRLERİ

A. Merkezi Hükümet Teşkilatına Bakışı

MEHTAP Raporu merkezi hükümet teşkilatını ayrıntılı olarak inceleyip, birçok öneride bulunmuştur. Her bir birimi tek tek irdelemiş ve olan ve olması gereken durumu ortaya koymuştur.

Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu gereksiz işlerle uğraşmaktadır. Aslında Bakanlar Kuruluna kadar çıkmaması gereken konular Bakanlar Kuruluna gelmektedir. Dolayısıyla, Bakanlar Kurulu daha önemli işlerle uğraşmak yerine gereksiz işlerle meşgul edilmektedir.

1962’de Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesinin yaptığı incelemeler sonucunda ortaya çıkan durum da aynıdır. Aslında daha aşağı seviyelerde çözüme bağlanabilecek olan konuları Bakanlar Kurulu seviyesine kadar çıkarma eğilimi devam etmektedir. Hatta azalmak şöyle dursun daha da artmaktadır.

Bakanlar Kurulunun bu görev karmaşasındaki asıl sorun, Bakanlar Kuruluna yetki veren mevzuatın çok dağınık olmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca Bakanlar Kurulunun çalışma usullerini düzenleyen bir metin mevcut değildir. II. Meşrutiyet döneminde bu konu ile ilgili 18 Mart 1935 tarihli bir içtüzük vardı. Yine bunun gibi bir içtüzük hazırlanması faydalı olacaktır.

¹⁴⁹ Bayram, Coşkun, a.g.e., s. 181.

Başbakanlık ve Bakanlıklar

Başbakanlık, bir yandan kendisine bağlı genel müdürlükler ve kurumlar dolayısıyla herhangi bir bakanlık gibi hizmetler görmekte, bir yandan da Bakanlar Kurulunun bir çeşit "sekreterliği" olarak çalışmaktadır. Başbakanlık teşkilatı şu birimlerden oluşmaktadır:

1. Başbakanlık Müsteşarlığı
2. Müsteşar Yardımcısı
3. Mütihassıs Müşavirlikler (Uzman Danışmanlıklar)
4. Başbakanlık Basın Merkezi (27 Mayıs 1960'tan sonra kurulmuştur)
5. Müsteşar Büro Müdürlüğü
6. Başbakanlık Özel Kalem Müdürlüğü
7. Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi Başkanlığı
8. Neşriyat ve Müdevvenat Müdürlüğü
9. Özlük ve Yazı İşleri Müdürlüğü
10. Arşiv Genel Müdürlüğü (Bu arşiv, Osmanlı İmparatorluğunun dağılmasıyla doğmuş olan çeşitli devletlerinde arşivi olması yüzünden, bu devletlerin tek müracaat makamı olarak da önemli bir yer arz etmektedir)
11. Levazım ve Daire Müdürlüğü
12. Evrak Müdürlüğü
13. Muhasebe Müdürlüğü
14. Milli Savunma Yüksek Kurul Genel Sekreterliği

Başbakanlık, Bakanlar Kuruluna bağlı çalışan bir sekreterlik gibi hizmet görmekte ve merkezi hükümet teşkilatı birimleri arasında

koordinasyon sağlayan bir kuruluş olarak da çalışmaktadır. Bunlarla birlikte bir de kendisine bağlanmış daireler ile gördüğü idari hizmetlerde olunca, Başbakanlığın görevleri birbirine karışmış durumdadır. Mehtap Raporunun bu görev karmaşasına önerdiği zm “Kabine Sekreterliği” adıyla bir birim kurulmasıdır. Başbakanlık içinde çeşitli birimler tarafından dağınık şekilde görülmekte olan kabine hizmetlerinin bu birimde toplanması doğru olacaktır. Kabine çalışmalarının bu birim tarafından önceden etraflı bir şekilde hazırlanması, hem gereksiz uzamaları önleyecektir, hem de Bakanlar Kurulunun ayrıntıdan sıyrılıp temel konulara yönelmesini sağlayacaktır. Ayrıca Kabine Sekreteri ve Başbakanlık Müsteşarının aynı kişi olması birçok bakımdan birleştirici rol oynayacaktır.

Raporda Bakanlıklar sadece idare tekniği açısından incelenmiştir ki, zaten raporda siyasi cephenin üzerinde durulmadığı belirtilmiştir. Daha önce de sözü edildiği gibi, Bakanlar Kurulunun gereksiz işlerle, kararlarla uğraşması, aslında “Bakanlık Sorumluluğu” kavramının gelişmemiş olmasından da kaynaklanmaktadır. Ayrıca raporda, Devlet Bakanlarının ve Başbakan Yardımcılarının idari görevlerinden sıyrılarak hükümetin Parlamento ile olan ilişkilerinde Başbakana yardımcı olmak, özel önem taşıyan konularda Başbakanın işlerini kolaylaştırmak ve deneyimlerinden, bilgilerinden tüm hükümeti faydalandırmak gibi görevler yerine getirmesi önerilmektedir.

Başbakanlığa şu veya bu şekilde “bağlı” olarak şu kuruluşlar şunlardır: DPT, DPD, Atom Enerjisi Komisyonu, Devlet İstatistik Enstitüsü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü, Danıştay Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Milli Emniyet Teşkilatı.

Aslında görevleri itibariyle belirli bakanlıklara bağlanmaları gereken bu kuruluşlar, Başbakanlığa bağlı kaldıkça, Başbakanın zamanı bunların her biriyle ayrı ayrı ilgilenmeye elverişli olmayacağı için, bu kuruluşların işlerine

bakmak üzere devlet bakanları ya da Başbakan Yardımcıları görevlendirilmektedir. Böylece Bakan sayısı gitgide artmaktadır.

Mehtap Raporunda bir birimin Başbakanlığa bağlı olmasına karar verirken göz önünde bulundurulan ve bundan sonra da yeni kurulacak birimlerin bağlantılarını kararlaştırırken uyulması gereken esaslar belirtilmiştir. Buna göre; merkezi hükümet teşkilatı içinde koordinasyon sağlamaya, ayrı ayrı birimleri belli hedeflere doğru yöneltmeye yarayan kuruluşlar Başbakanlığa bağlanmalıdır. Gördükleri hizmetlerden merkezi hükümet teşkilatına dahil birimlerin hemen hepsini faydalandıran kuruluşlar da, daha uygun bir bağlantı bulunamamışsa Başbakanlığa bağlanabilir. Ayrıca Başbakanlığa bağlanmaları için bir sebep bulunmamakla birlikte, başka bir yere bağlanmaları ciddi bir engel doğuracak olan kuruluşların Başbakanlığa bağlanmaları tek çıkar yol olarak gözükebilir. Bu çeşit bir bağlantının tipik örneği ise Diyanet İşleri Başkanlığıdır.

Mehtap Raporu, merkezi hükümet teşkilatı içerisinde her bir kurumu tek tek araştırıp, olanı ve olması gerekeni incelemiştir. Katma Bütçeler, Döner Sermayeli Kuruluşlar ve Fonlar da ayrıntılı olarak incelenmiştir. Ancak çalışma konusunun darlığı açısından bu kurumlara burada değinilmeyecektir.

Mehtap Raporuna göre, kurumların mevcut kuruluş kanunları birimlerin tespitinde bir yeksenaklık göstermemektedir. Türk idare teşkilatı, içyapısı itibariyle geniş ölçüde teşkilat kanunlarıyla düzenlenmekte, idari metinlere nispeten az bir yer verilmektedir. Bu teşkilat kanunları, genel çözümler yerine, içerikleri aynı olan meselelere farklı çözümler getirmektedir. Dolayısıyla bakanlıklar teşkilatında ve idarenin içyapısında sistem dağınıklığına ve tutarsızlığa yol açmaktadır. Bir idari kuruluşun aşırı derecede kanun konusu yapılması iki bakımdan sakıncalıdır. Birincisi, kanun koyucunun takdiri dışında olan teknik konular onun kararına bağlanmış olmaktadır; ikinci olarak da, ihtiyacın zaman zaman gerektirdiği teşkilat değişiklikleri için kanun tadili gibi uzun çaba isteyen bir usule başvurmak gerekmektedir.

Ayrıca kuruluşların görevlerini tespit eden mevzuattaki aykırılık, özellikle dairelerarası ilişkilerde göze çarpmaktadır. Genellikle ayrılarak, en ufak birime kadar görevlerin tespit edildiği teşkilatlarda kanunun saydıkları dışında herhangi bir durumun ortaya çıkması, çoğu defa, sorumluluğu ortada bırakmakta veya yetki tecavüzlerine yol açmakta ve görevin ifasına imkân vermemektedir. Bu gibi hallerde idarenin izlediği yol, ya kanunun tadiline giderek o durumu da kavrayacak bir hüküm koymak veya gerekli teşkilat varolduğu halde, ortada kalan görevi ifa etmek için yeni kuruluşa gitmek şeklinde gözükmemektedir. Her iki halde de, hizmet sürüncemede kalmakta, zaman, emek ve para israfına yol açmaktadır. Bu türlü aksaklıkların önlenmesi görev ve teşkilat kanunlarının belli standartlara bağlanması gerekir. Bu standartlar Mehtap Raporunda şu şekilde belirtilmiştir:

- a. Kanunlar teşkilatın gayesini ve ana görevini tespit ile yetinmesi; birimlerin ve şubelerin görevlerine inmemelidir.
- b. Kanunlar, kuruluşun birimlerini, şubelerini tek tek saymamalı ve iç teşkilatlanmada idare, ana kanun çerçevesinde serbest kalmalıdır.
- c. Birimlerin görevleri ve iç teşkilatlanma ile ilgili meseleler idari metinlerle düzenlenmelidir.

Hemen hemen her bakanlık kuruluşunda şu şekilde sıralanan ortak teşkilat birimleri bulunmaktadır: Müsteşarlık, Özel Kalem, Teftiş Kurulu, Tetkik Kurulu, Hukuk Müşavirliği, Levazım, Özlük İşleri, Yazı ve Evrak İşleri, Kitaplık, Disiplin Kurulu, Tayin ve İnzibat Komisyonu, Sivil Savunma Sekreterliği (Seferberlik Müdürlüğü).

Her bakanlıkta ortak olan bu birimlerin görevleri tespit edilirken, sanki ilk defa tesis ediliyormuş gibi mevcut kuruluşlara bakılmaksızın ve örnek alınmaksızın görevler sıralanmaya çalışılmıştır. Örneğin, Müsteşar'ın tanımı farklı kanunlarda defalarca yapılmıştır.

Mehtap Raporuna göre; her bakanlıkta prensip itibarıyla aynı işi gören bu birimleri farklı yetkilerle donatmamak ve farklı adlarla kuruluşlara

oturtmamak, aynı birimlerin birbirleriyle ilişkilerinde aynı yetkilerle hareket etmelerini ve belli mercilerde işleri bitirmelerini sağlamaya imkan verecektir. Bu imkan, hizmette koordinasyonu kolaylaştıracağı gibi, hizmetin verimini de arttıracaktır. Bu amacı sağlamak için, ana kuruluş kanununda ortak birimlerin yetki ve görevlerinin tespiti gereklidir.

Merkezi Hükümet Teşkilatının Taşra Birimleri

Araştırma projesine dahil 45 bakanlık ve daireden 30'u çeşitli taşra birimlerine sahiptir. Geri kalan 15'inin, ya taşra birimleri yoktur ya da araştırma konusuna girecek mahiyette değildir. Bunlar, Başbakanlık, Dışişleri Bakanlığı, Devlet Personel Dairesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme Enstitüsü, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Yakın ve Orta Doğu Çalışma Enstitüsü, Bakanlararası Prodüktivite Merkezi, Petrol Dairesi Reisliği, Elektrik İşleri Etüt İdaresi, Atom Enerjisi Komisyonu, Maden Tetkik ve Arama Enstitüsü, Türk Standartları Enstitüsü ve Devlet Tiyatrosu Genel Müdürlüğünden ibarettir.

Bakanlık ve daireleri bütün illerde teşkilata sahip olup olmamaları itibarıyla iki grupta toplamak mümkündür:

a. Her ilde hizmet teşkilatı bulunan bakanlık ve idareler: Adalet Bakanlığı, Bayındırlık Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Sanayi Bakanlığı, Tarım Bakanlığı, Beden Terbiyesi Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Kumandanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Toprak ve İskan İşleri Genel Müdürlüğü,

b. Bir kısım yerlerde hizmet teşkilatı bulunan bakanlık ve daireler: Basın Yayın ve Turizm Bakanlığı, Çalışma Bakanlığı, Gümrük ve Tekel Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri

Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Topraksu Genel Müdürlüğü, Tekel Genel Müdürlüğü, Devlet Üretme Çiftlikleri Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü.

Mehtap Raporunda, bakanlık ve dairelerin taşra kuruluşlarının çeşitliliği, dağılışı ve genişliği hakkında fikir vermek üzere personel ve birim sayıları ayrıntılı olarak, örneklerle birlikte belirtilmiştir.

Raporda, idare ve hizmette basitleştirme ve kolaylıklar sağlaması bakımından, merkezi hükümet kuruluşlarına bağlı taşra teşkilat birimlerinin ve teşkilat birimleri içerisindeki mevkilerin, özellik gösterenler hariç, belli tiplere göre standartlaştırılması önerilmektedir. Buna göre; teşkilat birimlerinin kamu hizmetlerini gereği gibi yetki ve sorumluluk taşıyarak görebilmeleri, yetki ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesiyle mümkündür. Yetki ve sorumlulukların açıkça belirtilmesindeki önemli bir fayda da, iş ve meselelerin mahallinde çabuk sonuçlandırılması ve merkezi idarenin, esas görevlerinden olan geliştirme ve ıslahat için zaman bulmasına imkan hazırlamasıdır. Taşra teşkilat birimlerinden il çerçevesinde hizmet görenlerin, İl İdaresi Kanunu ile öngörülen koordinasyondan daha ileri ve daha sıkı bir koordinasyona ihtiyaçları vardır. Özellikle, aynı ve benzer amaçlara hizmet edenlerin aralarında birlik kurulması veya hizmetlerin birleştirilmesi zaruridir. Tabii bu koordinasyonda kuruluş, idare, hizmet, kontrol, yerleşme, personel tedariki, eğitim gibi konularda tasarruf sağlanabilir. Çeşitli bakanlık ve dairelere bağlı taşra birimleri, personel ve malzeme gibi ihtiyaçlarını, bakanlık ödeneğinin veya kendilerine düşen kısmının yetersizliği ve dağıtımının zamanında ve yeteri kadar sağlanmaması, hizmete geniş ölçüde etki etmekte, çalışmalarda güçlükler yaratmaktadır. Mahalli teşkilat birimlerinin çalışmalarında güçlükler yaratan bu zorluğun giderilmesi Mehtap Raporuna göre ayrı bir inceleme konusu yapılmaya değer bir meseledir.

B. Personel Sistemine Bakışı

Türk kamu yönetiminde personel sayısı genişlik ve çeşitlilik göstermektedir. Devlet yönetiminin başarısı ehliyetli personelle mümkündür. D.P.D'nin kurulmasıyla personel işlerine yeni bir yön verilmeye başlanmıştır.

Mehtap Raporuna göre, şu görevler herhangi bir devlet hizmetindeki personel sisteminin esas unsurlarını teşkil eder:

- a. İşin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve teşkilatlandırılması,
- b. Personelin sınıflandırılması, derecelendirilmesi ve personel tedariki,
- c. Ücret nispetleri ve başka hizmet şartlarının tespiti ve düzenlenmesi,
- d. Her teşkilat için personel ihtiyaçlarının takdimi ve tespiti,

Modern personel idaresi sistemlerinde, kamu hizmetlerinin hepsine uygulanabilecek norm ve standartların kabul edilmesi lüzumlu sayılır. Başka bir deyimle ayrı ayrı dairelere has sistemler yerine, milli bir sistemin tercih edilmesi eğilimi vardır. Böyle bir sistemin kurulması ve yeknesak bir şekilde idaresi, merkezi bir otoriteyi veya otoriteleri gerektirir. Ancak sistemin işleyişine ait sorumluluklar merkezce çıkarılmış açık ve ayrıntılı yönetmeliklere uymak şartıyla, ayrı ayrı Bakanlık ve dairelere bırakılabilir.

Devlet Personel Dairesi her sınıfa düşen görevleri geniş olarak tarif etmeli; idareci, icracı sınıflara ve yazı işleri sınıfına, ayrı bir önem vermelidir; çünkü bunların ayrı ve farklı sınıflar olarak mütalaa edilmesi, personel idaresi bakımından yeni kavramların kabulünü gerektirecektir. İdarecilik, icracılık ve yazı işleri hizmetlerinin ortak özelliği, bunlarla ilgili görevlerin teknik mahiyette işler olmamasıdır. İdareci sınıfın yüksek kademeleri, daha çok dairelerinin genel politikası ile ilgili konularda bakanlara fikir verme işiyle meşgul olmalı; başka kademelerdeki idareciler de kabul edilmiş politika konuları üzerinde emirler vermekle görevli bulunmalıdır. İcra personeli, esas olarak kabul edilmiş politikanın emirler ve talimatlar gereğince yürütülmesi ile görevli

olmalıdır. Yazı işleri personeli, genel olarak kendi başına karar verecek personele ihtiyaç hissettirmeyen rutin işlerle uğraşmalıdır. Mesleki ve teknik hizmetler, normal olarak, idarecilik, icracılık ve yazı işleri görevlerini içine almamalı, imkan ölçüsünde özel uzmanlık konularına (tıp, mühendislik, mimarlık, hukuk vs. gibi) özgü kalmalıdır.

Rapora göre, Türkiye’de memurların yetiştirilmeleri konusu sistemli bir şekilde düzenlenmemiştir. Çeşitli idari birimler tarafından yetiştirme programları uygulanmakta ise de, bu faaliyetler dağınık, miktar ve kalite itibariyle ihtiyaçları karşılamaktan hayli uzak bulunmaktadır. Bu durum eğitim ihtiyaçlarının yeniden tespit ve eğitim programlarının bu ihtiyaçlara uygun bir şekilde ve bir plan dahilinde geliştirilmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır.

Personelin hizmete alınması konusunda, merkeziyetçilik lehinde ileri sürülebilecek hayli kuvvetli deliller vardır. Bu bakımdan, ilk safhada raporda şunlar tavsiye edilmektedir:

a. Her teşkilatla ilgili sınıfların, kademelerin ve iş yerlerinin (merkezde, illerde veya bölgelerdeki) son üç yıllık personel masrafları toplamını gösterecek istatistiki bilgiler toplanmalıdır.

b. Bu bilgilere dayanacak olan DPD, dairelerin hepsinde veya çoğunda ortak bulunan hizmet sınıfları için personel tedariki merkezileştirildiği takdirde, ihtiyaç duyulması olası personel miktarını hesaplamalı ve başarılı adayların nasıl dağıtılacağını (mesela büyük bir kısmının kamu hizmetine girerken oturdukları şehirden ayrılıp ayrılamayacaklarını) tespit etmelidir.

c. Yazılı sınavlar başta olmak üzere, çeşitli seçme metotlarının incelenmesi için teşebbüse geçilmelidir.

Reformların yapılmasında temel olarak kullanılacak bir kanunun çıkarılmasına ihtiyaç vardır. Bu kanun, DPD tarafından Maliye Bakanlığıyla istişarede bulunularak hazırlanmalıdır. (Mehtap Raporunun da tavsiyelerine dayanılarak 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılmıştır.) Ayrıca, personel meselelerinde ayrı ayrı kuruluşlara rehberlik edecek

teferruatlı mevzuatın hazırlanmasına da şiddetle ihtiyaç olacaktır. Hazırlanmasından doğrudan doğruya DPD'nin sorumlu bulunacağı bu mevzuat; ne zaman ve hangi seviyede karar alınması gerektiğini belirterek, personel idaresinin her veçhesi hakkında idarecilerin takip edecekleri esasları ve usulleri belirtmeli, teknik bir dille değil anlaşılır bir dille kaleme alınmalı, sistemde yapılacak değişikliklere uyacak esneklikte olmalıdır.

C. Merkezi Hükümet Görevlerindeki Eksikler ve Nedenleri

1. Görevlerdeki Eksikler

Mehtap Raporunda, Merkezi hükümet teşkilatı görevlerindeki eksiklikler başlıca dört gruba ayrılmıştır:

A. Türkiye'nin şartları içinde merkezi hükümet teşkilatınca yerine getirilmesi doğal gözüken bazı görevler hiç yapılmamaktadır. Bunlardan başlıcaları şu şekilde sıralanmıştır:

1. Kamusal ve özel kurumlar tarafından yapılan teknik ve bilimsel araştırmaların belli amaçlara yöneltilmesi, koordine edilmesi, başka ülkelerde edinilmiş deneyimlerin merkezden yönetilecek çabalarla kamuoyu ve ilgililere duyurulması,
2. Ülke içindeki nüfus hareketlerinin çeşitli usullerle merkezden takibi ve özellikle köylerden şehirlere nüfus akımı konusunda gerekli tedbirlerin alınmasında bu bilgilerden faydalanılması,
3. Türkiye'deki doğal kaynaklara ait temel envanterin yapılması,
4. Başta ekmek konusu olmak üzere, bütün gıda sorunlarının tespit edilecek temel amaçlara göre düzenlenmesi ve çözümlenmesi,

B. Sınırlarını tespit etmenin siyasi ve felsefi inançlar yüzünden pek güç olduğu bu birinci grup yanında, asıl büyük çoğunluğu, merkezi hükümet

görevi olarak ele alınmış görünmekle birlikte, gerçekleştirilmeleri için ciddi bir teşkilatlanmaya gidilmeyen veya yeter derecede gayret sarf edilmeyen görevler teşkil etmektedir. Bunlardan başlıcaları şunlardır:

1. İdarenin kendi içinde ve bütün kademelerde geliştirilmesi, bunun başlıca sorumluluk olarak bütün idarecilere benimsetilmesi, gerekli merkezi sorumluluğun belirtilmesi,
2. Bütün ulaştırma şebekeleri arasında koordinasyon sağlanarak belli bir ulaştırma politikasının güdülmesi,
3. Sanayinin plan esaslarına göre bölgeler arasında dağılması için gerekli tedbirlerin tespiti ve uygulanması,
4. Yabancı sermaye hareketleriyle ilgili çeşitli etkilerin incelenmesi ve analizlere göre gerekli tedbirlerin alınması,
5. Bütün enerji ve yakıt konularının belli bir temel politika etrafında birleştirilmesi,
6. Toprağın, doğal özelliklerini koruma tedbirleri de dahil çeşitli bakımlardan muhafazası,
7. Tarım ürünlerinin değerlendirilmesi ve standardizasyonu,
8. Ormanların korunması bakımından, orman içindeki veya kenarındaki köyler halkına çeşitli geçim imkanları sağlayacak tedbirlerin alınması,
9. Mahalli toplulukların kalkındırılması için gerekli projelerin yapılması ve uygulanması,
10. Bölge planlaması araştırmalarının bütün bölgeleri kapsamı içine alacak şekilde geliştirilmesi,
11. Yapı malzemesi araştırmalarının, yalnız mesken konularını değil kamusal ve özel kesimdeki bütün inşaatlarda kullanılan malzemeyi içine alacak şekilde düzenlenmesi,

12. Gecekonduyla ilgili meseleler başta olmak üzere, içme suyu, kanalizasyon gibi aslında mahalli hizmetler olarak gözüken, fakat merkezi hükümetin de sorumluluk yüklenmiş olduğu konuların gereken önemle ele alınması, köy imarıyla ilgili tedbirlerin belli bir temel politikaya göre yürütülmesi,
13. Turizm konusunun daha geniş bir iç teşkilatlanmaya ve iktisadi kalkınmanın bir parçası olarak düzenlenecek bir yönetime kavuşturulması,
14. Devlet binaları yapımının daha rasyonel esaslara göre düzenlenmesi,
15. Yüksek yargı organları kararlarının düzenli bir şekilde yayınlanması.

Yukarıda da görüldüğü gibi bu kategorideki eksik görevleri, kabul edilecek kıstasların derecesine göre, hayli arttırmak mümkündür. Mehtap Raporunda sadece en aşikar olanlar ve daha esaslı bir şekilde ele alınmaları açıkça belirtilmiş bulunanlar gösterilmiştir.

- C. Merkezi hükümet görevlerindeki eksiklikler bakımından en çok dikkati çeken noktalardan biri de, bu görevlerin yapılmasında ve hizmetlerin halka ulaştırılmasında görülen mahalli farklılaşmalardır. Bu farklılık, bölgeler arasında görülebileceği gibi, genel olarak köylerle kasabalar ve şehirler, hatta bazen şehirlerin değişik kesimleri arasında da görülmektedir. Bu şekilde bir eksikliğe veya dengesizliğe daha çok şu görev alanlarında rastlanmaktadır: Zabıta, Eğitim ve Kültür, Sağlık, Ulaştırma, İmar Kontrolü.
- D. Mehtap Raporuna göre; merkezi hükümet görevlerinin bazılarında görülen eksiklik, görevin benimsenmesine, gerekli teşkilatın kurulmasına rağmen, etkenliğinin azalması veya başlangıçta görülen seviyeye yükseltilmemesi şeklinde meydana çıkmaktadır. Burada, görevlerin açıkça merkezi hükümet teşkilatının sorumluluğu olarak tanınmasına ve gerekli teşkilatın sağlanmasına karşılık, idare kendisine verilen görevleri tam bir etkenlik ve verimlilikle yerine getirememektedir. Böyle bir eksikliği bütün görevlerde fark etmek mümkün olmakla birlikte, tarım, sanayi, ticaret,

turizm, eğitim, sağlık alanlarındaki etkenlik eksikliği, fazla derin araştırmalara lüzum göstermeden, hemen dikkati çekmektedir. Bu arada, gerek bu sayılan alanların içinde, gerekse bunlar dışında, daha belirli ve dar, çerçeveli bazı görevlerdeki etkenlik eksikliği daha çok dikkati çekmektedir.

1. Kanun tasarılarının yasama organına sevkinden önce, koordinasyon ve mevzuat konusunda kabul edilecek standartlara uygunluk bakımından incelenmesi,
2. Teftiş görevinin düzeltici ve yaratıcı bir görev olarak yürütülmesi,
3. Adli sicillerin merkezi ve eksiksiz şekilde tutulması ve hizmetlerinin geliştirilmesi,
4. Sanayi kontrollerinde iktisadi müeyyidelerin uygulanması,
5. Bitki ve hayvan ve türlerinin ıslahı, bu alanlardaki hastalıklarla ve zararlılarla mücadele,
6. Genel olarak avcılığın geliştirilmesi, özellikle su ürünleri avcılığı konusunda gerekli tedbirlerin alınması, su ürünlerinin değerlendirilmesi ve pazarlanması,
7. Kooperatifçiliğin ve ihracatın teşviki,
8. Çeşitli sebeplerle yeniden iskan edilenlerin üretici hale getirilmesi.

2. Görevlerdeki Eksiklerin Nedenleri

Mehtap Raporunda, merkezi hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi bakımından göze çarpan bu temel eksiklikleri başlıca şu nedenlere dayandırılmaktadır:

a. Mali İmkan Yetersizliği: Burada temel sebep olarak, devletin, yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri gerçekleştirebilmek için yeterli mali imkanlardan mahrum bulunuşu ileri sürülebilir. Ancak bunun evrensel bir sebep olduğunu ve mali kaynakların yetersizliği konusunun yalnız Türkiye’de değil, diğer gelişmiş ülkeler de dahil olmak üzere, dünyanın her yerinde söz konusu edildiğini unutmamak gerekir. Kamu görevleri için gerekli mali imkanların artırılması konusu, aslında Mehtap Raporunun çerçevesini aşan ve temel siyasi tercihlere kadar varan bir meseledir. Burada ise, mevcut kaynakların daha iyi kullanılmasında rol oynayan temel unsurlar ortaya konmuştur:

- *Kaynakların tahsisi:* Merkezi hükümetin elindeki mali kaynakların belirli önceliklere göre çeşitli hizmet alanlarına tahsisi konusu, planlı bir ekonomide uzun vadeli planlarla çözümlenmektedir. Bu bakımdan, bundan böyle, belli bir görev alanındaki mali imkanların artırılması, ya plandaki önceliklerin ya da tahsislerin değişmesine, ya da toptan kamu gelirlerinin arttırılmasına bağlı bulunmaktadır.

- *Cari giderler:* Türkiye gibi bir ülkede, yatırım giderlerinin mümkün olduğu kadar yüksek tutulması, cari giderlerin hayli tasarruflu bir şekilde karşılanmasını zorunlu kılmaktadır. Ancak, cari giderler yoluyla da yatırım politikasına yardımda bulunulduğu unutulmamalıdır. Örneğin, personel ücretlerinin yeterli bir seviyede tutulması, yatırım giderlerinin, daha iyi çalışan bir personel aracılığıyla, daha verimli bir şekilde kullanılmasını sağlayacaktır. Asıl konu, ülke ekonomisinin gereklerine göre cari giderler için en elverişli nispetin ve bu nispet içinde cari giderleri görevlerin başarılmaları bakımından en etkili kılan usullerin bulunmasıdır.

- *Mali yetki farkları:* Merkezi hükümet teşkilatı içindeki birimlerin mali yetkileri birbirinden farklıdır ve bunlardan bazıları öbürlerine nispetle daha fazla elastikiyete sahiptirler. Mali kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlayacak düzeltmeler ve yetki ayarlamaları objektif esaslara dayanılarak yapılmalıdır.

b. Personel Aksaklıkları: Merkezi hükümet görevlerinin eksik olarak yerine getirilmesindeki temel sebeplerden belki de en önemlisi personel konusundaki aksaklıklar ve yetersizliklerdir. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür:

1. Mevcut kamu görevlerinin çeşitli hizmet alanları arasında rasyonel bir şekilde dağıtılmış olmaması,
2. Personel rejiminin, statüler, ücretler ve personele sağlanan sosyal imkanlar bakımından yetersiz olması,
3. Personel için gerek hizmet öncesi, gerekse hizmet içi eğitimi bakımından gerekli bütün tedbirlerin alınmamış bulunması,
4. Personel yönetimi görevlerinin hem icracı birimler içinde, hem de merkezde henüz modern esaslara göre düzenlenmemiş olması.

c. Yön Gösterme ve Gözetim Yokluğu: Merkezi hükümet teşkilatına bağlı alt birimlerin başında bulunanlar ve bunlarda görev alanlar, yukarıdan aşağıya doğru idareyi belli amaçlara sevk edici, eksiklikleri giderici, yanlışları düzeltici bir gözetime ve denetime tabi tutulmamakta, teftiş görevi daha çok suç arayıcı ve cezalandırıcı amaçlar için kullanılmaktadır. Öte yandan, kanuni ve idari metinlerdeki dağınıklık ve personele rehberlik edecek esasların derli toplu bir şekilde hazır bulundurulmaması bu yöneltme ve gözetim eksikliğinin sakıncalarını daha da arttırmaktadır.

d. Teşkilat Bozuklukları: Görevlerin mevcut kuruluşlar arasında iyi dağıtılmaması, görevler için meydana getirilen teşkilatın yetersiz veya yanlış kurulması, yetki tekrarları, çatışmalar veya karışmalar doğuracak bazı kuruluşlara gidilmiş olması, organlar arasındaki bağlantıların iyi kurulmaması gibi sebepler, bazı görevlerin hiç yapılmaması, bazılarının eksik yapılması, bazılarının da etkenliğini kaybetmesi sonucunu doğurmaktadır. Mehtap Raporundaki tavsiyeler en başta bu kategorideki aksaklıkların giderilmesine yönelmiştir. Fakat daha önce de tekrarlandığı gibi, başka konulardaki

aksaklıklar giderilmedikçe, sadece bu alanda yapılacak düzeltmeler kamu görevlerinin yeterli bir şekilde görülmesini sağlamaya yetmeyecektir.

e. Kırtasiyecilik: İdari usullerde ve işlemlerde verim sağlayıcı değişikliklerin yapılması, aşırı şekilciliklerin kaldırılması, hem bazı görevlerin daha iyi görülmesini sağlayacak, hem de personelin vaktini ve eldeki kaynakları, görülmeyen veya eksik görülen görevler için kullanmaya imkan verecektir.

f. İyi Düzenlenmemiş Merkeziyetçilik: Türkiye'deki şartların özelliği çeşitli kamu görevlerinin merkezi hükümet görevleri sayılmasını ve birçok durumlarda da temel kararların yukarı seviyede alınmasını gerektirmektedir. Ancak, bu görevlerde merkezi hükümet sorumluluğunun kabul edilmiş bulunması, zaman israfı, tıkanıklık, personel yetersizliği, yavaşlık gibi çeşitli sakıncalar doğuran aşırı ve aslında çoğu zaman şekli merkeziyetçiliğin devam ettirilmesi için sebep sayılmamaktır. Bakanlar Kurulu seviyesine kadar çıkması gereken işlerin düzenlenmesinden başlayarak, sorumlulukların bakanlıklara, bakanlıklar içinde yetkili birimlere devredilmesi ve nihayet merkezi hükümet teşkilatının taşra birimlerinde, belli esaslar çerçevesinde, hareket imkanlarının artırılması gibi öneriler, şartların gerektirdiği merkeziyetçiliği elverişli bu yetki devri sistemi ile yumuşatmanın başlıca aşamaları olabilir. Bu raporda temel kuruluş ve görevlerin dağılışı bakımından tavsiye olunan öneriler, yukarıdan aşağıya doğru, belli esaslara uygunluk şartıyla verimli bir yetki devrine girişilebilmesi için elverişli bir çerçeve oluşturabilir. Ancak, bunun da, başta personel sorunları olmak üzere çeşitli konuların çözümlenmesine yakından bağlı bulunduğu şüphesizdir.

Mehtap Raporuna göre; merkezi hükümet görevlerinde eksikliğe yol açan sorunları gidermek ve aksaklıkları düzeltmek, her şeyden önce idarenin kendine düşen bir görevidir. Her idari kuruluş, en yukarı seviyedeki sorumlulardan en aşağı kademelerdeki personele kadar, kendi kendini düzeltmeyi ve geliştirmeyi başlıca görev olarak benimsemelidir. Oysa idarede görülen tipik davranış, bunu, kendi dışında, bazı tılsımlı formül sahiplerinin

başarabilecekleri bir iş saymak olmuştur. Dışarıdan yapılacak öneriler, düzelme ve gelişme yollarını göstermek üzere ileri sürülmüş birer telkin mahiyetinden öteye geçemez. Kendi kendini düzeltme ve geliştirme görevi idareye ve idarecilere aittir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNİN TEMEL FİKİRLERİ

I. DÖNEMİN ÖZELLİKLERİ

1980'li yılların idari reform anlayışı, görev alanının aşırı genişlediği, dolayısıyla kendisinin de gereksiz bir büyüme sergilediği ileri sürülen, hantal, kaynakları yutan, beceriksiz devleti konu almıştır. Yaklaşım, demokratikleşme, ulus ötesi kalkınma, artçı devlet, sanal bürokrasi kavramları üzerinde yükselmektedir. Azgelişmişlikten kurtulmanın yolu mevcut bürokrasinin tasfiyesinden, devletin iktisadi-toplumsal-kültürel yaşamdan uzak durmasından, dikkatlerin yerli değil yabancı dünyaya çevrilmesinden geçmektedir.¹⁵⁰

Devlet Planlama Teşkilatınca 1988 yılında TODAİE'den; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapması istenmiştir. Böylece konu, TODAİE tarafından, bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesi olarak ele alınmıştır. Bunun üzerine 1989 yılında KAYA projesi başlatılmış ve bu proje 1991 yılında tamamlanmıştır.

¹⁵⁰ Birgül Ayman Güler, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, a.g.e., s. 9

KAYA Raporu, Türk idare yapısını Başbakanlıktan ilçe düzeyine kadar inceleyerek önce mevcut durumlarını ve aksamalarını ele alan, ardından çözüm önerileri sunan kapsamlı bir bilimsel çalışmadır.

Güler'e göre KAYA birçok nedenden dolayı bir "idari reform dönemi projesi"dir. Birincisi kamu yönetiminin araştırılması ve reforma neden ihtiyaç duyulduğu sorgulanmamıştır; dolayısıyla amaç muğlak bırakılmıştır. İkincisi 1980 başlarından itibaren köklü bir değişim yaşayan uluslararası sistem ve işbölümünün yapısı sorgulanmamış; yeni dünya düzeninde Türkiye'nin değişen konumu tahlil edilmemiş; bu konu ile ilgili olarak Proje Yönetimi'nin görüşü ve ön kabulleri ortaya konulmamıştır. KAYA Projesi açısından bu büyük bir eksiklik, çünkü 1980'li yıllar 1945-1980 dönemi dünya işbölümü düzeninin kapandığı ve yeni bir dönemin açıldığı yıllardır. Yeni dünya düzeni, ülkelerin yalnızca uluslararası konumlarını etkilememiş, küreselleşme süreci ile devletin anlamı, yapısı ve işlevleri üzerinde doğrudan etkiler yaratmıştır. Üçüncüsü, bir bütün olarak devletin değişen işlevleri tümü ile sorgu dışı bırakılmıştır. KAYA Projesi öncekiler gibi, devletin ekonomik ve toplumsal yapı içindeki yeri nedir ve ne olmalıdır sorunu ile ilgilenmemiştir. Dördüncüsü, KAYA Projesi, "idari reform" döneminin diğer projeleri gibi "hızlı, etkili, verimli" çalışacak bir idari aygıt yaratmak üzere geleneksel örgüt geliştirme yöntemlerine dayandırılmıştır. Oysa 1980'li yıllar, geleneksel bürokratik örgütlendirmeyi iyileştirmeye yönelik tekniklerden bir yana, bu örgütlenme tipinin kendisinin tarihe mal olma yolunda hızla ilerlediğine tanık olunan yıllardır. Proje bu yöndeki değişimden söz etmemekte ve idarenin alternatif örgütlenme biçimlerine yöneltildiği gibi bir misyon yüklenmekten uzak kalmış bulunmaktadır.¹⁵¹

¹⁵¹ Birgül Ayman Güler, a.g.e., s. 40

II. KAYA RAPORUNUN HAZIRLANMASI VE AMACI

A. Kaya Raporunun Hazırlanması

1983'te işbaşına gelen siyasal yönetim, kamu yönetimine yönelik yaklaşımının bir gereği olarak; hizmetlerin daha düzenli, hızlı, etkili ve ekonomik biçimde yerine getirilmesini sağlamak düşüncesiyle, benzer nitelikli hizmetlerin tek bir bakanlık çatısı altında yürütülmesini kararlaştırarak, bu alanda köklü düzenlemelere gitmiştir.

Gerek bu yapılanmanın sistemin işleyişi üzerindeki etkilerini değerlendirme, gerekse son yıllarda yaşanan hızlı toplumsal değişmelere sistemin ne ölçüde uyabildiğini belirleme gereği, kamu yönetimi sisteminin yeniden incelenmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu amaçla, Devlet Planlama Teşkilatınca 1988 yılında TODAİE'den; Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ve yıllık program uygulamalarına ışık tutacak biçimde, kamu yönetimini geliştirmek ve yeniden düzenlemek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak; yapılan bu çalışmaların ve uygulamaların eksik yönlerini, aksaklıklarını, darboğazlarını ve sorunlarını belirlemek ve bunlarla ilgili alınması gereken önlemleri açıklığa kavuşturmak; Avrupa Topluluklarına katılma kararı almış olan Türkiye'nin, Topluluklara yönetsel uyum alanında yapması gerekli hazırlıkları saptamak üzere, bir yönetim araştırması yapması istenmiştir. Böylece konu, TODAİE tarafından, bir Kamu Yönetimi Araştırma Projesi olarak ele alınmıştır.

KAYA Projesi, teknik düzeyde üç aşamalı ve piramitsel bir yapı üzerine oturtulmuştur. Bu yapının ilk halkasını araştırma grupları oluşturmuştur. Projenin konu alanları ve kapsamı dikkate alınarak; merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra ve yurtdışı kuruluşları, yerel yönetimler, personel yönetimi, mali ve ekonomik yönetim, yönetsel işlemlerin azaltılması ve Avrupa Topluluklarına yönetim sisteminin uyarlanması konularında 7 ayrı araştırma grubu kurulmuştur. Bu gruplar şunlardır: Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu, Yerel

Yönetimler Araştırma Grubu, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu, Personel Rejimi Araştırma Grubu, Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum Araştırma Grubu, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu.

Proje örgütsel piramidinin, araştırma gruplarının üzerinde yer alan ikinci halkasında Genel Değerlendirme Grubu yer almıştır. Genel Değerlendirme Grubu, araştırma gruplarınca hazırlanan raporların ön incelemelerinin gerçekleştirilmesi ve bu arada ilgili grup raporları arasında gerekli genel uyumu sağlama görevini üstlenmiştir.

Projenin üçüncü ve en üst yönetsel halkası ise, Proje Yönetim Kurulundan oluşmuştur. Anılan kurul, kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini belirlemiş, yeniden düzenleme alan ve önceliklerini saptamış ve hazırlanan proje raporlarının son değerlendirmesini yapmıştır. Projenin, yönetim kurulunca belirlenen ilkeler içinde yürütülmesi ise, proje yöneticisince sağlanmıştır.

Araştırma, gerçekleştirilme süreci açısından, başlıca 7 ana dilime bölünmüştür. Bunlardan ilk üçü hazırlık, bilgi toplama ve toplanan bilgilerin çözümlenip değerlendirilmesine ilişkindir. Bu aşamada, her araştırma grubu tarafından çok sayıda grup içi alt araştırma yapılarak raporlaştırılmıştır. Araştırma sürecinin dördüncü ve beşinci aşamaları, her araştırma grubu tarafından hazırlanan genel grup raporlarının, Genel Değerlendirme Grubunda görüşülerek, bunlar arasında gerekli uyumun sağlanmasını öngörmüştür. Altıncı ve yedinci aşamalarda ise, anılan raporların Proje Yönetim Kurulunda değerlendirilerek, bunlar arasında bir bütünleştirmenin yapılmasını ve hazırlanan son raporun çoğaltılmasını kapsamıştır.

Araştırmada değişik veri toplama yöntem ve tekniklerinden yararlanılmıştır. Araştırmanın konusuna ve araştırma gruplarına göre az çok değişmekle birlikte, bunlar içinde en önemlileri; soru kağıdı ve anket uygulamaları, görüşme, gözlem, kaynak ve mevzuat taramasıdır. Böylece varolan yönetsel yapıya makro ölçülerde ve sistemci bir bütünlük içinde yaklaşılması yanında; sistem içinde yer alan hemen her hizmet alanı ayrı bir

inceleme konusu yapılarak, bunun üzerinde derinlemesine çalışılmıştır. Bu durum, yönetimin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan bakılabilmesini sağladığı gibi, örgütsel model geliştirme çalışmalarında daha çok durumsal davranmayı da kolaylaştırmıştır. Bu noktada, yeni örgütlenme yaklaşımında sistem içi yönetsel tutarlılığın sağlanmasına büyük bir önem verildiği burada vurgulanmalıdır.

B. Kaya Raporunun Amacı

KAYA Raporu, Türk idare yapısını Başbakanlıktan ilçe düzeyine kadar inceleyerek önce mevcut durumlarını ve aksamalarını ele alan, ardından çözüm önerileri sunan kapsamlı bir bilimsel çalışmadır.

Mali kaynağı DPT’ce karşılanan ve TODAİE tarafından yapılması öngörülen araştırmanın amacı DPT ve TODAİE arasında varılan anlaşma sonucu, “kamu hizmeti gören merkezi yönetiminin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri süratli ekonomik verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak ve böyle bir düzen içinde iş görmelerini sağlamak için kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek” olarak belirlenmiştir.

Projenin genel kapsamı, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumlarından oluşmuştur. Kamu Yönetimi Araştırması baştan sona, Proje Yönetim Kurulunun genel sorumluluk ve gözetiminde Başbakanlık, Bakanlıklar, Başbakanlığın ve Bakanlıkların bağlı kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler ile işbirliği içinde yürütülerek, TODAİE tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu kuruluşların yöneticileri ve özellikle APK birimleri, araştırmanın her aşamasında TODAİE'ye gerekli desteği sağlamışlardır.

KAYA Projesi gerek öngördüğü amaçlar, gerekse bu amaçlar düzleminde ele aldığı konular açısından çok yönlü ve geniş içerikli bir proje özelliğindedir. Araştırma sürecinin oldukça uzun bir süre almasına karşın, bütün yönetim sistemine makro ölçülerde ve bir bütünlük içinde yaklaşımları bu tür projelerin en büyük üstünlükleridir. Çünkü bu tür proje araştırmalarında yönetim sisteminin yalnızca bir yönü üzerinde odaklaşmamakta; sistemin işleme sürecindeki temel belirleyici konumunda bulunan her öge ayrı ayrı araştırma konusu yapılarak, yeni yapılanmada bunların ortaya çıkarabileceği sorunlar derinlemesine değerlendirilmektedir. Bu nedenle, bu tür makro ölçekli projelerde, çeşitli bilimsel süzgeçlerden geçirilerek üretilen çözümsel önerilerin, uygulama geçerliliği yüksek bir düzeyde bulunmaktadır.

Ergun'a göre, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, yönetim biliminin Türkiye'deki yaklaşık elli yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve etkin ve nitelikli hizmet görmesi amacına yönelik olarak yapılan ve yeniden düzenlemeyi amaçlayan önemli birtakım araştırma etkinliklerinin kapsamlı örneğidir.¹⁵²

III. KAYA RAPORUNUN TEMEL FİKİRLERİ

A. Araştırma Grupları

Daha önce de belirtildiği gibi KAYA Raporu 7 ayrı araştırma grubu tarafından yürütülmüştür. Aşağıda, belirtilen grupların kuruluş amaçları ve yürüttükleri çalışmalar ana noktalarıyla kısaca açıklanmaktadır:

¹⁵² Turgay Ergun, a.g.e., s. 12.

1. Merkezi Yönetim Araştırma Grubu

Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, merkezi düzeyde yürütülen hizmetleri ve bu hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili kuruluşları, projede öngörülen amaçlar doğrultusunda incelemek üzere kurulmuştur.

Grup, öncelikle kamu yönetim örgütünün son durumunu görebilmek amacıyla, bir genel durum saptama incelemesine girişmiştir. Bunun sonunda, 1988 yılındaki varolan örgütsel yapıyı genel çizgileriyle yansıtıcı nitelikte T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi 1988 adlı yapıt hazırlanıp iki kitap olarak yayımlanmıştır. Bu çerçevede, merkezi yönetim görevlerinin genel bir dökümü yapılarak, bunlardan yerel yönetimlere aktarılabilecek olanlar saptanmaya çalışılmıştır.

Başta Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık olmak üzere, araştırmanın ortak görevler ve ana hizmet grupları bölümlerinde yer alan (ekonomi ve maliye dışındaki) görev ve hizmet alanları üzerinde çalışılmıştır. Adalet ve milli savunma hizmetleri ise araştırma kapsamı dışında tutulmuştur.

2. Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu

Bu grubun başlıca inceleme alanı, Türkiye'deki ekonomik ve mali yönetim ve bununla ilgili kuruluşlardır. Bu alandaki ana sorunlardan birisi, mali ve ekonomik yönetimin kapsamca belirlenmesidir. Bir yandan kamu yönetiminin üstlendiği görevlerin çeşitlenip çoğalması, öte yandan pek çok kamusal etkinliğin ekonomik ve mali alanda yansımalarının görülmesi, mali ve ekonomik yönetimin kapsamının belirlenmesini güçleştirici bir etken olmuştur.

Bu güçlüğün aşılmasında ise, maddi-işlevsel ve organik-kurumsal iki yaklaşımın birlikte kullanılmasının uygun olacağı düşünülmüştür. Bu nedenle, önce, mali ve ekonomik alanda etkinlikte bulunan kuruluşların belirlenmesi

yoluna gidilerek, bu kuruluşların kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuat derlenmiş; daha sonra da alana ilişkin başlıca yasal düzenlemeler taranarak, ilgili kuruluşlara görev ve yetki veren hükümler üzerinde durulmuştur.

Araştırmada ekonomik ve mali yönetim, kuruluşlar ölçeğinde ayrı ayrı incelenmiş, işlevsel yaklaşımdan da tamamlayıcı bir öge olarak yararlanılmıştır. Yürütülen çalışmada özellikle merkezi yönetim düzeyinde ekonomik ve mali karar mekanizmaları ve buna bağlı görev ve yetki düzeni üzerinde durulmuş, zorunlu olmadıkça bakanlıkların ana hizmet birimlerine inilmemiş, varolan durum veri olarak benimsenmiştir. Merkez Bankası ile KİT'lerin statülerinin incelenmesi ise araştırma konusu dışında bırakılmıştır.

3. Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum Araştırma Grubu

Avrupa Topluluklarına tam katılmaya ilişkin hazırlık süreci içinde Türk kamu yönetim sisteminin, Topluluk koşullarına uyumluluğunun sağlanması büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan, Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum Araştırma Grubunda ana çıkış noktası, yönetmelik uyum için varolan durumun saptanması olarak benimsenmiştir.

Bu amaçla, merkezi eşgüdüm birimlerinin, bakanlıkların uzmanlaşmış birimlerinin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetmelik uyum konusundaki (gerek ortaklık sürecinde gerekse katılmaya hazırlık sürecinde) örgütlenme durumları ile bunların işleyişi incelenerek; ana noktalarıyla Avrupa Toplulukları ilişkilerinin yönetmelik tabanı ve bu konuda yapılması gerekli düzenlemeler belirlenmiştir.

4. Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu

Bu grup, merkezi yönetimin taşra ve yurtdışı kuruluşlarının örgütlenme ve yönetimden doğan sorunlarını ortaya çıkarmak ve bunlarla ilgili çözümsel sonuçlar geliştirmek üzere kurulmuştur.

Grup, taşra ve yurtdışı yönetimde varolan sorunları belirlemek üzere; valilere, kaymakamlara, bölge müdürlerine, taşra yöneticilerine, yurtdışı örgütü bulunan kamu kurumlarına, yurtdışı birim görev şeflerine ve yurtdışı örgütü birim yöneticilerine yönelik olmak üzere toplam 7 tür soru kağıdı geliştirmiş ve uygulamıştır. Soru kağıtlarına verilen yanıtlar; görüşme, kaynak ve mevzuat tarama teknikleriyle birlikte değerlendirilmiştir.

5. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu

Bu grup tarafından üzerine durulan yerel yönetim modeli iki ana toplumsal amaç üzerine oturtulmaktadır. Bunlardan ilki, Türk toplumunun demokrasi yönündeki tercihleri ve özlemleri; ikincisi ise, yerel yönetimlerin topluma, daha nitelikli, ekonomik ve verimli hizmet üretmelerine yöneliktir. Bu yaklaşım içinde öngörülen model, merkezi yönü ağır basan yerel yönetim kurumuna, güçlü ve daha demokratik bir nitelik kazandırmayı amaçlamıştır. Bunun için, araştırma kendi içinde kentsel ve kırsal yerel yönetimler olarak iki alt gruba bölünmüş ve her yönetim bölümü için, öngörülen model ilkelerini sınavıcı yönde, geliştirilen varsayımların geçerlikleri üzerinde çalışılmıştır.

6. Personel Rejimi Araştırma Grubu

Personel Rejimi Araştırma Grubu, kamu personel sisteminin; ülkenin değişen ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik koşullarına uyumlu bir

düzeye getirilmesini ve o arada da yeni bir içerik kazanan uluslararası ilişkilerin gerektirdiği bir yapı ve işlerliğe kavuşturulmasını sağlamak üzere; kamu hizmeti görevlilerinin sağlam ve sağlıklı bir statüye kavuşturulmasının, kamu kesiminde uygulanan aylık ve ücret düzenini basitleştirip iyileştirmenin, terfi ve kadro sisteminin nesnel ve adil ilkelere bağlanmasının olanaklarını araştırarak, bu konuda uygulama yeteneği olan bir dizi çözüm önerilerini belirlemek amacıyla kurulmuştur.

7. Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu

Yönetmelik işleyiş sırasında beliren ve aşırı kırtasiyecilik örneği olarak ortaya çıkan sorunları ve bunların kaynaklarını araştırma yoluyla yönetim-halk ilişkilerindeki bir dizi işlemlerin basitleştirilmesi, bu grup çalışmalarının temel amacını oluşturmuştur. Bu çerçevede, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu, yönetmelik işleyişteki belirli temel sorunları odak noktası olarak almıştır. Bu sorunların başlıcaları; yönetimde işlemlerin gereğinden çok uzun ve karmaşık olması, çoğu işlemler için gereksiz bilgi ve belge istenmesi, işlemlerin yürütülmesi ve sonuçlandırılmasında etkinlik ve verimliliğin gereğince sağlanamaması üzerinde yoğunlaşmıştır.

B. Merkezi Hükümet Teşkilatına Bakışı

KAYA Raporunda merkezi hükümet teşkilatında yer alan birimler incelenirken, önce mevcut birimlerin durumları hakkında bilgiler verilmiş, sonra da öneriler sunulmuştur. Bu çalışmada da raporda izlenen yola bağlı olarak, merkezi hükümet teşkilatı hakkında bilgi verilmesi uygun görülmüştür.

1. Bakanlar Kurulu, Başbakanlık ve Devlet Bakanları

Bakanlar Kurulu ilgili mevzuat gereği yürütmeye ilgili sayısı ikiyüze yaklaşan çok değişik konulardaki kararlarıyla, devletin en önemli karar organlarından birisidir. Bakanlar Kurulunca alınan kararlar, atamaya ilişkin, ekonomik ve mali nitelikli ya da genel yürütme bağlamında değerlendirilebilecek türden kararlardır. Doğrudan bir bakanlıkça alınabilecek çoğu kararın, Bakanlar Kurulunun karar yetkisi içine çekilmesi; anılan kurul gündeminin sürekli biçimde genişlemesine ve o arada da çeşitli hizmet gecikmelerine yol açmaktadır.

Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konuların neler olması gerektiği konusunda, bir düzenlemenin olmaması, belirtilen duruma yol açan önemli nedenlerden birisidir.

Ayrıca, Bakanlar Kurulunun ürettiği kararlarda, kararın siyasal boyutu kadar, teknik ve hukuksal boyutları da büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte gerek olağan işleyişte gerekse toplumsal, siyasal, ekonomik kriz anlarında, Bakanlar Kuruluna dolaysız yoldan bilgi ve uzman görüşü sağlayabilecek destek birimi ya da birimleri sistemde yer almamaktadır.

Bakanlar Kurulunun, gelişen devlet sistemi içinde almakta olduğu kararların büyük bölümü, daha alt düzeydeki organlarca alınabilecek türdeki kararlardan oluşmaktadır. Bu açıdan, Bakanlar Kurulunun alacağı kararların hukuksal çerçevesinin yeniden düzenlenmesi sağlanmalıdır.

KAYA Raporuna göre, bu yeniden düzenlemede, Bakanlar Kurulunca alınacak kararların şu iki temel ilkeye dayandırılması uygun olacaktır:

- Doğrudan hükümetin ortak sorumluluğuna giren, genel siyasetin yürütülmesi işleriyle ilgili kararlar Bakanlar Kurulunca alınmalıdır.

- Daha alt düzeydeki yürütme ve karar organlarınca çözüm sağlanamayan ve bakanlıklar arası uyuşmazlığa neden olan konular, Bakanlar Kurulunda sonuçlandırılmalıdır.

Ancak bu noktada, Bakanlar Kurulunun görev alanına girecek konular, duyulan gereksinimlere göre değişebilir bir özellik de göstermeli; bakanlıklara ya da başka kuruluşlara verilmiş görevlerle ilgili karar yetkisi çok zorunlu durumlarda Bakanlar Kurulunda toplanabilmeli; Bakanlar Kuruluna verilmiş görev ve yetkiler de daha alt organ ve kuruluşlara aktarılabilmelidir.

Çıkarılacak yasa ya da KHK türü mevzuatta, her konunun Bakanlar Kuruluna gitmesinden sakınılmalı; buna ancak çok zorunlu durumlarda başvurulmalıdır. Bu yaklaşımla, Bakanlar Kurulunu değil, ancak birden çok bakanlığı ilgilendiren konuların, ilgili bakanlıklar arasında sağlanacak yatay eşgüdüm yoluyla çözülmesi temel alınmalı; birkaç bakanlığı ilgilendiriyor gerekçesiyle her konunun Bakanlar Kurulu gündemine sokulması alışkanlığından kaçınılmalıdır.

Bakanlar Kurulunun daha etkin bir yapıya kavuşturulabilmesi yönünden, bu kurulun çalışma ve işleyiş düzeni belli bir yönetime bağlanmalıdır. Bu çerçevede, bir Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği kurulmalı ve bu Sekreterlik ile yardımcılık görevleri ise, siyasi tercihe konu olabilecek nitelikte istisnai memurluk olarak değerlendirilmelidir.

Başbakanlık; bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, hükümetin genel politikasının yürütülmesini gözetmek, devlet örgütünün düzenli bir biçimde işlemesini sağlamak ve anayasa ve yasalarla başbakana verilen çeşitli görevleri yerine getirmek üzere kurulmuştur.

Başbakanlık örgütündeki yapılaşmaya tarihsel gelişim süreci içinde bakıldığında, Başbakanlığın sürekli bir büyüme ve gelişme gösterdiği ve devlet örgütü içinde en dinamik biçimde gelişen örgütlerden birisi durumuna geldiği anlaşılmaktadır.

Örgütsel büyüme gerçekte görevsel büyüme anlamına da gelmektedir. Nitekim Başbakanlık ana hizmet birimleri arasında yer alan genel müdürlük ve başkanlıkların görevlerine yakından bakıldığında; bunların bir bölümünün doğrudan ilgili hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan bakanlıklarla, bir

bölümünün ise, ayrı bir birim oluşturulmasına gerek duyulmayacak nitelikte danışma hizmetine dönük görevlerle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığının; Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatının; Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı da Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Milli Eğitim, Kültür ve Turizm Bakanlıklarının görev alanları ile girişiklik gösteren görevlerle yetkilendirilmişlerdir. Buna karşılık, söz konusu ana hizmet birimlerinde görevin gerektirdiği sayı ve nitelikte eleman istihdamı sağlanmadığından, bu birimler kendilerine verilen görevleri tam olarak yapacak duruma hemen hiçbir zaman gelememişlerdir.

Başbakanlık merkez örgütünün yapısı, Başbakanın, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak ve hükümetin genel politikasının yürütülmesini gözetmek, biçiminde açıklanabilecek olan asıl görevine uygun düşmemektedir.

Son yıllarda Başbakanlık bağlı ya da ilgili kuruluşu statüsündeki kuruluş sayısının büyük bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Başbakanlıkta müsteşarlık, başkanlık, genel müdürlük, vb. adlarla anılan bağlı kuruluşların sayısı 22; ilgili statüdeki kuruluşların sayısı da 15'tir. Özellikle kendisine bağlı ve ilgili kuruluşlarla Başbakanlık, bir hizmet bakanlığı görünümündedir. Bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanlarına bakıldığında, bunların büyük çoğunluğunun gerek yapı gerekse ürettikleri hizmetler yönünden Başbakanlıkla doğrudan ilişkisi bulunmaması gereken kuruluşlar oldukları görülmektedir. Başbakanlıkla ilişkilendirilme gerekçeleri tutarlı olmayan ya da böyle bir gerekçe hiç bulunmayan çok sayıdaki kuruluşun, bu ilişkililik durumunun sürdürülmesi; bunların hizmet yönünden ilgili oldukları bakanlıklar ile kendi aralarında çeşitli eşgüdüm sorunlarına yol açtığı gibi; bu durum, yönetimin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğü ilkesini de bozmaktadır.

Başbakanlık bağlı kuruluşlarından bazıları; çok geniş yetkilerle donatılma, görevsel açıdan kuruluş amaçlarının dışına çekilmeye zorlanma

ya da üstlendikleri görevler yönüyle yeni görev girişikliklerine yol açma gibi nedenlerle dikkati çekmektedirler. Nitekim bunlardan Devlet Planlama Teşkilatı, süreç içinde kendisine eklenen uygulama birimleri nedeniyle temel amaçlarından uzaklaşmış; Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, görev ve ilgi alanı açısından aşırı ölçüde genişlemiş; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı da ayrı bir bakanlık biçiminde örgütlenebilecek kadar, ekonomik konularla yetkilendirilmiştir. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ise, üstlendiği görevler bakımından, çeşitli bölgesel ve yerel kuruluşlarla yetki geçişmelerine yol açacak bir yapı olarak ortaya çıkmıştır.

Öte yandan bağlı ve ilgili kuruluş görev alanlarındaki çeşitlenmeye ve bunların işleyişine bakılırsa, Başbakanlığın bakanlıklar arasında genel eşgüdüm ve onların görevlerini gözetme sorumluluğunun çok ötesine çıkan ve doğrudan yürütmenin içine giren bir işlev içine sokulmuş bulunduğu anlaşılmaktadır.

Hizmet verimliliğini artırmak açısından, bir kuruluşun Başbakanlıkla bağlı ya da ilgili kılınmasında belirli temel ilkelerden yola çıkılmalıdır. KAYA raporunda bu ilkeler şöyle ifade edilmiştir:

1. Merkezi yönetim içinde, Başbakanlığa bağlanacak kuruluşlar, bakanlık ve diğer kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamayı amaçlayan ve ayrı görevler için kurulmuş birimleri belli amaçlara doğru yöneltmeye dönük hizmetler veren kuruluşlar olmalıdır. Başbakanlıkla bağımlılık ilişkisini sürdürmesi gereken bağlı statüdeki kuruluşlar şunlar olmalıdır: Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı, Devlet Enformasyon Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Devlet Personel Başkanlığı, Devlet Arşivleri Kurumu Genel Müdürlüğü, Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı.

2. Doğrudan belli bir bakanlıkla ilgisi kurulamayan ve hizmetleriyle yönetim içindeki bakanlık ve diğer kuruluşların çoğunluğunu yararlandıran kuruluşlar, Başbakanlıkla ilgilendirilmelidir. Başbakanlıkla ilgili statü içinde

ilişkilendirilmesi gereken kuruluşlar şunlar olmalıdır: Danıştay Başkanlığı, Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü (TRT), Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (DİE), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü (TODAİE), Güneydoğu Anadolu Ekonomik Kalkınma Kurumu Başkanlığı (GAEK), Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü (AA).

3. Bakanlıklara bağlanabilir olmakla birlikte, görev alanları açısından bağlanmaları açık bir sakınca gösteren merkezi yönetim kuruluşları Başbakanlığa bağlanmalıdır.

4. Belirtilen temel ilkelere uygunluk göstermeyen merkezi yönetim birimleri bakanlıklara bağlanmalı ya da bakanlıklarla ilgili kılınmalıdır.

Başbakanlığa bağlı ve ilgili kuruluşları arasında yer alan kurumlardan bilimsel ve teknolojik nitelikte hizmet üretenlerin ayrı bir bakanlık çatısı altında toplanmaları gereklidir. Bilim ve Teknoloji Bakanlığı adıyla kurulacak bu bakanlığa bağlı ya da ilgili statüde şu kuruluşlar bağlanmalıdır: Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Devlet Meteoroloji Kurumu, Türk Ölçümler Enstitüsü, Türk Coğrafya ve Harita Enstitüsü, Türk Standartları Enstitüsü, Verimlilik Sağlama Kurumu.

Raporda kurulması önerilen Türk Coğrafya ve Harita Enstitüsü, çeşitli ölçeklerde genel ve özel amaçlı harita hazırlama işleriyle; Türk Ölçümler Enstitüsü ise, meteorolojik standartların hazırlanmasıyla görevlendirilmelidir. Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü ise, Devlet Meteoroloji Kurumu olarak yeniden düzenlenmelidir. Öte yandan, kamu kurumu niteliğinde bir kuruluş olan Milli Prodüktivite Merkezi de varolan görevleri çerçevesinde, Verimlilik Sağlama Kurumu adıyla düzenlemeye tabi tutulmalıdır.

Gençlik ve spor hizmetleriyle ilgili görevlerin etkinliğinin sağlanabilmesi açısından, bu hizmetlerin kapsamı genişletilerek, Başbakanlıkla olan bağlantısı ortadan kaldırılmalı ve Gençlik ve Spor Bakanlığı kurulmalıdır.

Başbakanlık ilgili kuruluşları içinde yer alan ve raporda değinilmeyen kuruluşlar ise, görev ve hizmet alanları yönünden sektörel anlamda ilişkili

oldukları bakanlıklarla ilgilendirilmelidir. Bu ilişkinin kolayca kurulamadığı işletme ve kuruluşlar ise, ekonomiden sorumlu bakanlıkla ilgilendirilmez.

Devlet bakanları, ilgili mevzuata göre, Başbakan'a yardım etmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyon sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda deneyim ve bilgilerini aktarmak gibi gerekçelerle atanmakla ve bu uygulama geleneksel bir özellik kazanmış olmakla birlikte, uygulamadaki devlet bakanlığı işlevi, belirtilen çerçeveyi çok aşmaktadır.

Devlet bakanları, belirtilen görevler yanında; hükümetle parti genel merkezi ilişkilerinde eşgüdüm sağlanması ve Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının siyasal yönetimiyle de ilgili kılınmışlardır. Bu ilgilendirme devlet bakanlarının konum ve işlevini, görünüş açısından hizmet bakanlarına çok yakın bir duruma getirmiştir. Böylece devlet bakanı kavramı, devlet bakanlığı kavramına dönüşmüş bulunmaktadır.

Devlet bakanları arasından atanan Başbakan yardımcılarının görevi, hükümet siyasetlerinin uygulanmasında Başbakan'a yardımcılık etme ve bakanlıklar arası eşgüdüm sağlama göreviyle sınırlandırılmalıdır.

Devlet bakanlarının görevleri, özel önem taşıyan konular ile hükümet ve TBMM arasındaki ilişkilerde Başbakan'a yardım etme, çeşitli konularda hükümet içi eşgüdüm sağlama ve bilgi ve deneyimleri ile hükümetin alacağı kararlarda Bakanlar Kuruluna yardımcı olma konularıyla sınırlandırılmalıdır.

Devlet bakanlarının yeniden düzenlenecek görev alanları ve yetkileri açısından, devlet bakanlığı kavramı kaldırılmalıdır. Devlet bakanları, Başbakanlığa bağlı ve Başbakanlıkla ilgili kuruluşların yürütme görevlerinden değil; ancak, bunların merkezi eşgüdüme dönük konulardaki genel gözetim ve denetimlerinden sorumlu olmalıdır. Bu çerçevede, bağlı ve ilgili kuruluşların devlet bakanlarına bağlanması kaçınılmazdır.

2. Ortak Görevler

Araştırma

Bilim ve araştırma konusu, Türkiye'nin gündemine kurumsal anlamda ilk kez planlı dönemde girmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bilim ve araştırma konusuyla ilgili iki ayrı kurumun oluşturulması öngörülmektedir. Bunlardan Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) o dönemde kurulmuş; İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında adı Türkiye İktisadi ve Sosyal Araştırma Kurumu olarak anılan ve sosyal araştırmaları yapması amaçlanan kurum ise, arada geçen süre boyunca yapılandırılmamıştır.

Planlama için gerekli araştırmalara öncelik verecek olan Türkiye İktisadi ve Sosyal Araştırma Kurumunun oluşturulamaması, sosyal araştırma alanındaki görevsel boşluğu doldurmak üzere Devlet Planlama Teşkilatının görev kaydırmasına neden olmuş ve araştırma etkinlikleri temel bilimler alanında yoğunlaştırılmıştır. Böylece bilim ve araştırma politikalarını dar bir çerçevede ele alan ve değerlendiren bir anlayış gelişmiştir.

Gerek Başbakanlık gerekse bakanlıklar bünyesindeki araştırma yapmakla görevli birimlerce gerçekleştirilen araştırma geliştirme çalışmalarının, uluslararası nitelikte bilimsel araştırma ölçütlerine göre bir değerlendirmesi yapıldığında, bunların birçoğunun inceleme niteliği taşıyan, alt düzey çalışmalar olduğu anlaşılmaktadır.

Halkın bilimsel düşünmeye yatkınlığını sağlayacak ve bilim alanında yapılan çalışmaları destekleyecek yönlendirici politikalar izlenmemekte ve bilimsel araştırma çalışmalarında kamuoyunun duyarlılığının sağlanmasından genellikle uzak durulmaktadır. Kamu iletişim birimleri bu konudaki aydınlatma sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmemektedir. Ayrıca gençleri, araştırma konularına yönlendirecek yayınların sayısı azdır.

KAYA Raporuna göre, bilimsel araştırma hizmetlerinin planlanmasına geniş bir çerçevede yaklaşılmalıdır. Bu nedenle, raporda araştırma

faaliyetlerinin gelişimi ve verimliliği açısından yapılması istenen öneriler şunlardır:

1. Ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınma amaçlarına koşut olarak, Bilimsel Araştırma Ana Planı hazırlık çalışmaları başlatılmalıdır.

2. Belirtilen hazırlık çalışmalarında yararlanılmak üzere, Avrupa Topluluğu ülkelerinin bilim ve araştırma alanında izledikleri siyasalardaki gelişmeler yakından incelenip değerlendirilmelidir.

3. Bilimsel araştırma yöntem ve tekniklerinin öğrenciye kazandırılması amacıyla ilgili öğretim programları yeniden düzenlenmelidir.

4. Genç kuşağın bilimsel düşünme gücünü geliştirici yönde, fen ve sosyal bilimler alanlarında proje yarışmaları düzenlenmeli ve bunların yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

5. Akademik nitelik taşıyan yayınların yaygınlaştırılarak, araştırmacıların bunlardan yararlanma olanaklarını arttıracak bir sistem geliştirilmelidir.

6. Bilimsel çalışmaya yönelik yeni ortamlar yaratmak ve ilgi kaynaklarını geliştirmek amacıyla, birer eğitim ve araştırma merkezi işlevini görece, bilim ve doğa tarihi müzelerinin kurulması sağlanmalıdır.

7. Üniversitelerce yürütülen araştırma çalışmaları özendirilmeli; araştırmacı insan gücünün yetiştirilmesine hız verilmelidir. Lisansüstü düzeyde öğrenim görmüş nitelikli insan sayısını artırmak amacıyla yeni yetiştirme programları düzenlenmeli ve varolan programların kapasitesi artırılmalıdır.

8. Kamu kuruluşlarında varolan araştırma birimlerinin görevsel etkililikleri ayrı bir araştırma konusu yapılarak değerlendirme sonuçlarına göre bu birimlerde yapısal düzenlemelere gidilmelidir.

Planlama

Yönetmel yapının etkinleştirilmesinde, hem yönetmel planlama hem de kalkınma planlaması açılarından planlama işlevinin ve örgütlenmesinin düzenlenmesi, ortak görevler içinde en önemli temel ilgi alanlarından biridir. Bu nedenle, planlı kalkınma dönemine geçildikten sonra, konuyla ilgili yeni örgütler oluşturma gereği duyulmuş ve bu amaçla, yönetim yapısının değişik basamaklarında çeşitli düzenlemelere başvurulmuştur.

Türk kamu yönetiminde, 1960'lı yıllarda planlı döneme geçilmesiyle birlikte geçen sürede, planlama sistemi oluşturulurken, planlama sürecinin gerekli kıldığı örgütsel yapılaşma, DPT dışında, yönetim yapısının bütünü göz önünde tutularak önemiyle orantılı biçimde ele alınmamış ve bu durum geçerliliğini sürekli olarak koruyagelmiştir.

Sistem içinde planlama anlayışının yerleşmemiş olması, doğal olarak, diğer temel yönetmel işlevleri de olumsuz biçimde etkilemekte; özellikle yöneltme, eşgüdüm, denetim ve kaynak kullanımı gibi yönetmel süreçlerde çeşitli sorunlar yaratmaktadır.

Planlamanın yönetim açısından taşıdığı önemin yeterince anlaşılamaması ve planlama sisteminin gereği gibi kurulamamasının da bir sonucu olarak, DPT zamanla, kuruluş amacından çok farklı görevlerle ilgilendirilmiştir. DPT'nin kamu yönetimi içindeki ana konumunda ortaya çıkan ve onu asıl amacından uzaklaştıran gelişmeler, bu kuruluşun gerek kendi çalışmaları, gerekse diğer kuruluşlarla ilişkileri açısından çeşitli sorunlar doğurmaktadır. Temel işlevi hükümete danışmanlık olan bu birimin, uygulamanın içine girmesi, yürütmeye ana sorumluluğu taşıyan bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi gereken görevlerin etkililiğini sınırlarken; bu durum, DPT'nin de gereksiz olarak büyümesine neden olmuştur.

Bakanlık ve kamu kuruluşlarında oluşturulan Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) birimleri, genellikle kendilerine verilen görevleri yerine

getirebilecek durumda bulunmamaktadır. Bu birimlerin geliştirilmesi için zaman zaman kimi girişimler yapılmasına karşın, sonuç alıcı bir yapıdan söz etmek olanaklı değildir. APK birimlerinde nitelikli iş gücünün istihdamını sağlayıcı politikalar izlenememekte ve bu birimler çoğu kurumda, bir tür, eski üst düzey bürokratların pasif bekleme yeri olarak algılanmaktadır ve hizmetin niteliği olumsuz yönde etkilenmektedir.

KAYA Raporunda planlama faaliyetleri açısından öne sürülen tavsiyeler şunlardır:

1. DPT, ana işlevleri doğrultusunda ve özellikle planlamanın mekan ve katılım boyutundaki yetersizliklerinin giderilmesini sağlayıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir. Ayrıca DPT'nin temel işlevleri ise, kalkınma için izlenecek ekonomik ve sosyal politikayı saptamada hükümete yardımcı olmak; kalkınma plan ve program taslaklarını hazırlamak; bunların uygulanmasını izlemek ve sorumlu birimler arasında gerekli eşgüdümü sağlayarak, planın başarı ile uygulanması için gerekli önlemleri almak, biçiminde düşünülmelidir. DPT ekonomik ve toplumsal sistemi yönlendirmek üzere hükümetçe yapılacak makro düzeydeki tercihlerin belirlenerek, ulusal ve bölgesel öncelikleri saptama görevini de üstlenmelidir.

2. Yüksek Planlama Kurulu, çalışma alanı planla çok yakından ilgili olan bakanlıkların yetkili temsilcilerini bir araya getiren bir teknik karar hazırlama organı durumuna getirilmeli; bu arada varolan Yüksek Planlama Kurulu yerine, siyasal nitelikteki görevleri yapmak üzere, ilgili bakanlıklardan oluşacak bir üst kurul olarak Ekonomi Yüksek Kurulu oluşturulmalıdır.

3. Her kuruluş, kendisine gerekli olan verilerin neler olacağını, bu verilerin hangi düzen içinde ve hangi zaman aralıkları ile toplanıp değerlendirileceğini ve nasıl bir rapor düzenine bağlanacağını saptamalıdır. Ulusal plan ve programlar için gerekli olan veriler de DPT tarafından belirlenmelidir.

4. Türk planlama sisteminin önemli eksikliklerinden birisi katılma boyutunun sınırlı olmasıdır. Bu nedenle, kalkınma plan ve programlarının hazırlanması aşamasında, uygulayıcıların ve diğer ilgililerin katılımının sağlanması, göz önünde tutulması gereken temel ilke olmalı; bu amaca yönelik önlemler her kuruluş açısından konuların özelliği de göz önünde tutularak alınmalıdır.

5. Kamu yönetiminde planlama işlevinin etkililiği, öncelikle konunun, tüm yöneticiler tarafından benimsenmesine bağlıdır. Özellikle kuruluşların üst yöneticilerinin bu konuya önem vermeleri hem planlama çalışmalarının hem de planlama birimlerinin etkililiğini artıracaktır. Bu nedenle, yöneticilerin eğitiminde, bu konuya özel bir önem verilmesi sağlanmalıdır.

6. APK birimlerinin belirtilen niteliğe kavuşturulmaları bağlamında; bunların görev, yetki ve sorumluluklarına uygun bir yapılaşma modeli geliştirilmelidir. APK birimleri bakanlıklarda müsteşara, diğer kuruluşlarda ise, en üst yöneticiye bağlanmalıdır. APK birimlerinin iç örgütlenmesinde, birimin ana işlevleri ile bakanlık ya da kuruluşların özellikleri göz önünde tutulmalıdır. APK birimlerinde görevlendirilecek personelin nitelikleri, APK uzmanlığının kazanılma süreci, personelin görev, yetki ve sorumlulukları açıklığa kavuşturulmalı; bu birimlerin nitelikli iş gücünü istihdam etmeleri özendirilmelidir.

7. Bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşlarında, planlama ve eşgüdüm sürecine kurum içi örgütsel katılımı sağlamak amacıyla, üst yönetim düzeyinde bir Planlama ve Eşgüdüm Kurulu oluşturulmalıdır. Böylelikle bakanlık ya da kuruluş içindeki birimlerin baş yöneticilerinin katılacağı, bakanlıklarda müsteşarın, diğer kuruluşlarda ise, genel müdürün başkanlık edeceği bu kurul aracılığıyla; en üst düzeyde, kurum hizmet politikaları ve kararlarını oluşturma, bilgi ve görüş alışverişi, izleme ve değerlendirme gibi etkinlikler gerçekleştirilebilecektir.

Eşgüdüm

Yönetimin temel işlevlerinden birisi olan eşgüdüm (koordinasyon), bir örgütün işleyişini kolaylaştıracak ve başarılı olmasını sağlayacak biçimde, tüm örgütsel etkinliklerin uyumlaştırılmasıdır. Eşgüdüm, kamu yönetiminde aşırı uzmanlaşmanın bir gereği olarak; kamusal nitelikteki hemen her yönetsel çaba ve eylemin, örgütsel işleyişteki bütünlüğünü sağlayabilmek yönünden süreklilik göstermektedir.

Özellikle, planlı kalkınma konusunun, yönetimde eşgüdüm çalışmalarına yeni bir boyut kazandırdığı dikkate alındığı; kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedeflerle ilgili yatırım ve hizmetlerin, bu belgelerde öngörülenlere uygun ve belirtilen sürelerde gerçekleştirilmesi gereği, uygulayıcı tüm birimlerin bütünsel bir mekanizma olarak, bir düzen içinde çalışmalarını zorunlu kılmaktadır.

Türk kamu yönetiminin en belirgin sorunlarından birisi, örgütsel işleyiş sırasında ilgili kuruluşlar arasındaki işbirliği ve eşgüdümün yeterli ölçüde sağlanamamasıdır. Bunun başlıca nedenlerinden birisi, anılan işlevin, yönetimin doğal akışı içinde etkin bir biçimde sağlanmasının temel koşullarından olan birlikte çalışma, karar oluşturma işbirliği yapma alışkanlık ve anlayışının yeterince gelişmemiş olmasıyla ilgilidir. Eşgüdümü güçleştiren başka bir neden de, örgütsel yapılaşma düzeninden ve yönetsel düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Kurumların birim düzeyinde amaç ve görevlerinin açık olmaması, bilgi iletişim sistemlerinde gerekli akışkanlığın sağlanamaması ve iş gören yeterliliğinin düşüklüğü de kamu kesiminde eşgüdümü zorlaştıran diğer sebepler arasında yer almaktadır.

KAYA Raporunda kuruluşlar arasında eşgüdümün sağlanabilmesi için getirilen öneriler şunlardır:

1. Yönetim sisteminde, katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını egemen kılacak düzenlemelere gidilmeli, sistem içinde örgütsel davranışın çağdaş yönetim gereklerine uygun biçimde geliştirilmesi sağlanmalıdır.

2. Eşgüdüm konusu diğer yönetsel süreçlerden soyutlanmadan yönetsel işleyişin hemen her aşamasında gerekli ve örgütsel davranışın çağdaş yönetim gereklerine uygun biçimde geliştirilmesi sağlanmalıdır.

3. Merkezi düzeyde gerekli eşgüdümün sağlanmasından başlıca sorumlu, Başbakan ve Bakanlar Kuruludur. Etkin bir eşgüdüm düzeni oluşturulurken, Başbakanlığın ve Bakanlar Kurulunun temel işlevinin en üst düzeyde merkezi eşgüdümü sağlama olduğu göz önünde tutulmalıdır.

4. Birden çok kuruluşu ilgilendiren görevlerin yürütülmesinde, kurumlar arasında gerekli eşgüdümü sağlamak için yararlanılan ve kurum temsilcilerinden oluşturulan komite sistemi sürdürmelidir. Ancak bunun için, kurum temsilcileri olan komite üyelerinin, ilgili konuda yetkili, yeterli ve toplantıdan toplantıya değişmeyen kimseler olmasına önem verilmeli; bu komitelerin çalışmalarını destekleyecek sekreterlik hizmetleri, toplantıyı düzenleyen birimce yürütülmelidir.

5. Bakanlıklar ile diğer kurum ve kuruluşların, kuruluş ve işleyişleriyle ilgili mevzuatında, bunların merkez ve taşra ve örgütlerindeki yatay ve dikey eşgüdümün nasıl sağlanacağı açık biçimde belirtilmelidir.

Denetleme

Denetim, örgütsel eylemlerin ve işlerin öngörülen amaçlar doğrultusunda benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir. Denetimde temel amaç, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve geliştirilmesini sağlamaktır.

Yönetim sisteminin kendi kendini denetlemesi anlamında, iç denetim, iş görenler eliyle yürütülen işlemlerin denetlenmesine yönelik eylemleri kapsamaktadır. Bu çerçevede, üstün astlarının çalışmalarını gözetme ve yönlendirmesi olarak hiyerarşik denetim; yönetimin ayniyat ve akçalı işlemleriyle ilgili mali denetim ve mevduatın görevlilerce tam olarak uygulanmasını izleyip gözetme anlamında kurumların denetim birimleri

kanalıyla yürütülen yönetsel denetim kamu yönetiminde sıklıkla uygulanan iç denetimin çeşitli biçimleridir.

Ayrıca yasaların verdiği görev ve sorumluluklar çerçevesinde gerçek kişi ve özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kuruluşların denetlenmesi anlamındaki dış denetim de, bu kişi ve kuruluşların görev ve sorumluluklarını hukuka uygun biçimde yapıp yapmadıklarıyla ilgilidir. Ancak, yerel yönetimlerle, yerinden yönetim kuruluşlarının organ, işlem ve eylemleri yönünden merkezi yönetimce yapılan vesayet denetimi, burada söz konusu edilen dış denetimden ayrı bir kavramdır.

Kurumlara göre değişebilmekle birlikte, müfettişlerin görev alanında değerlendirilen üç temel konu bulunmaktadır. Bunlar; denetim, soruşturma ve rehberliktir. Denetim ve soruşturma görevlerinin özellikleri gereği birbiriyle uyuşabilen görevler olmasına karşın, rehberlik görevi genel özelliğiyle diğer iki görevle çelişen bir niteliğe sahiptir. Bu durum, eğitim hizmetleriyle ilgili ders denetimlerinde de açıkça görüldüğü gibi, müfettişin geliştirici ve öğretici nitelik taşıyan rehberlik etme görevinin, sürekli olarak geriye itilmesi ve denetim sistemi içinde işlerlik kazanamamasıyla kendisini göstermektedir.

Yönetsel denetimin gerçekleştirilmesinde görev alan personelin göreve alınmasında ortak bir standart bulunmamakta; kurumlara göre bu personel, sınavla ya da sınavsız; kariyere dayalı ya da kariyer dışından yahut bunların bileşimi sayılabilecek yollarla denetim sistemi içine alınmaktadır.

Ayrıca denetim alanında görevli personelin ünvanları da kurumlar ölçeğinde, kimi kez özlük haklarına da değişiklikler göstermektedir. Buna göre, denetim birimleri genellikle teftiş kurulu adıyla anılmakta ve bu birimlerde görev yapan denetim görevlilerine müfettiş denilmektedir. Ayrıca kurumlara göre değişmekle birlikte, yine bu alanda, müfettiş dışında; murakıp, kontrolör, kontrol memuru, denetçi vb. biçimlerde de adlandırılan personel de istihdam edilmektedir.

KAYA Raporunda denetim işlevinin işlerlik kazanmasıyla ilgili olarak şu önerilerde bulunulmuştur:

1. Denetim işlevi, amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde düşünülmelidir. Denetimde amaç ve planlar kadar, uygulama üzerinde etkili olan örgütsel ve çevresel değişkenler de önemle dikkate alınmalıdır. Denetim sisteminin etkinliği sağlanmalıdır.

2. Denetlemede örgütsel yapı ve işleyişe yönelik olacak ortak kurallar saptanarak, denetim birimlerinin çalışma düzenleri, güçlü bir yasal temel üzerine oturtulmalıdır. Bu yolla, her kuruluşun dilediğinde denetim birimi kurması ya da değişik statü ve adlarla denetici görevlendirmeye yönelmesi önlenerek; denetim görevlerinin genel standartlar çerçevesinde yürütülmesi sağlanmalıdır.

3. Yerel yönetimler için hesap denetimi yapmak üzere, Sayıştay benzeri bir denetim organı kurulmalıdır.

4. Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığının görev alanı daralttırılarak yeniden düzenlenmelidir. Bu çerçevede anılan kurul başkanlığın ilgi alanı, Başbakanlık merkez teşkilatı ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılmadır. Devlet Denetleme Kurulunun da bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmelidir.

Halkla İlişkiler ve Enformasyon

Halkla ilişkiler konusunda, Başbakanlık Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı ve Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğüne çok genel bir çerçeveye bağlı olarak sorumluluklar verilmiş gibi görünmekteyse de; Türkiye'deki kamusal kurumlar ölçeğindeki halkla ilişkiler uygulaması, birlik ve eşgüdüm anlayışı dışında yürütülmektedir.

Kamu örgütlerinde halkla ilişkiler ve enformasyon konusunun anlamı ve dayandığı temel düşünce yeterince anlaşılamamıştır. Bunun sonucu

olarak halkla ilişkiler küçümsenmiş ve örgüt için halkın taşıdığı değer hep görmezlikten gelinmiştir.

Halkla ilişkiler birimlerinde uzman personel ve kadro sorunları bulunmaktadır. Varolan birimlerde görevli personel genellikle bu konuda eğitim görmemiş, halkla ilişkiler uzmanlık alanının dışından gelen kimselerden oluşmaktadır. Milli Eğitim Bakanlığı gibi bazı bakanlıklarda, önemli bir bölüm personelin kadroları başka dairelerde bulunmakta ve halkla ilişkiler hizmeti görevlendirme yoluyla yürütölmeye çalışılmaktadır. Bunun sonucu olarak, halkla ilişkiler hizmetleri uzmanlığa dayalı bir anlayışla ele alınmamakta ve el yordamıyla gerçekleştirilme gibi bir sorunla yüzyüze kalınmaktadır.

Halkla ilişkiler birimlerinde yetişmiş eleman sıkıntısı çekilmesinin kurumsal nedenlerinden birisi, bu personele sağlanacak statü ve olanaklarla ilgilidir. Başka bir neden ise, halkla ilişkiler uzmanlık alanının örgün ve yaygın eğitim içinde yeterli ağırlıkta yer almaması ve dolayısıyla yetişen eleman sayısındaki nitelik ve nicelik düşüklüğünden kaynaklanmaktadır.

Bakanlıkların merkezi düzeyde basın ve halkla ilişkiler çalışmalarını yürüten birimlerinde, yürütme sorumluluğunu üstlenen müşavir ya da yöneticiler, örgütsel işleyiş konusunda gerekli bilgi birikiminden çoğunlukla yoksun bulunmakta ve bunların atanmaları doğrudan baş yöneticiyle olan yakınlıklarına bağlı bulunmaktadır. Bunların atanmalarında kurum içinde çalışma ve kurumsal yapı konusunda belli yaşantılara sahip olma gibi özellikler genellikle dikkate alınmamaktadır.

KAYA Raporunda halkla ilişkiler ve enformasyonun verimli uygulanması için şu öneriler getirilmiştir:

1. Devlet kuruluşlarınca yürütölecek örgütsel eylem ve işlemler halkın güvenini ve desteğini kazanıcı yönde olmalıdır. Yönetime halkın güven ve desteğini vermesinde, katılımcı, saydam ve insanı merkez alan bir yönetim anlayışı temel alınmalıdır.

2. Yürütülen eylem ve işlemlerde, örgütsel açıklık olabildiği ölçüde bütün koşullarıyla sağlanmalı ve halkın yönetimden bilgi edinme hakkı her aşamada önemle dikkate alınmalıdır. Bu hak aynı zamanda, yönetimi geliştirmenin bir aracı olarak da değerlendirilmelidir.

3. Halkla iletişim kurma konusu ciddiye alınmalı ve kurumsal iletişim kanalları geliştirilerek, bunların her biçimde açık tutulmasına özen gösterilmelidir.

4. Kamuoyuna ve kamuoyu denetimine önem verilmelidir. Kamusal örgütlerin işleyişinde, yansızlık ve nesnellik ilkelerinin öngördüğü yapısal ortam sağlanmalı ve korunmalıdır.

5. Kamu kurumlarınca yürütülen eylem ve işlemler konusunda halkın aydınlatılması kadar; bu eylem ve işlemlere yönelik olarak, ilgili her kesimin görüş ve düşüncelerinin ortaya çıkmasına ve bunların değerlendirilmesine ortam hazırlanmalıdır.

6. Merkezi düzeyde halkla ilişkiler ve enformasyon hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bulunan Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, ilgili hizmetlerdeki etkililiğin yükseltilmesi amacıyla, Devlet Enformasyon Başkanlığına dönüştürülmelidir.

7. Halkla ilişkiler birimleri ile ilgili örgütsel görev ve pozisyonlar sistem çözümlemesi yoluyla tanımlanarak, ilgili pozisyonların gerektirdiği iş gören nitelikleri saptanmalı; bu alanda çalışacak nitelikli işgücünün birim ve kurum içi örgütsel konumları açıklığa kavuşturulmalıdır.

5. Ana Hizmet Grupları

Ekonomi ve Maliye

Kamu otoritelerinin ekonomik ve mali kararları almasına ve uygulamasına katkıda bulunan kuruluşların tümü, ekonomik ve mali yönetim içinde yer almaktadır. Merkezi düzeyde bu yönetsel örgütlenmenin temel yapı taşları ise; Bakanlar Kurulu, bakanlıklar arası kurul ve komiteler, Başbakanlık, Başbakanlık bağlı kuruluşları ve bakanlıklardır.

Başbakanlık ana hizmet birimlerinin genişlemesiyle birlikte, Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşları da giderek çeşitlenip çoğalmıştır. Özellikle bağlı kuruluş sayısındaki büyük artış, Başbakanlığın bir tür hizmet bakanlığı konumuna gelişinin tipik bir göstergesini oluşturmaktadır.

Devlet bakanlarının ekonomik alanlardaki görev alanlarına yakından bakıldığında, ülkeler bölgelere ayrılarak, bu ülkelerle ekonomik ve ticari ilişkiler bir devlet bakanının yetkisine verilmektedir. Bu durum uygulamada Sanayi ve Ticaret, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Bayındırlık ve İskan, Tarım Orman ve Köyişleri, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Ulaştırma, Dışişleri ve Maliye ve Gümrük Bakanlıklarının dış ilişkiler konusundaki görev ve yetkileri açısından bir belirsizlik ve karmaşa ortaya çıkarmaktadır.

Ekonomik ve mali yönetimin yönetsel bağlamdaki temel kaynaklarından birisi anayasadır. Yürütme organı olan Bakanlar Kurulunun özellikle 1982 Anayasası ile benimsenen kuvvetli ve etkili yürütme organı ilkesi bağlamında kullandığı anayasal yetkilerden birisi, KHK'lar yoluyla yapılan düzenlemelere ilişkindir. Bu anlamda KHK, ekonomi yönetiminde sıklıkla kullanılan düzenleyici araçlar arasında önemli bir yere sahip kılınmıştır. 1982 Anayasasının Bakanlar Kurulunun KHK çıkarma yetkisinin sınırlarını büyük ölçüde genişletmiş olmasının da etkisiyle, ekonomik konularda bir düzenleme aracı olarak KHK uygulaması giderek önem kazanmış ve zaman zaman da anayasal sınırları zorlayan bir uygulama aracına dönüşmüştür.

Kamu görevlerinin nitelik ve nicelik olarak gelişmesi, devletin yeni yeni görevler üstlenmesi ile bir koşutluk göstermekte, bu da uzmanlaşmış bakanlıkları ortaya çıkarmaktadır. Bu bakanlıkların önemli bir bölümü ekonomik alana ilişkindir. Bugün Maliye ve Gümrük, Sanayi ve Ticaret, Tarım Orman ve Köyişleri ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları, doğrudan ekonomik ve mali yönetimin ilgi alanında bulunan bakanlıklardır.

Ekonomik ve mali yönetimde önem taşıyan başlıca konulardan birisi, bakanlıklar arası kurul ve komitelerdir. Ekonomi yönetimi açısından çeşitli görev, yetki ve sorumluluklar üstlenmiş bulunan ve sayıları giderek artan bakanlıklar arasında eşgüdüm sağlama zorunluluğu, bu amaçla çeşitli kurul ve komitelerin kurulmasına yol açmıştır. Yüksek Planlama Kurulu, Bakanlıklararası İktisadi İşbirliği Komisyonu, Bakanlıklararası İktisadi Kurul, Bakanlıklararası Ekonomik Kurul, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, Kamu İktisadi Teşekkülleri Koordinasyon Kurulu, Para ve Kredi Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Avrupa Topluluğu Üst Kurulu, GAP Yüksek Kurulu ve Koordinasyon Kurulu bu tip kurullardan başlıcalarıdır.

Ekonomik ve mali yönetimde önemli kuruluşlardan birisi, 1983 yılında örgütlenmiş bulunan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığıdır. Müsteşarlığın kuruluş amacı; ekonomi ve dış ticaret politikalarının saptanmasına yardımcı olmak ve bu politikalar çerçevesinde ilgili ekonomik faaliyetleri düzenlemek, uygulamak, uygulamayı izlemek ve geliştirmektir. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı iki ayrı hizmet türünün hizmet bakanlıklarından ayrılarak birleştirilmeleriyle oluşturulmuş, yapay bir kuruluş görünümü taşımaktadır. Müsteşarlık bu biçimiyle, ekonomi yönetiminin Başbakanlıkta odaklaşmasını sağlamaya yönelik bir yaklaşımın ürünü olmakla birlikte, ekonomi yönetimi açısından, sakıncalı bir yönetsel yapı ortaya koymaktadır. Bu noktada, Sermaye Piyasası Kurulunun da yasayla verilen göreve uygun bir konumda bulunmadığı, özerk statüde bir kuruluş olması gerekirken; bağlı bulunduğu Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının müdahale alanı içinde yer aldığı gözlenmektedir.

Ekonomi yönetimi açısından üzerine durulması gereken bir başka konu ise, fonlardır. Kamu yönetim sistemi içinde yer aldığı biçimiyle bakıldığında, fonların, genelde bir yasa ya da yasanın verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılan para ve benzeri kaynaklar toplamını belirttikleri söylenebilir.

Fon uygulamalarının temelinde, bütçelerde öngörülen ödeneklerin harcama işlemlerinin çok ve karmaşıklığı, ihale ve satın alma yöntemlerinin güçlüğü gibi sorunlardan kaçınmak yatmaktadır. Fonların sayıca çokluğu ve aynı amaca yönelik birden çok fonun oluşturulması uygulamaları yanında; bunların, sağlıklı yönetimin ön koşullarından olan muhasebe sisteminden yoksun bulunmaları ve birçok fonun teknik açıdan etkili bir denetime bağlı tutulmaması, bu alandaki başlıca sorunlar olarak dikkat çekmektedir. Ayrıca, söz konusu fonların siyasal denetimi konusunda da bir boşluk bulunması, fon konusuna daha dikkatle yaklaşılmasını zorunlu kılmaktadır.

KAYA Raporunda, ekonomi ve maliye alanlarında yapılması gerekli öneriler şöyle belirtilmiştir:

1. Başbakanlığın ekonomik alanda geniş yürütme görevleri üstlenmiş bulunması, çok sayıda devlet bakanının bu görevlerle ilgili konularda görevlendirilmesine yol açmıştır. Başbakanlığın temel işlevlerine çekilmesi bağlamında; devlet bakanlarının sayısı azaltılırken, ekonomik alanla ilgili konularda başbakana yardımcı olacak bir devlet bakanı ile başbakan yardımcısının bulunması yeter görülmelidir.

2. Ekonomik alanda izlenecek yönetsel politikalara yön vermek ve bunların uygulama geçerliğini artırabilmek yönünden, kamu ve özel kuruluş temsilcilerinin katılımına olanak sağlayacak bir danışma-katılma sistemi oluşturulmalıdır. Bu çerçevede Başbakanlıkla ilişkilendirilecek bir Sosyal ve Ekonomik Konsey kurulmalıdır. Böyle bir katılma-danışma sisteminin oluşturulmasında, bu sistem içinde hangi ekonomik ve sosyal grupların temsil edileceği, temsilcilerin nasıl belirleneceği gibi yapısal sorunlar yanında;

Sosyal ve Ekonomik Konseyin kuruluş biçimi, çalışma düzeni, sistem içindeki yeri vb. türdeki konular, ayrıca belirlenmelidir.

3. Ekonomik alanda bakanlıklar arası eşgüdüm birimlerinin ortaya çıkardığı uygulama sakıncaları dikkate alınarak, Bakanlar Kurulu içinde teknik bir küçük kabine gibi çalışabilecek, Ekonomi Yüksek Kurulu adıyla yeni bir kurulun oluşturulması sağlanmalıdır.

4. Mali ve ekonomik alanda Bakanlar Kuruluna yetki veren mevzuat hükümleri aşırı ölçüdedir. Ayrıca, Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi gerekli alanlarda da bu yetkinin Bakanlar Kurulunca alt birimlere yetki aktarımı yoluyla kullanıldığı görülmektedir. Buna göre, ilgili mevzuat gözden geçirilerek, gerekli olmayan ekonomik ve mali konularda, Bakanlar Kuruluna yetki veren hükümler ayıklanmalıdır. Bu arada yetki aktarımı konusunda hukuka aykırı düzenlemelerden de titizlikle kaçınılmalıdır.

5. Ekonomi örgütlenmesinde yönetimin tek elde toplanmasını sağlayıcı yönde düşünülebilecek ilk çözüm, bir Ekonomi Bakanlığının kurulmasıdır. Bu çözümün benimsenmesi durumunda ekonomik yönetimin başlıca alanları olan hazine ve dış ticaret konularının, bu bakanlıkta toplanması gerekecektir.

6. Kurulması önerilen Hazine Bakanlığının görev alanlarını, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının hazine kesiminde toplanan görevler ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve DPT'den aktarılacak ilgili görevler oluşturmalıdır. Bu yaklaşım içinde Hazine Bakanlığının ana hizmet birimleri; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığından bakanlık içine alınacak Dış Ekonomik İlişkiler, Banka ve Kambiyo ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlükleri; Maliye ve Gümrük Bakanlığından aktarılacak Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü; Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından aktarılacak Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü; görevleri temel alınarak yeniden örgütlenmelidir. Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü de Hazine Bakanlığının bağlı kuruluşu durumuna getirilmelidir

7. Bütçe içi fonlar ile kamu kurum ve kuruluşlarının bünyesinde kurulan ancak tüzelkişiliği olmayan ve bütçeden pay alan fonların, harcama ve denetim bakımından devlet bütçesinin tabi olduğu yöntemle bağlı tutulmaları; bu fonlar dışında kalan ve kalması istenen fonların ise, bir ita amiri ve sorumlu saymanı bulunan, kurumsal nitelikli tüzelkişiliği olan, dolayısıyla da kendisine ait bir bütçeye sahip bulunan bir örgüt içinde yasayla ya da yasanın açıkça verdiği yetki ile kurulmaları ve KİT'ler gibi bir denetim yöntemine bağlı kılınmaları sağlanmalıdır.

Böylece; birinci grup fonların Maliye ve Gümrük Bakanlığı içinde muhasebeleştirilip izlenmesi ve Sayıştay'ca denetlenmesi; ikinci grup fonların ise, Hazine Bakanlığınca muhasebeleştirilip izlenmesi ve Yüksek Denetleme Kurulunca denetlenmesi yoluna gidilmelidir. Bu arada, fonların sayıca çokluğu ve çeşitliliği ve bir bölümünün de işlemez durumda bulunduğu göz önüne alınarak, varolan fonlardan işler durumdakilerin konularına göre birleştirilmeleri sağlanmalıdır.

Sanayi

Endüstrileşme olgusunun temel belirleyicilerinin başında teknoloji gelmektedir. Türkiye'de bilinçli biçimde teknolojik gelişme, 1960'lı yıllarda planlı kalkınma düşüncesinin kurumsal bir yapı ile ortaya çıkmasından sonra başlamıştır. Türkiye'ye teknoloji daha çok patent, lisans ve know-how anlaşmaları, yabancı sermaye yatırımları, makine ve donatım, teknik işbirliği programları vb. yollarla girmektedir.

Özel sektörün kalkınmadaki potansiyelini güçlendirmek ve özel sektör yatırımlarını belli amaçlar doğrultusunda yönlendirmek üzere, çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamu tarafından özel sektöre türlü özendirme ve kolaylıklar sağlanmaktadır.

Sanayide özendirme, ekonomik anlamda kaynakları harekete geçiren sermaye birikimini hızlandırmak ve özel sektör elindeki kullanılabilir kaynakların öncelik verilen sektör ve bölgelerdeki yatırımlara kanalizasyon

edilmesini sağlamak amacıyla; planlı döneme geçişten başlayarak, daha yaygın bir biçimde uygulanmaktadır.

Ancak uygulanan özendirme önlemlerinin etkili kılınması gereği, bu konudaki görevlerle ilgili kuruluşun, daha sistemli bir düzen içinde çalışmasını sağlayıcı yönde, yeniden ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, özendirme önlemlerine ilişkin olarak, çeşitli nedenlerle DPT'de toplanmış olan görevlerin gerçekte yanlış bir toplanma özelliği taşıdığı belirtilmelidir.

Türkiye'de verimlilik alanında hizmet veren kuruluşların çalışmaları dar bir çerçevede kalmakta ve çoğu kez de işlevsel olamamaktadır. Verimlilik, özellikle sanayi hizmetlerinde büyük önem taşımaktadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığının konuyla ilgili çalışmaları son derece sınırlı ve etkililikten yoksun durumdadır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığının kuruluş amacı; ülkenin sanayi politikasının günün koşullarına ve teknolojinin gereklerine göre saptanmasına yardımcı olmak, kalkınma plan ve programlarında yer alan ilke ve hedefler doğrultusunda sanayinin dengeli ve hızlı bir biçimde gelişmesini sağlamak ve özendirmek, ulusal kalkınma plan ve programları doğrultusunda iç ticaret hizmetlerine ilişkin ana hizmet ve politikaların belirlenmesine yardımcı olmak, bu politikalara göre gerekli çalışmaların düzenlenmesi, uygulanması ve geliştirilmesini sağlamaktır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığının görevleri yakından incelendiğinde, sanayi ve iç ticaret konuları, iki temel hizmet alanı olarak kendisini göstermektedir. Ancak dış ticaretle ilgili görevlerin Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığında toplanmış olması, ticari etkinliklerde bütünlüğün sağlanmasını engellemektedir.

KAYA Raporunda, Türkiye'de sanayinin geliştirilmesi amacıyla getirilen öneriler şunlardır:

1. Sanayi kesiminin toplum yararına uygun bir biçimde düzenlenmesi için, yetki ve sorumlulukların dağılımındaki belirsizliğin giderilmesi ve hizmet

ikilemelerinin önlenmesi, sanayiye dönük etkin bir örgüt düzeni kurulması gereklidir. Bu amaçla, sanayi hizmetleri, kurulması önerilen Sanayi Bakanlığı kapsamında yeniden örgütlenmelidir.

2. Kurulacak Sanayi Bakanlığı doğrudan sanayi ile ilgili görevleri üstlenecek bir yapı içinde ele alınmalı ve sorumluluk alanı, sanayi hizmetleriyle sınırlandırılmalıdır. Bu çerçevede adı geçen bakanlık, altı ana hizmet biriminden oluşturulmalıdır. Bunlar; Sanayi Genel Müdürlüğü, Küçük ve Orta Boyutlu Sanayi İşletmeleri Genel Müdürlüğü, Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, Sınai Üretim Kooperatifleri Genel Müdürlüğü, Sanayi Araştırma ve Geliştirme Başkanlığı ve Sınai Haklar Dairesi Başkanlığı olarak adlandırılabilen birimlerdir. KAYA raporunda, bu birimlerin üstlenmesi gereken görevler ayrıntılı olarak incelenmiştir.

3. Kuruluşu çok yeni olan Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının, kuruluş yasasında öngörülen görevler açısından yapısal gelişmesine hız verilerek; başkanlığın, küçük ve orta ölçekli sanayi kuruluşlarının geliştirilmesindeki etkililiği artırılmalıdır.

Enerji ve Madencilik

Genel çerçevede bakıldığında Türkiye'de enerji sisteminde uygulanan politikaların, geçmiş dönemde yaşanan petrol krizinin ülke üzerindeki olumsuz etkilerini giderici ve enerji çeşitlemelerine gidilmesini temel alan bir anlayış üzerine oturtulduğu gözlenmektedir. Raporun hazırlanmasından önceki son yirmi yıl içinde, bir yandan termik ve hidrolik enerji merkezli arama ve geliştirme çalışmalarına hız verilip, bu yolla üretilen enerjinin toplam tüketim içindeki payı belirgin biçimde artırılırken; bir yandan da yeni bir alternatif enerji türü olarak doğal gazın sisteme sokulması yoluna gidilmiştir.

Enerji sisteminde gerekli güç artırımı yapılamaması nedeniyle elektrik üretimindeki yetersizlikler, özellikle, 1970'li yıllarda sanayi üretimindeki önemli darboğazlardan birisi olarak ortaya çıkmış; bunun üzerine, sisteme yeni güç eklemelerine gidilerek, izleyen sürede sorun aşılma çalışılmıştır.

Ancak bu arada hızlı bir yatırım uygulamasına gidilmesinin ardından, son birkaç yıl içinde, elektrik üretim sisteminde önemli oranda bir güç ve üretim yedeği belirmiştir. Sonuçta, yüksek yedekli sistemde bir yandan dışsatım yolları araştırılırken; bir yandan da yüksek maliyetli termik santrallerin üretim kapasiteleri %50'lere kadar indirilerek çok düşük bir düzeyde tutulmak durumunda kalınmıştır.

KAYA Raporunda enerji üretimini artırmak ve madencilik sektörünü geliştirmek için getirilen öneriler şunlardır:

1. Gelecekteki enerji isteminin karşılanmasında üretimin artırılması yanında; gereksiz enerji kullanımının önlenerek, savurganlığın azaltılmasına, üretimin verimliliğinin sağlanmasına ve bu arada da sistemde yeni teknolojilerin geliştirilip uygulanmasına önem verilmelidir.

2. Enerji üretiminde dışa bağımlılığı azaltıcı biçimde, üretim kaynaklarının çeşitlendirilmesi yönündeki politikalar sürdürülmelidir. Böylece jeotermal, rüzgar ve güneş enerjilerinden yararlanma yollarına ilişkin olarak yapılan çalışmalara hız verilerek, bu alandaki uluslararası teknolojik gelişmeler yakından izlenmelidir.

3. Madencilik sektörünün kendisinden beklenenleri verebilmesinin ve sanayinin madeni hammadde gereksinmesini gereği gibi karşılayabilmesinin temel koşullarının başında, sektörün gerek duyduğu finansman kaynaklarının yaratılmasının geldiği dikkate alınarak; bu alan için ek finansman kaynakları sağlayıcı bir sektörel geliştirme planı hazırlanmalıdır.

4. Enerji ve madencilik hizmetlerinin örgütlenmesinde; enerji kesiminde ulaşılmak istenen amaçların gerçekleştirilmesiyle doğrudan ilgili kuruluşlar, bunlarla yakın ilişkisi olan ve madencilik kesimi için de geçerlilik taşıyan görevlere dönük kuruluşlar, aynı bakanlık çatısı içinde ya da bakanlığın bağlı ya da ilgili kuruluşları biçiminde örgütlenmelidir. Belirtilen çerçevede Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, temel işlevleri yönünde, Enerji ve Madencilik Bakanlığına dönüştürülmelidir. Bu dönüştürmede; bakanlığın

görev alanına giren hizmetleri üreten TPAO, Enerji ve Madencilik Bakanlığının ilgili kuruluşu durumuna getirilmelidir. Madencilik sektöründeki başlıca devlet kuruluşları arasında yer alan ETİBANK ve Türkiye Taşkömürü Kurumunun, madencilik faaliyetlerinin ülke ihtiyaçları, yararı ve güvenliği doğrultusunda yürütülmesini sağlayacak tedbirleri almaktan sorumlu Enerji ve Madencilik Bakanlığı ile ilgili kılınmaları sağlanmalıdır.

Tarım

Ulusal kalkınma ve sanayileşme süreciyle birlikte özellikle son yıllarda dışsatım alanındaki gelişmeler ve dışsatıma konu olan mallardaki farklılaşmalar sonucu; tarım sektörünün GSMH içindeki payı, 1980'lerden beri, belirgin bir gerileme göstermektedir. Ancak yine de ülke ekonomisi açısından tarımın önemi Avrupa Topluluğu ülkelerine göre çok yüksek bir düzeydedir. Bu anlamda tarımın; ulusal gelir, istihdam ve dış ödemeler dengesi ile ülkenin toplumsal yaşamı üzerindeki önemli işlevi, gücü giderek azalmakla birlikte, sürmektedir.

Ayrıca, Türkiye'de ekilebilir arazinin artık sonuna gelinmiştir. Bu yüzden tarımsal üretimde verimlilik; tarımsal girdi kullanımının artırılması ile tarımsal işgücü ve teknoloji gibi üretim girdilerinin verimliliği yükseltici yönde geliştirilmesine ve tarımsal yapının genel anlamda iyileştirilmesine bağlı bulunmaktadır.

Türkiye, hayvansal ve bitkisel üretim alanlarının büyük bölümünde Avrupa Topluluğu ortalamalarının gerisinde kalmaktadır. Tarımsal alandaki üretim artışının sağlanmasına ilişkin en önemli sorunların başında, yayım ve eğitim hizmetleri yoluyla, çiftçinin bilgi ve girişim yetersizliğinin giderilmesi gelmektedir.

Türkiye'nin en büyük tarımsal alanlı projesi olan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), sulu tarıma dayalı bir gelişim modeli öngörmektedir. Bölge çiftçisine sulu tarımın gerektirdiği üretim tekniklerinin zaman geçirilmeden öğretilmeye başlanması yanında; bu bölge topraklarına uyumlu olacak bitki

türlerinin araştırılması ve geliştirilmesi yönünde ivedi hizmet gereksinimi bulunmaktadır.

KAYA Raporunun Türkiye'deki tarım faaliyetlerinin gelişimi açısından öne sürdüğü tavsiyelerden bazıları şunlardır:

1. Çevre koruma politikalarının hazırlanıp yürütülmesinden sorumlu olmak üzere bir Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı kurulması ile birlikte, Orman Genel Müdürlüğü de bu bakanlığa bağlanmalıdır.

2. Tarımsal yayım ve eğitim hizmetlerinde etkililiğin sağlanabilmesi açısından, ilgili bakanlık yapısı içinde ana hizmet birimi niteliğinde, Tarımsal Yayım ve Eğitim Genel Müdürlüğü kurulmalıdır. Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü sorumluluğunda bulunan tarımla ilgili faydalı bilgileri çiftçilere yaymak, örnek çiftçi yetiştirmek amacıyla eğitim program ve projeleri uygulamak, teknik ve pratik çiftçi, usta, teknisyen ile hayvan bakım ve sağlık elemanları yetiştirmek üzere okullar, eğitim merkezleri, kurslar açmak biçiminde ilgili mevzuatta sıralanan görevler, kurulacak bu yeni genel müdürlüğün ilgi alanına çekilmelidir

3. Tarımsal alanda hizmet veren üreticilerin örgütlenmelerinde; konuya ilişkin inceleme ve araştırma görevleri, Tarım Bakanlığının bir danışma birimi olan APK Kurulu Başkanlığınca yürütülmelidir. Uyarma, teşvik ve önderlik görevleri, doğrudan Tarımsal Yayım ve Eğitim Genel Müdürlüğüne ait olmalıdır.

Eğitim

Türk kamu yönetimi sisteminde, eğitim hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bakanlık, Milli Eğitim Bakanlığıdır. 1983 yılından itibaren örgütsel yapısında sık sık değişiklikler yapılan bakanlığın, merkezi örgüt yapısı içinde yer alan ana hizmet birimlerinin görev alanları incelendiğinde; bunların görev yönünden ilgi alanlarının genellikle belirli okul türlerine yönelik hizmetlerin yapılması biçiminde sınırlanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Eğitim politikalarının yürütülmesinde başlıca sorumlu kuruluş olan MEB, tam bir mevzuat yığını içine gömülmüş durumdadır. Eğitimde standartlaşmayı sağlamaya ve örgütsel etkililiği artırmaya yönelik olarak geliştirilen çok sayıdaki yönetmelik, yönerge, vb. yönetsel metinlerde; amaçsal sapma, mevzuat tekniğine aykırılık ve güncelleştirme sorunları bulunmaktadır.

KAYA Raporunda bu sorunların aşılması için kısaca şu çözüm yolları önerilmiştir:

1. Eğitim sisteminin işleme sürecine ilişkin olarak, özellikle yönetmelik, yönerge, vb. türde hazırlanmış olan yönetsel metinler amaca, duruma ve kurala uygunluk açısından yeniden gözden geçirilerek, uygulama alanı kalmayan ya da birbiriyle çelişkili hükümler içeren mevzuatın ayıklanması yoluna gidilmelidir.

2. Milli Eğitim Bakanlığının kuruluş ve görevlerini düzenleyen mevzuat, görev girişmelerini giderici ve bütün ana hizmet birimlerinin görev tanımlarına netlik kazandırıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir. Eğitim sisteminin bütün kesimlerinde olduğu gibi, ortaöğretim kesiminde de varolan insan kaynağından ve maddi kaynaklardan en etkili biçimde yararlanma ilkesi temel alınarak, hizmet bütünlüğü sağlanmalıdır.

3. Milli Eğitim Bakanlığının örgütsel politikalarının oluşturulması ve yürütülmesinde etkililik düzeyini yükseltmek ve bunun için gerekli olan bilimsel bilgi gereksinimini karşılamak üzere; eğitim alanıyla ilgili araştırma hizmetlerinin bilimsel araştırma ve uzmanlık gereklerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla, MEB'de, bir danışma birimi olarak, Eğitim Araştırmaları Başkanlığı kurulmalıdır. Kurulan başkanlık, kendi içinde, araştırma alanlarına göre, enstitüler ve proje araştırma grupları biçiminde örgütlenmelidir. Eğitim Araştırmaları Başkanlığına bağlı olarak öncelikle, Eğitim Yönetimi ve Yönetimi Geliştirme Enstitüsü ve halen Çıraklık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı Yaygın Eğitim Enstitüsünün işlevleri geliştirilerek Eğitim Araştırmaları Başkanlığı içine çekilmesiyle Yaygın Eğitim

Araştırmaları Enstitüsünün kuruluşu sağlanmalıdır. Eğitim Araştırmaları Başkanlığında personel istihdamı kariyer sisteminin gereklerine dayandırılmalıdır.

Kültür

Kültür kapsamı içinde değerlendirilen hizmetler ağırlıklı olarak; yayın ve kütüphanecilik, sahne sanatları, sinema, müzik, güzel sanatlar, eski eserler ve müzelerle ilgili bulunmaktadır.

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana geçen dönem içindeki Türk kültür politikalarının genel gelişim çizgisine bakıldığında, Türkiye'de sürekli ve birbiriyle uyumlu kültürel gelişim politikalarının izlendiğini söylemek zordur. Süreç içinde, çoğu kez birbiriyle çelişen kültür politikalarının yaşama geçirilmeye çalışılması yönündeki uygulamalar, toplumsal kültürün çeşitli alanlarda sınırlandırılması ya da tıkanması gibi önemli sorunların kaynağını oluşturmaktadır.

Kültürel politikaların uygulanmasından sorumlu başlıca kuruluş, Kültür Bakanlığıdır. Bu bakanlık, kuruluşundan bu yana birçok kez örgütsel düzenlemeye konu olmuştur. Bakanlık kapsamındaki hizmetlerin kimi zaman eğitim ya da turizm türündeki hizmetlerle bir arada, kimi zaman da ayrı nitelikte değerlendirilmesi, ister istemez, kültür hizmetlerinin yürütülmesinde bakanlık bağlamındaki örgütsel yapının etkililik düzeyini ve bu arada da örgütsel düzeydeki kurumsal kalıtın gelişimini olumsuz biçimde etkilemiştir.

KAYA Raporunda kültürel faaliyetlerin gelişimi açısından öne sürülen görüşler kısaca şöyle özetlenebilir:

1. Toplumun kültürel gelişmişliğinin sağlanması için izlenecek politikaların ana ilkeleri şunlar olmalıdır:

- Devletin kültür alanındaki temel amacı, çoğulcu bir toplum yapısı çerçevesinde, varolan kültür kaynaklarının korunup geliştirilmesini ve yaygınlaştırılmasını sağlamak olmalıdır.

- Toplumun bütününde kendisini gösteren çok renkli kültür mozaïği, demokratik bir kültür tabanı oluşturma amacıyla, toplumsal bütünleşmenin itici gücü olarak benimsenmelidir.

- Toplumsal kültürün özgürce doğup gelişmesine uygun bir kültürel güvence ortamı oluşturulmalı; kültürün gelişimini sınırlayıcı türdeki engeller kaldırılmalıdır.

- Kültür politikaları oluşturulurken, ulusal kültüre, evrensel kültürün bir parçası olarak yaklaşılmalı, kültürün evrensel boyutu göz ardı edilmemelidir.

- Kültürün en temel araçlarından birisi olarak; her alanda Türk diliyle düşünme, okuma ve yazmayı sağlayıcı bir geliştirme yaklaşımı benimsenmelidir.

2. Sanat alanındaki örgütlenme, sanatsal gelişmeyi sağlayıcı bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Bu amaçla, Kültür Bakanlığı içindeki sanatsal konularda hizmet veren birimler, özerk sanat kuruluşları olarak yeniden örgütlenmelidir. Devletin sanatsal görevlerinde nesnellik ölçütünün uygulanmasına yardımcı olacak bu örgütsel yaklaşım gereğince; müzik, güzel sanatlar, opera-bale, tiyatro ve sinemayla ilgili görevler doğrudan sanat kurumları bağlamında değerlendirilmelidir. Türk Sinema Kurumu, Devlet Opera ve Bale Kurumu, Türk Tiyatro Kurumu, Güzel Sanatlar Kurumu, Türk Müzik Kurumu gibi adlar alabilecek bu özerk sanat kurumlarının kuruluş aşamasında, bunların görev alanlarına yönelik dökümantasyon ve araştırma gereksinimlerini karşılayıcı enstitü, araştırma merkezi, vb. alt birimler de oluşturulmalıdır.

3. Kültürel varlıkların korunması konusu, bu alandaki görevlerin eşgüdüm içinde ve etkin bir örgütsel yapı kapsamında değerlendirilmesini gerektirmektedir. Bu nedenle, Kültür Bakanlığının Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Anıtlar ve Müzeler Genel Müdürlüğüne yürütülen görevler, tek bir genel müdürlük içinde birleştirilmelidir. Bunun için, güçlü bir örgütsel yapı oluşturma anlayışı çerçevesinde; Kültür Bakanlığının

bağlı kuruluşu olarak, Kültürel Çevreyi ve Kültür Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü kurulmalıdır.

4. Anayasal bir kuruluş olan Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu ve buna bağlı kurumların işleyiş düzeni, merkezi hükümetin etki alanını daraltıcı biçimde yeniden düzenlenmeli ve daha özerk bir işleyiş düzeni oluşturulmalıdır. Bu çerçevede, söz konusu yüksek kurum ve alt kurumların ilgili yönetim ve danışma organlarının katılım çerçevesi yeni bir araştırma konusu yapılarak, bu kurumlarda bilimsel bir işleyiş düzeni kurulmalıdır.

Sağlık

Sağlık hizmetlerinin temel ilgi alanını koruyucu ve tedavi edici hizmetler oluşturmaktadır. Bu çerçevede çevre sağlığı ve sağlıklı beslenme konuları ile bunlara ilişkin ilaç, sağlık araç gereci ve benzeri maddelerin üretim, pazarlama ve denetimi görevleri de sağlık hizmetleri kapsamında değerlendirilmektedir.

Merkezi yönetimde belirtilen konulara yönelik görevlerin yürütülmesi ve bunlarla ilgili denetim yetkisi başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere çeşitli bakanlıklar arasında dağılmış bulunmaktadır. Sağlık hizmeti üreten kuruluşların başında Sağlık Bakanlığı yer almaktadır. Ancak, bu bakanlık yanında; Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, üniversiteler, KİT'ler ve yerel yönetim kuruluşları ile öteki kuruluşlar da değişik amaçlarla, çeşitli tür ve nitelikte sağlık hizmeti vermektedirler. Sağlık hizmeti üreten kuruluşların yönetsel açıdan dağınık bir gelişim göstermesi, bunlar arasında gerekli işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasını olumsuz yönde etkilediği gibi hizmet etkililiğini de düşürmektedir.

KAYA Raporunda, sağlık konusunda önem verilmesi gereken konular şöyle özetlenebilir:

1. Sağlık hizmetlerine ilişkin genel siyasaların saptanması, ilgili kararların alınıp planlanması, yürütülmesi ve denetimi görevlerinin merkezi

yönetim içindeki başlıca sorumlusu Sağlık Bakanlığı olmalıdır. Bu yaklaşım içinde; Milli Savunma Bakanlığı, üniversiteler ve yerel yönetim kuruluşları dışındaki kamu kurumlarına bağlı olarak hizmet veren, başta SSK'ya ait hastaneler olmak üzere bütün hastaneler, sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bulunan Sağlık Bakanlığıyla ilgilendirilmelidir.

2. Koruyucu sağlık hizmetlerinin uygulama alanı genişletilerek, görevsel etkililik yükseltilmelidir. Bu amaçla; hizmetin gerekli kıldığı sayı ve özellikteki personelin yetiştirilmesi planlama boyutunda ele alınarak, gerekli insan gücünün karşılanmasına ağırlık verilmelidir. Kitle iletişim araçlarından da yararlanılarak, halkın koruyucu sağlık önlemleri konusunda bilinçlendirilmesini sağlayıcı yaygın eğitim programları düzenlenmeli ve daha çok kırsal kesime yönelik olarak bunlar yaygınlaştırılmalıdır.

3. Yerel yönetim kuruluşlarına bağlı sağlık tesisleri ve bu arada her türlü özel hastane, poliklinik, muayenehane, sağlık laboratuvarı, sağlık evi, vb. sağlık tesislerinin kuruluş ve işleyişleriyle ilgili standartları belirleme ve denetim görevleri Sağlık Bakanlığınca gerçekleştirilmeli; özel sağlık tesislerinin hizmet niteliğinin yükseltilmesini sağlayıcı önlemler alınmalıdır.

4. Su, hava, gürültü, vb. açılardan çevre sağlığını ilgilendiren konularda inceleme ve araştırmalarda bulunmak amacıyla, Sağlık Bakanlığına bağlı bir birim olarak, Çevre Sağlığı Araştırma Merkezi kurulmalı ve bu merkez konuyla ilgili kuruluşlara teknik destek sağlayıcı bir işlev üstlenmelidir.

Çevre ve Doğa Koruma

Özellikle 1950'li yıllardan sonra görülen hızlı şehirleşme Türkiye'deki hava kirliliğinin en önemli nedenlerinden biridir. Şehirlerdeki kirliliğin de, büyük ölçüde ısıtma sistemleri, yakma tekniği, yakıt kalitesi ve motorlu taşıtlardan kaynaklandığı bilinmektedir.

Sanayileşmeden doğan hava kirliliği temelde, yanlış yer seçimi ve atık gazların ve partiküllerin yeterli teknik önlemler alınmadan havaya

birakılması sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle İstanbul, İzmit illeri ve çevresi ile Bursa, Adapazarı, Samsun, Kırıkkale ve İzmir illeri, Hazar Gölü civarı, Adana-Tarsus bölgesi, Karadeniz Ereğlisi, Karabük, Bartın, Hereke, Murgul ilçeleri sanayiden kaynaklanan hava kirliliğine büyük ölçüde sahne olmaktadır.

Gerek nüfusu gerekse yaşam standartları hızla artan Türk toplumu, her geçen gün artan oranda bir su tüketim gereksinimi yaşamaktadır. Sanayileşme süreci içinde artan bu gereksinim dikkate değer bir boyut kazanmış bulunmaktadır. Öte yandan turizm ve balıkçılık açısından önemli bir kaynak oluşturan deniz ve iç suların kalitesinin korunması ise, estetik ve ekolojik tartışmalarla birlikte, aynı zamanda da yaşamsal önem taşıyan bir ekonomik kaynak özelliğindedir.

Çevre sorunlarının temel nedenlerinden birisi, toprak kullanımıyla ilgilidir. Tarım arazilerinde en önemli sorunlar, çoraklaşma ve erozyondur. Bunlardan Türkiye'de tüm toprak alanı için en önemlisi ise, erozyondur. Erozyon, toprak verimliliğinde olumsuz etkisiyle kendisini göstermektedir.

Çevrenin korunması ve geliştirilmesi uygulamalarında istenen sonuçların elde edilememiş olmasının en önemli nedenlerinin başında, yetki-görev ve sorumluluk dağılımındaki belirsizlikler ile örgütlenme karmaşası gelmektedir.

KAYA Raporunda, çevre ve doğa koruması ile ilgili sorunların çözülmesi için öne sürülen görüşler şöyle özetlenebilir:

1. Çevre ve doğa koruma alanında, çeşitli bakanlık ve kuruluşlar arasında dağıtılmış görev, yetki ve sorumluluklar birleştirilerek, bu alandaki uygulama boşluğunu gidermek üzere, Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı adıyla yeni bir bakanlık kurulmalıdır. Bu bakanlığın ana hizmet birimleri; Etüt-Plan Genel Müdürlüğü, Uygulama-Eşgüdüm ve Denetleme Genel Müdürlüğü, Doğa Koruma ve Ağaçlandırma Genel Müdürlüğü olmalıdır. Bu bakanlığın taşra örgütlenmesi ise, il düzeyinde Çevre ve Doğa Koruma Müdürlüğü

biçiminde yapılandırılmalıdır. Önerilen bu yapısal modele göre, Başbakanlık Çevre Müsteşarlığı ile Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığının kaldırılması yanında; çevre koruma görevleri de Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığının taşra örgütlenmesi içinde değerlendirilmelidir.

2. Doğa ve çevre hizmetleri bütünlüğü içinde, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlı olan Orman Genel Müdürlüğü, bağlı kuruluş statüsü ile Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığına bağlanmalıdır.

3. Yerel yönetimlerce gerçekleştirilebilecek özellikteki, çevre koruma ve geliştirme görevleri, yerel yönetimlere aktarılmalı, bu kuruluşların çevre konusundaki ilgi ve yetki alanları, bunların güçleri oranında geliştirilmelidir.

4. Çevrenin korunup geliştirilmesinde halk katılımı büyük önem taşımaktadır. Bu açıdan, özellikle yerel yönetim kuruluşları aracılığıyla, çevreye ilişkin hizmetlerin yürütülüşüne halkın katılımının sağlanmasına ve bu arada da çevre bilincinin geliştirilmesine ağırlık verilmelidir.

Turizm

Turistik özellik taşıyan doğal ve kültürel varlıkların, koruma alanlarının, turizme ayrılacak yerlerin ve bunlarla ilgili nâzım planlarla uygulama imar planlarının ilgilisi çok sayıda kuruluş bulunmaktadır. Turizm Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı merkezi yönetim içinde belirtilen konularla ilgili olan bakanlıklardır. Ayrıca yerel yönetimlerin de bu konularda çeşitli görevleri bulunmaktadır.

Turizm açısından belirli bir değer ve önem taşıyan hizmetlerin ayrı birimler eliyle yürütülmesi, bunlar arasında etkili bir işbirliği ve eşgüdüm düzeninin kurulmasını gerekli kılmaktadır. Uygulamada bu kolayca yapılamadığından, turizm alanında uygulamaya dönük kararların alınıp yürütülmesinde, çeşitli eşgüdüm güçlükleri ve gecikmeler ile emek, zaman ve para kaybı ortaya çıkmaktadır.

Turizm Bakanlığı taşra örgütü, il düzeyindeki Turizm Müdürlükleri ile bunlara bağlı Turizm Danışma Müdürlüklerinden oluşmakta; ancak, turizm yönünden atıl olan illerde oluşturulan müdürlükler, gereksiz bir istihdam kaynağı görünümü sergilemektedir. Bu anlamda, sistemin örgütlenmesinden kaynaklanan sorunlar, örgütsel etkililiği olumsuz biçimde etkilemektedir.

KAYA Raporuna göre, turizm alanında izlenecek politikalarda temel amaç; rekabet gücü yüksek ve verimli bir turizm ekonomisinin kurulup geliştirilmesi ile yerel toplum ve turistler için en uygun olabilecek bir sosyal ortamın yaratılmasını ve o arada da doğal ve kültürel değerleri aşındırmadan, bunlardan turizm amaçlı olarak yararlanmayı sağlamak olmalıdır.

Buna göre, devletin turizm alanındaki başlıca işlevi, turizm için gerekli altyapının hazırlanması yönünde geliştirilmelidir. Bu bağlamda, turizm hizmetlerinden sorumlu bakanlığın başlıca görevi ise; turizm alanında izlenecek genel politikaların saptanması, etkin bir işbirliği ve eşgüdüm düzeninin oluşturulması ve turizmle ilgili kurum ve kuruluşların yönlendirilmesine ilişkin bulunmalıdır. Turizm potansiyeline sahip yörelere, gelişmede öncelik tanınmalıdır. Turizmin sağladığı iş olanaklarından yöresel halk, olabildiği ölçüde geniş oranda yararlandırılmalı; turizme dönük mal ve hizmet girdileri için, yöre olanakları sonuna kadar kullanılmalıdır.

Turizm Bakanlığının taşra örgütlenmesi, gereksiz istihdamı önleyici ve merkezle uyumlu daha dinamik bir hizmet anlayışı bağlamında yeniden düzenlenmelidir. Kurulacak turizm taşra örgütlerinin yetki alanları ile üstlenecekleri sorumluluklar ve buna bağlı örgütsel yapılaşma biçimi ise, ayrı bir araştırma konusu yapılmalıdır.

Bayındırlık ve İskan

Merkezi yönetimde bayındırlık ve iskan hizmetleriyle ilgili görevler, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının sorumluluğunda bulunmaktadır. Bakanlığın genel ilgi alanını; ülkenin altyapı gereksinimleri doğrultusunda karayolu,

konut, imar planlaması, kamu yapıları, yeraltı ve yerüstü suları, yapı gereçleri ve afet işleriyle ilgili konular oluşturmaktadır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığının belirtilen konularla görevli birimleri ise; ana hizmet birimi düzeyindeki Yapı ve Afet İşleri ile Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlükleri; bağlı kuruluş olarak Karayolları, Devlet Su İşleri ve Arsa Ofisi Genel Müdürlükleri; ilgili kuruluş olarak da İller Bankası Genel Müdürlüğüdür.

Türkiye'nin söz konusu alandaki en büyük sorunundan biri, nüfus değişimidir. Kentsel ve kırsal alanların ekonomik ve toplumsal koşulları arasındaki dengesizlik, kenti daha çekici kılmakta ve sonuçta kırsal alandan kentlere sürekli bir göç olgusuyla yüz yüze gelinmektedir. Bunun sonunda ise, dengeli yerleşme yönünde izlenen politikalar uygulama alanına gereği gibi aktarılamamakta ve düzensiz kent büyümesinin önüne geçilememektedir.

Çarpık yerleşme ve büyümenin ortaya çıkardığı sorunların çözümünde sorumluluğun yerel yönetimlere bırakılması yeterli bulunmamaktadır. Kaldı ki, kentleşme sürecinde, konut gereksinimini karşılama, altyapı sorunlarının çözümüne katkıda bulunma, destek olma ve kırsal alanın iticiliğini azaltmak için gerekli önlemleri alma görevleri merkezi yönetimin sorumluluğundadır.

KAYA Raporuna göre, Bayındırlık ve İskan hizmetlerinin aynı bakanlık çatısı içinde bütünleştirilmesi, başlangıçta çeşitli uygulama güçlükleri doğurmuşsa da, arada geçen sürede bunlar büyük ölçüde çözülmüş görünmektedir. Bu açıdan, anılan hizmetlerin yine aynı bakanlık bağlamında yürütülmesi uygun bulunmaktadır.

Nüfus hareketlerinden, kentleşmeden ve afetlerden doğan ya da doğacak olan konut sorunlarının çözümüne yönelik genel ilke ve kararların alınmasıyla ilgili görevler, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına ait olmalı; bunların merkezi ve yerel ölçekte uygulanmasına yönelik gözetim ve denetim sorumluluğu da bu bakanlıkta bulunmalıdır. Gerekli teknik ve estetik denetim

ve yaptırımları uygulamak üzere, Bayındırlık ve İskan Bakanlığına bağlı olarak, taşra düzeyinde bir yapı denetim sistemi kurulmalıdır.

Ulaştırma

Ulaştırma hizmetlerine yönelik kamu görevleri, örgütsel olarak çeşitli bakanlıklara bağlı birimlerce yürütülmektedir. Bu anlamda; Ulaştırma Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı ve Tarım Orman ve Köyşleri Bakanlığı, ulaştırma hizmetleri kapsamındaki çeşitli görevlerle ilgili bulunmaktadır. Hizmet etkililiğinin sağlanması gereği, bunlar arasında özellikle ilgili birimler yönünden yakın bir işbirliği ve eşgüdüm gereğini ortaya çıkarmaktadır.

Uygulamada yol yapım, bakım ve onarım hizmetlerinde ikili bir yapılanma göze çarpmaktadır. Buna göre, devlet ve il yolları ile ilgili görevler Karayolları Genel Müdürlüğünce yürütülürken; köy ve köy yerleşim alanlarındaki yollar, bu yerleşim alanlarına bağlı yollar, bu alanları devlet ve il yollarına bağlayan yollar, orman yolları ve orman içi yollarının yapım, bakım ve onarım hizmetleri Tarım Orman ve Köyşleri Bakanlığına bağlı bir birim olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

Taşımacılık sektörü, mal ve hizmetlerin üretimiyle olduğu kadar, dağıtım ve tüketimiyle de doğrudan ilgili bir sektör özelliğindedir. Hızlı nüfus artışı ve kentleşme, gelir düzeyinin yükselmesi, artan uluslar arası ilişkiler, vb. etkenlerin bir sonucu olarak karayolu ulaşım ve taşımacılığında büyük artış ortaya çıkmıştır. Bunda, ulaşım sistemleri arasında belirli bir altyapı dengesinin kurulamamasının da önemli etkisi vardır.

Demiryolu ağı gibi, bu ağ üzerindeki çeken ve çekilen araçların çoğunluğunun, teknik yönden ekonomik ömrünü tamamlamış olmasına karşın işletmede tutulması, taşıt parkından ekonomik olarak yararlanmayı engellemektedir. Ekonomik ve teknik yönden yeterli olmayan hatlarla birlikte, vagonlar da Devlet Demiryolları İşletmesinin sabit giderlerini artırmaktadır.

Havayolu ulaştırma hizmetlerine yönelik görevler Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Demiryolları Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

Havayolu ulaştırma hizmetleriyle ilgili görevlerin ayrı kurum ve kuruluşlar arasında dağıtılmış olması, bunlar arasında etkin bir eşgüdüm düzeninin kurulup geliştirilmesi gereğini açığa çıkarmaktadır.

KAYA Raporunda, ulaştırma hizmetlerinin geliştirilmesi açısından öne sürülen görüşler şunlardır:

1. Karayolu trafik hizmetlerinin etkililiğinin yükseltilmesi amacıyla, ilgili örgütsel yapı yeniden ele alınmalı, bu çerçevede, İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğüne bağılı olan Trafik Dairesi Başkanlığı, görev alanları geliştirilerek ve örgütsel yapısı yeniden düzenlenerek, Ulaştırma Bakanlığına bağılı bir genel müdürlük durumuna getirilmelidir.

2. Trafik hizmetlerinin yürütülmesinde kent içi ve kent dışı ayrımına gidilmeli; kentler arası karayolu trafik hizmetleri, Ulaştırma Bakanlığına bağılı olarak kurulması önerilen Karayolu Trafik Genel Müdürlüğünce yürütülürken; kent içi trafik hizmetlerinin yönetimi, büyükşehirlerden başlayarak aşamalı bir plan içinde belediyelere bırakılmalıdır. Gerek merkezi yönetim gerekse belediyeler bünyesinde yer alacak trafik görevlilerinin yetiştirilmesi ve bunların yeterliklerinin geliştirilmesi ise, Karayolu Trafik Genel Müdürlüğüne bağılı olarak bu amaçla kurulacak bir eğitim merkezi yoluyla sağlanmalıdır.

3. Demiryolu ulaştırmasında, sektörün rekabet gücünün yükseltilmesi temel ilke olarak benimsenmelidir. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün elinde bulunan müesseselerin verimlilikleri yükseltilmelidir.

Varolan demiryolu ağının uluslararası standartlara yükseltilmesi amacıyla yol yenileme çalışmalarına hız verilerek, yenileme projeleri

geliştirilmeli ve uygulama için yeni kaynaklar ayrılmalıdır. Demiryolu taşıma yasası çıkarılarak, taşıma ilke ve kurallarının geliştirilmesi sağlanmalıdır.

4. Denizcilik hizmetlerinde hizmet bütünlüğünü ve etkililiğini sağlayıcı yönde olmak üzere, deniz taşıma ve ulaştırmasına ilişkin görevlerin yeni bir bakanlık örgütlenmesi içinde ele alınması yararlı olacaktır. Buna göre Denizişleri Bakanlığı adıyla kurulacak yeni bakanlık; deniz taşıma, ulaştırma ve liman hizmetleri, deniz araştırma ve trafik hizmetleri, deniz ürünleri ve kamu denizcilik işletmeleriyle ilgili görevlerden sorumlu kılınmalıdır. Denizcilikle ilgili özel işletmelere yönelik kayıt tutma, belge düzenleme, teşvik uygulama, denetim, vb. görevleri de yürütecek olan Denizişleri Bakanlığı, bu anlamda, merkezi yönetimin deniz alanında varolan bütün görev ve yetkilerini üstlenmelidir. Yine iç sularla ilgili taşıma ve ulaştırma görevleri de bu bakanlığa ait olmalıdır.

5. Türkiye havayolu ulaştırması, işletmecilik açısından, gelişmeye açık işletme alanlarının başında gelmektedir. Hava ulaştırmasının sektör bazında geliştirilmesine yardımcı olmak için, uzman hava personeli yetiştirmeyi ve yetiştirmiş olanların gelişimini sağlayıcı önlemler alınmalıdır. Buradan yola çıkılarak, Türk Hava Kurumunun tesis ve olanaklarından da yararlanma yoluyla, ileri düzeydeki pilotaj eğitimi için bir proje hazırlanması uygun bulunmaktadır. Havaalanlarını küçük yerleşim birimlerine yaygınlaştırmak üzere, geniş çaplı bir fizibilite çalışmasına girilmelidir. Yerel özellik taşıyan havaalanlarının yapım sürecinde, yerel yönetimlerin de katkılarını sağlama yoluna gidilmelidir. Sivil havacılık örgütünü yeniden düzenleyici bir proje başlatılmalıdır.

Çalışma Yaşamı

Devletin çalışma yaşamına yönelik sorumluluk alanı, çalışma yaşamının düzenlenmesi, geliştirilmesi ve denetimi konularını içine almaktadır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bu çerçevedeki başlıca görevleri; işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanması ve korunup geliştirilmesi; ekonominin gerekli kıldığı insan gücünün sağlanmasına yardımcı olunması; tam çalışmayı sağlayıcı, çalışanların yaşam düzeyini yükseltici, iş güvenliği ile işçilerin meslek eğitimi ve sakatların mesleki rehabilitasyonunu sağlayıcı önlemlerin alınması; çalışma yaşamının denetlenmesi ve yurtdışı işçi hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili bulunmaktadır.

Anılan bakanlık açısından belirtilen görevlerin yürütülmesinde, özellikle kamu kurumları arasında ve özel kesim kuruluşlarıyla gerekli işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasında belirgin sorunlarla karşılaşmaktadır.

İş ve İşçi Bulma Kurumu, işsizliğin önlenmesi ve istihdam alanlarındaki dengesizliğin giderilmesinde belirgin bir işleve sahip olmasına karşın, bu işlevi gereği gibi gerçekleştirememektedir. Bu sebeple, Türk işgücü piyasasını düzenlemesi ve güvenilir veriler sağlaması gereken İş ve İşçi Bulma Kurumunun, varolan görevleri geliştirilerek yeniden yapılandırılması yoluna gidilmelidir. Bu yapılanma çerçevesinde, kurum-işveren-işçi ilişkileri sağlıklı bir temel üzerine oturtulmalı ve yeniden yapılanmada anılan kurumun, uzmanlaşmayı öne çıkarıcı bir yaklaşımla yeni teknolojilere açılması sağlanmalıdır.

Çalışma alanlarına göre işçi sağlığı ve iş güvenliğini geliştirici çalışmalar yapılmalı; bunun için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Merkezinin görevleri yeniden tanımlanarak, etkililik alanı genişletilmelidir. Bu bağlamda, anılan merkezin de yönlendiriciliğiyle, iş kazalarını azaltacak yöntem ve teknikler araştırılıp geliştirilerek uygulamaya aktarılmalıdır.

Türkiye'nin Avrupa Topluluğu ile uyum süreci de dikkate alınarak, sendikal yaşama ilişkin düzenlemeler, Uluslararası Çalışma Örgütü normlarına uygun duruma getirilmeli; taraf olunan uluslararası sözleşmelerle gelişen hükümler uygulamadan kaldırılmalıdır.

Sosyal Güvenlik

Çağdaş anlamda toplumsal gelişim süreciyle birlikte kendisini gösteren bir kavram olarak sosyal güvenlik, sosyal alana ilişkin her türlü öğeyi içine alan geniş bir kavram özelliğindedir.

Kurumsal açıdan bakıldığında, sosyal güvenlik, gelir düzeyleri ne olursa olsun, kişilere belirli toplumsal riskler karşısında ekonomik bir güvence sağlamayı amaçlamaktadır. Uluslararası Çalışma Örgütü'nce de benimsendiği gibi, sosyal güvenliğin temel dalları; hastalık, iş kazası ve meslek hastalığı, analık, sakatlık, yaşlılık, ölüm, aile yardımları ve işsizliktir.

Türkiye'de sosyal güvenlik konusu; Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) ve Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (BAĞ-KUR) gibi sosyal sigortalar ile çeşitli resmi ve özel kurumlarca yürütülen sosyal yardım ve hizmetleri kapsamaktadır. Bu hizmetler uygulamada sosyal sigortaları tamamlayıcı bir işleve sahiptirler.

Türk sosyal güvenlik sistemi bir mozaik gibidir. Bugüne değin yapılan düzenlemeler, adı geçen sistemin yapı ve işleyişinde bir birlik yaratma anlayışından uzak kalmıştır. Sistem, bu durumuyla, çok çeşitli parçalardan oluşmaktadır.

Buna göre, bir sosyal güvenlik kurumu olarak Emekli Sandığının bağlı olduğu kuruluş Maliye ve Gümrük Bakanlığı iken; BAĞ-KUR ve SSK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu ise, Başbakanlığa bağlıdır. Bu durumda, ilgili kurumlar arasında, gerekli uyum ve bağlantı sağlanamamakta; sosyal güvenlik sistemlerinden her biri kendi başına ötekilerden bağımsız olarak çalışmasını sürdürmektedir.

Türk sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan güvenlik kurumlarının tümünün kaldırılarak, bunların yerine yeni ve bütün alanları kapsayan bir sistem getirilmesi, varolan sosyoekonomik sistem içinde gerçekçi görünmemektedir. Bu nedenle yapılması gereken, sosyoekonomik dengeleri

de gözeterek; ilgili sosyal güvenlik kurumları arasındaki görevsel çeşitliliğin, aşamalı biçimde azaltılması ve giderek uzun dönemde kaldırılması olmalıdır. Sosyal güvenlik sistemlerinde tek kurum bağlamında bütünleştirme ancak bundan sonra düşünülmelidir. Bu amaçla, sosyal güvenlik kurumları arasındaki görevsel çeşitliliği azaltıcı yöndeki planlama çalışmaları bir an önce başlatılmalıdır.

Sosyal güvenlik kapsamında hizmet veren sosyal sigortalar, sosyal hizmetler ve sosyal yardım kurumları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı kapsamına alınmalıdır.

Bu çerçevede; Maliye ve Gümrük Bakanlığına bağlı Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü ile Başbakanlığa bağlı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, varolan statüleri korunarak, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmalıdır. Aynı biçimde, yine Başbakanlığa bağlı olan, Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlanmalı; fon kaynaklarının sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarına dağıtımıyla ilgili düzenleme ve bunlar arasındaki ilişkileri sağlama görevi de anılan bakanlıkça gerçekleştirilmelidir.

Bu bağlam içinde; Emekli Sandığı, SSK ve BAĞ-KUR, çağdaş anlamda, örgütsel yapı ve işletme koşullarına uygun olarak, ortak standartlar çerçevesinde yeniden ele alınmalı; bunların yapısal sorunları ve işleyişten kaynaklanan aksaklıkları giderilmelidir.

Din İşleri ve Vakıf İşleri

Din işlerinin yürütülmesinden sorumlu olan Diyanet İşleri Başkanlığı, merkezi yönetim içinde yer alan, anayasal bir kuruluştur.

KAYA Raporuna göre, Diyanet İşleri Başkanlığının Başbakanlıkla olan bağlantısı sürdürülmeli ve bu çerçevede başkanlığın kuruluş ve işleyiş düzeni en kısa sürede yasal bir dayanağa kavuşturulmalıdır.

Diyanet İşleri Başkanlığı ile Türkiye Diyanet Vakfı arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmeli ve anılan vakfın Diyanet İşleri Başkanlığı ile olan içiçeliği önlenmelidir.

Vakıf, toplumsal yaşamın bir gereği olarak ortaya çıkan ve başkalarına yardım etme duygusundan doğan bir özel hukuk kurumudur. Vakıflar üzerinde özel hukuk yönünden zorunlu olan denetim ve inceleme görevi Vakıflar Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilmektedir.

Köklü bir geçmişi bulunan vakıf kurumu, ülkenin toplumsal ve ekonomik kalkınmasına olan olumlu katkıları nedeniyle korunup yaşatılmalıdır. Bu arada vakıfların etkili kuruluşlar olarak yaşatılabilmesi için, özelliğine göre bunların örgütsel yapı ve işleyiş düzenleriyle, günün koşullarına uyarlanması sağlanmalıdır.

Vakıflar Genel Müdürlüğünün, Başbakanlık ile olan bağlantısı sürdürülmeli ve katma bütçeli bir kuruluş olarak tüzelkişiliği korunmalıdır.

Bu çerçevede, anılan genel müdürlüğün örgütsel yapı ve görevleri üzerinde durularak; özellikle Kültür Bakanlığı ile olan görev girişimleri önlenmeli; araştırma - planlama ve eşgüdüm hizmetlerinin etkililik düzeyi yükseltilmelidir. Bunun için, genel müdürlükte, ayrı bir danışma birimi olarak Araştırma Planlama ve Koordinasyon Dairesi Başkanlığının kurulması yoluna gidilmelidir.

Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum

Avrupa Topluluklarının iki temel özelliği, topluluklarla ilgili ulusal yönetim örgütlenmesinde belirleyici nitelik taşımaktadır. Bu iki temel özellikten birincisi Toplulukların uluslararası niteliği; ikincisi ise, Toplulukların kurucu anlaşmalara dayanarak düzenlemeyle yetkilendirildikleri alanın genişliğidir. Bu alan, ulusal yönetimin kapsadığı alanın bütününe değilse de çok geniş bir bölümüne karşılık gelmektedir.

Uluslarüstü nitelik ve yetki alanının genişliği biçiminde ortaya çıkan bu iki özellik, Topluluklarla ilgili ulusal yönetim örgütlenmesini yakından etkilemektedir.

Avrupa Topluluklarının öteki uluslararası örgütlerden en önemli ayrılığı, ilgi ve yetki alanının genişliğidir. Gerçekten Toplulukların yetki alanı, şu anda içinde bulundukları durum açısından kamusal yaşamın tamamını değilse bile, çok önemli bir bölümünü kuşatmaktadır. Kaldı ki, şu anda tasarı düzeyinde bir proje olmakla birlikte, Avrupa Birliği Projesi de bu kuşatıcılığı artırıcı bir nitelikte değerlendirilebilir. Gerçekten böyle bir birliğin toplumsal ya da kamusal yaşamın tümünü düzenlemeye ve yetki alanını bunun tamamını kapsayacak biçimde genişletmeye eğilimli olacağı anlaşılmaktadır.

Topluluklarla ilişkiler bu ilişkilerin ilk kurulduğu 1959 yılından 1987 yılındaki tam üyelik başvurusuna kadar, öncelikle ve hemen hemen yalnızca Dışişleri Bakanlığınca yürütülmüştür. Ancak Türkiye'nin bu kez Roma Antlaşmasının 237. maddesi uyarınca tam üyelik başvurusunda bulunması ile birlikte, Dışişleri Bakanlığı dışındaki birçok kuruluş ve özellikle AT işleriyle ilgili Devlet Bakanlığı bu konuda çalışmalar sürdürmeye başlamıştır.

KAYA Raporuna göre, Avrupa Topluluklarıyla ilgili kamusal görevlerin belli bir düzen içinde sürdürülebilmesi için; merkezi düzeyde görev yapacak Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi (ATEB) oluşturulmalıdır. Bu birim, kamu kesimindeki bütün birimlerin AT konusundaki çalışmalarından en üst düzeyde sorumlu ve bunları yönlendirme konusunda yetkili olmalıdır.

ATEB; ilgili ilke ve politikaların saptanması, çalışmalarda etkililiğin sağlanması ve üst düzeyde temsil görevlerini yürütmelidir. Buna göre, Avrupa Topluluklarıyla ilgili çalışmaları planlama ve eşgüdüm sağlama görevleri, anılan birimce gerçekleştirilmelidir. Bu çerçevede ATEB, yalnızca AT konularıyla ilgili olarak düşünülmelidir. Bu durum özellikle konuyla ilgili iş akışının kolaylaştırılması ve sistemde uzmanlaşmanın sağlanması açısından önemlidir.

Merkezi eşgüdüm biriminin (ATEB), Dışışleri Bakanlığı yapısı içinde örgütlenmesi de düşünölebilir. Böyle bir örgütlenmenin dayanağı ise, AT konusunun büyük ölçüde bir dış dünya ile ilişkiler demeti biçiminde ortaya çıkmasıdır. Ancak bu durumda, işleyiş sırasında kendisini gösterecek bir sorun, (bu bakanlıkta bakan yardımcılığı türü bir müessesenin bulunmaması yüzünden), kurulacak AT biriminin en çok bir genel müdürlük biçiminde örgütlenebilmesi biçiminde ortaya çıkacaktır. Oysa yeni bir yaklaşımla, kurulması önerilen birimin, doğrudan hiyerarşik sistem içine girmeyen ve bu üstünlükten yararlanarak olabildiğince hükümete en yakın bir düzeyde yer alan bir birim olması, daha işlevsel görünmektedir.

Personel sorunu, AT birimlerinde en önemli sorunlardan biridir. Bu konuda bir tür kariyer düzeninin kurulmuş olması ilk bakışta yeterli gibi görünüyorsa da; bu durum, oldukça dağınık olan personel sistemi açısından çok kolay savunulabilir bir çözüm olmaktan uzaktır. Bunun çözümü genel olarak personel sisteminin kendi bütünlüğü içinde aranmalıdır.

KAYA Raporunda, taşra ve yurtdışı kuruluşları ile bölgesel kuruluşlar hakkında da bilgi verilmiş olup, çalışma konusunun kapsamı açısından burada bu konulara değinilmemiştir.

C. Yerel Yönetimlere Bakışı

Türkiye'de yerel yönetim, bir anayasa kurumudur. 1982 Anayasasına göre, İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (Md. 133) ve Mahalli İdareler, il, belediye veya köy halkının mahalli, müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir (Md. 126).

Türkiye'de üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar; kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim kuruluşu

olan köyler, il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel yönetimleridir. 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan beldeler için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur. Ayrıca, belediye modeli içinde yer alan mahalle yönetimi birçok yönlerden yerel yönetim kuruluşuna benzemekle birlikte, tüzelkişiliğe sahip değildir ve yönetim sisteminde bir yerel yönetim kuruluşu olarak kabul edilmemektedir.

Yerel yönetim sisteminin yeniden yapılandırılmasını gerektiren nedenler üç temel alanda yoğunlaşmış bulunmaktadır.

a. Yerel yönetim kurumu yeterince demokratik değildir. Bir yerel yönetim sistemine demokratik nitelik kazandıran öğeler açısından değerlendirildiğinde yerel yönetim sistemi için aşağıdaki saptamalar yapılabilir:

1. Yerel yönetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan bu nitelik, yerel topluluklara temsil edici organlar aracılığı ile yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar oluşturarak, kendi kendilerini, tercihleri yönünde, özgürce yönetme olanağını vermektedir. Oysa Türkiye'de yerel topluluklar bu olanaktan geniş ölçüde yoksundurlar. Yerel yönetim kuruluşlarının yer yer merkezi yönetimin koyu vesayeti altında olması, bu kuruluş organlarının yürütülür nitelikte kararlar almalarını, bir başka deyişle, kentlinin kentini, köylünün köyünü yönetmesini, dolayısıyla da yerel yönetimlerin yönetsel özerkliğini önlemektedir.

2. Yerel yönetim kurumuna demokratik nitelik kazandıran en önemli değerlerden birisi, bu kuruluşlara halk katılımı yollarının açık olması ve katılım sürecine işlerlik kazandırılmasıdır. Yerel yönetim kuruluşlarının kararlarını etkileme olanağını yerel topluluklara veren katılım süreci, halk denetiminin etkililiğini de artırarak, yerel demokrasiye gerçek niteliğini kazandırır. Seçim dönemleri arasındaki halkın yerel yönetimlerin karar sürecini etkilemesine olanak sağlayan yol ve yöntemler, bu açıdan önem taşımaktadır. Oysa Türk yerel yönetim sisteminde bu anlamda halkın katılım olanakları çok sınırlıdır.

b. Yerel yönetim kuruluşları yeterince güçlü değildir. Bir yerel yönetim sistemindeki kuruluşların güçlü olabilmesi için özellikle üç alanda geniş yetkilere sahip olmaları gerekmektedir:

1. Yerel nitelikli kamu hizmetlerini yürütme sorumluluğu ve yetkisinin yerel yönetimlere bırakılmasındaki sınır, bu kuruluşların gücünü belirleyen göstergelerden birisidir. Yerel yönetim kurumunun oluşmasını sağlayan temel öğeler, yerel nitelikli kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki ve sorumluluğun doğal olarak bu kuruluşlara bırakılmasını gerektirmektedir. Oysa Türkiye'de yerel yönetimlerin görev alanları hem çok dardır, hem de bu alan giderek başlangıçta öngörüldüğü sınırın da altına düşmüş, yerel yönetimlerin yetkisindeki birçok görev merkezi yönetimce üstlenilmiştir. 1983 yılından sonraki kimi düzenlemelere karşılık merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki görev bölüşümünün, yerinden yönetim ilkesi doğrultusunda, yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

2. Yerel yönetimlerin demokratik olma niteliği ile doğrudan ilişkili olan kesin, yürütülür karar alma yetkisi bu kuruluşların gücünü belirleyen ikinci önemli ölçüttür. Üstlendikleri hizmetlere ilişkin temel tercihleri yapma ve uygulama kararlarını da içerecek biçimde kural oluşturma (düzenleyici metinler dahil), planlama, personel, örgütlenme konularında, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan uygulanabilir nitelikte kararlar almaları, yerel yönetimin gerçek anlamda demokratik ve güçlü kamu kuruluşları niteliği kazanmalarının başlıca koşullarındandır.

3. Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öge, bu kuruluşların yeterli akçal kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağımlı kalmamalarıdır. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvuru temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Bu yetki, yerel yönetimlere, hizmet gereklerine uygun kaynak yaratma olanağı verme yanında, yerel topluluğun sağladığı akçal kaynakların

harcanmasını daha titizlikle denetlemesi ve dolayısıyla yönetsel etkililik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu yaratabilir. Kuşkusuz birçok durumlarda, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere akçal yardım yoluyla kaynak aktarması gerekmektedir. Burada önemli olan, yapılacak yardımların nesnel koşullarda gerçekleştirilmesini sağlayacak bir düzenin kurulmasıdır.

Türk yerel yönetimlerinin akçal kaynak konusunda yukarıda belirtilen üç alanda da önemli sorunları vardır. Özetle belirtmek gerekirse, 1983'ten sonraki geliştirmelerden sonra da; yerel yönetimlerin akçal kaynakları yetersiz ve özkaynak yaratma yetkileri sınırlı kalmış, merkezi yönetimin yardımları konusunda geniş kapsamlı bir akçal denge sistemi oluşturulamamıştır.

KAYA Raporda, yerel yönetimlerle ilgili olarak öne sürülen görüşler kısaca şöyle özetlenebilir:

1. Yukarıda anılmış olan hedefler gözönünde tutularak, bu raporda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen modelin; yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve özellikle öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığı ile alıp kendi birimleri aracılığı ile uygulayabilen, merkezi yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin birliği ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetsel etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren, bir yerel yönetim kurumu niteliklerine sahip olması öngörülmektedir. Böylece yerel düzeydeki sisteme; güçlü, demokratik, etkili ve verimli hizmet üreten bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılması bu raporun amacı olmuştur.

2. Bu model için öngörülen ana ilkeler şunlardır:

a. Yeniden düzenlemede, demokratik yerel yönetim kuruluşlarının yerel toplulukların başlıca hizmet birimleri olarak benimsenmeleri temel olmalıdır.

b. Bu amaçla, bugün merkezi yönetimin taşra kuruluşları eliyle yürütülen hizmetlerin bir bölümü, yerel yönetim birimlerine, hizmetin görülmesi için gerekli örgüt, personel ve kaynakları ile aktarılmalıdır.

d. Yerel yönetimlere öz kaynaklarını artırma olanağı sağlanmalı, özellikle yasaların gösterdiği sınırlar içinde vergi toplama yetkisi tanınmalıdır.

e. Merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetlemesi, anayasada öngörülen sınırların elverdiği ölçüde, en az düzeyde tutulmalıdır. Modeldeki yerel yönetim birimleri ve basamakları arasında demokratik yönetsel vesayet ilişkilerine olanak sağlanmalıdır.

f. Yerel yönetimlerle ilgili tek bir yasa çıkarılmalı, il ve ilçe yerel yönetimleri, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy yerel yönetimleri, aralarında uyum sağlanarak, bu yasanın ayrı bölümlerinde düzenlenmelidir. Yerel yönetim gelirleri ve seçimleri için de ortak yasalar hazırlanmalıdır.

g. Anayasa'daki hüküm ve Anayasa Mahkemesi'nin kararları dikkate alınarak, yanlış anlamaları önlemek için yerel yönetimlerin encümen, daimi komisyon gibi organlarının tümü yürütme kurulu olarak adlandırılmalıdır.

h. Yerel yönetim meclisleri kimi konularda zorunlu olarak, kimi konularda da gerek görürlerse, kamuoyuna başvurabilmelidirler.

ı. Yerel yönetim birimleri kendi aralarında, merkezi yönetimin onayına gerek kalmadan birlik kurabilmelidirler.

3. Kırsal yörede üç basamaklı bir yerel yönetim modeli önerilmektedir:

a. Modelde temel hizmet birimi ilçe yerel yönetimidir; il yerel yönetimi üst basamak, küçük belediyelerle, köyler alt basamak birimini oluşturmaktadır.

b. Vali ve kaymakam için modelde, yürütme organı işlevi öngörülmektedir.

c. Modelde, yerel yönetim basamakları arasında demokratik yönetsel vesayet ilişkileri kurulmaktadır.

d. Yerel görevler, modeldeki birimler arasında esnek biçimde bölüştürülmeli, gereksinimlere göre değişik düzenlemeler yapılabilmelidir.

4. Görevlerin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşülmesi açık ve belli ölçütlere dayanmalı, yerel yönetimlere verilen görevlerin tanımı, yanlış anlamaya neden olmayacak biçimde, açıkça ve belirleyici özellikleriyle yapılmalıdır. Bu çerçevede:

a. Yerel yönetime yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü ve eğlenip dinlenmesi ile o yerin imar ve bayındırlığı, tarımsal ve ekonomik kalkınması, o yerdeki sosyal düzenin denetim altında bulundurulması ile ilgili konularda görevler verilmelidir. Bu görevlerden, yerel yönetimin sınırlarını aşan ve ulusal nitelikte olanlar, merkezi yönetimin sorumluluğuna bırakılmalıdır.

b. Yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerel yönetim basamakları arasındaki dağılımında, bu birimlerin görev ve sorumluluklarını yeterli ve etkili bir biçimde yerine getirebilme yetenekleri dikkate alınmalıdır.

c. Üstün derecede uzmanlık, teknoloji, büyük sermaye yatırımı ya da göreceli olarak geniş bir bölge örgütlenmesini gerektiren hizmetler, hizmet gereğine göre il ya da ilçe yerel yönetimlerine ya da çok nüfuslu büyük belediyelere bırakılmalıdır.

d. Yerel yönetimlere görevler yasalarla verilmekle birlikte, yasalarda kimin yapacağı belli olmayan, ancak, yerel nitelikli görülen görevler merkezi yönetime duyurularak, bunların merkez ya da yerel yönetimlerce yapılması sağlanmalıdır.

e. Görev bölüşümünde, bir yandan yerel yönetimlere; yerel hizmetleri, yerel girişimciliğe ve yerel özelliklere uydurma olanağı sağlayacak bir biçimde yönetme yetkisi verilmeli; öte yandan da kaynakların ulusal planlara uygun bir

biçimde kullanılması konusunda merkezi yönetime tanınacak sorumluluklarla, hizmet etkililiği için gerekli denge sağlanmalıdır.

5. Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerle ilgili görevleri şunlar olmalıdır:

a. Yerel yönetimlere bırakılan görevlerin yerine getirilmesinde uyulacak standartları saptamak.

b. Yerel yönetimler üzerinde, ulusal siyasetleri gerçekleştirmek ve yasaya uygunluk denetiminde bulunmak.

c. Yerel yönetimlerin sorumluluğunda olan hizmetlerin etkin bir biçimde yürütülmesini gerçekleştirmek üzere; yerel yönetimlere teknik destek ve mali yardım sağlamak, bunları geliştirmek, personelini eğitmek, yerel yönetimlerle ilgili araştırmalar yapmak, bunlara dayanarak, sirküler, örnek talimatlar, el kitapları hazırlamak.

Yerel yönetimlere kendi özkaynaklarını artırma olanağı sağlanmalı; merkezi yönetimin gösterdiği sınırlar içinde bunlara vergi toplama yetkisi tanınmalıdır. Ayrıca, yerel ekonomi ile ilgili olan akaryakıt tüketiminin ve iletişim etkinliklerinin vergilendirilmesinde de yerel yönetim payı dikkate alınmalıdır.

Öte yandan, yerel yönetim hizmetlerinden en çok etkilenen ve yararlanan bir kesim olarak, yerel yönetim alanı içindeki her türlü ticari (yük ve yolcu taşımacılığı dahil) ve sınai işletmelerin, hizmetlerden yararlanma durumlarına göre, yerel yönetimlere kaynak sağlayıcı bir ek vergilendirme sistemi içine alınması üzerinde durulmalıdır.

D. Personel Sistemine Bakışı

Personel rejimi, personele ilişkin kurallar, uygulamalar, teknikler ve işlemler bütünü olup; hızla değişen, büyüyen ve gelişen dinamik bir özellik gösterir.

Kamu personel rejiminin sorunları belirli bir içiçelik göstermektedir. Nitekim başlıca sorun kaynaklarından ilki daha işe alma aşamasında kendisini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede genellikle personele sağlanan mali hakların yetersizliği, mali haklarda kurumlar arası uyumsuzluk, sınırlayıcı mevzuat hükümleri, sosyal hak ve yardımlardaki dağılım dengesizliği ve kadro derece ve sayısında gözlenen tıkanmalardan kaynaklanan nedenler, kamu hizmetlerine nitelikli personel alınmasını ve bunların hizmette tutulmasını güçleştirmektedir.

Yürürlükteki personel sistemi, geniş kapsamlı bir sınıflandırmayı benimsemiştir. Böylece, ayrı özellikleri olan ve ayrı personel işlemleri uygulanması gereken meslek ve uzmanlık dalları, özelliklerini yitirmiş durumda bir araya getirilmiştir. Oysa sınıf, ortak öğrenim, yetiştirme ve meslek nitelikleri olan personeli bir araya getiren bir gruptur. Uygulamadaki geniş kapsamlı sınıflandırma sistemi ise, bu kavrama uymayan bir yapı ortaya koymakta; özellikle genel idare hizmetleri sınıfı, meslek ve öğrenim nitelikleri bakımından birbirinden çok değişik özellikleri olan personeli kapsamına almaktadır.

Kadro; personeli hizmete bağlayan, hizmetle bütünleştiren, hizmetle personel arasındaki organik ilişkiyi ortaya koyan bir kavram olmasına karşın; uygulamada kadrolar hizmetten kopuk bir durumda bulunmaktadır.

Kadroların ödev, yetki ve sorumlulukları kadro tanımlaması ile ortaya konmadığından, kadro analizleri ile kadronun iş gerekleri ve kadroyu işgal edecek personelde aranan nitelikler ve personelin mali hakları iş değerlemesiyle önceden açıkça belirlenemediğinden, kamu kesiminde yerinde istihdam gerçekleştirilememektedir.

Kamu hizmeti görevlilerinin ilk dört dereceye atanmasında belli ve tutarlı ölçütler bulunmamaktadır. Gerçekten de üst düzey yöneticiliği kadrolarına yapılan atamaların açık ve nesnel ölçütlere bağlanmamış olması, başta yönetimde yozlaşma olmak üzere çeşitli sorunlara yol açmaktadır.

Türkiye’de kamu hizmeti görevlilerinin değerlemesi, temelde kapalı ve gizli sicil sistemine dayanmaktadır. Gerçekte iş değerlemesi ve bununla ilgili personel değerlemesi, işe en uygun, yeterli ve yetenekli personelin saptanması açısından personelin tam ve nesnel bir envanterinin çıkarılmasını amaçlamaktadır.

Personeli değerlendirme sistemindeki sorunların en önemlisi, değerlemeyi yapacak yöneticilerin, değerlemede nesnellik ilkesini bir yana bırakabilmeleri olasılığıdır. Sonuçta, personelin değerlemesinde performansı ölçecek nesnel ölçütler (zaman, nicelik, nitelik ve maliyet standartları) geliştirilmemiş olduğundan; değerlendirme, yöneticilerin inisiyatifine kalmaktadır.

Türkiye’de kamu personel sisteminin genel yönetiminden sorumlu, merkezi düzeyde rehberlik, yönlendiricilik, denetim ve gözetim işlevlerini yerine getirmek üzere Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Devlet Personel Başkanlığı, üstlendiği sorumlulukları yerine getirme gücünden uzak bir durumdadır. Nitekim anılan başkanlık kendi görev ve sorumluluklarını Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile paylaşmakta; bu da kamu personel sisteminin yalnızca bir ücret düzenlemesi olduğu biçiminde, yanlış bir anlayışın yerleşmesine neden olmaktadır.

KAYA Raporunda, personel sisteminin verimliliği ve gelişimi için öne sürülen görüşler şunlardır:

1. Merkezi sınav sistemi, belirli ortak görev unvanlı, kurumlar arası kadrolara açıktan personel alımında uygulanmalıdır. Öte yandan, görevleri ve işleri bakımından halkla ve iş sahipleriyle doğrudan ilişkide bulunan personelin seçiminde, görevli sınav komisyonlarınca yapılacak mülakatlarda psikolog bulundurma uygulaması başlatılmalıdır.

2. Sınıf kurmanın amacı ister eşit işe eşit ücret isterse hizmete almada bir örneklik sağlama olsun, on sınıflı sistem, gereksinimleri karşılamaktan çok uzaktır. Kaldı ki sınıf, kendi içinde bütünlük ve benzerlik gösteren bir hizmet grubu olduğuna göre; belli bir sınıf içinde toplanan hizmetlerde, olanak ölçüsünde, genel bir benzerliğin bulunması gerekli ve yeterlidir.

3. Sınıf kurarken, benzer nitelikteki hizmetler ile hizmetin gerektirdiği benzer yetiştirme nitelikleri temel alınmalıdır. Böylece, gerçeklere uygun olarak sınıf sayısı ortaya konabilir. Bundan sonra, bu sınıfların gerektirdiği personel nitelikleri ile yetki ve sorumluluk dereceleri saptanarak, hizmetlerin devlet için taşıdığı önem ve öncelikler göz önünde bulundurularak bir sınıflandırma planı yapılmalı ve bu plan, maaş ve ücret sistemi için ussal bir temel oluşturmalıdır. Ussal bir sınıflandırma sisteminde sınıflar kurulduktan sonra yapılması gereken iş, her sınıf için güçlük ve sorumluluk derecelerini saptamak olmalıdır.

4. Sınıflandırma çalışmalarına başlarken, göz ardı edilmemesi gerekli nokta, personel sisteminde temel tercihlerin ve doğrultuların belirlenmesidir. Başka bir deyişle, rehber niteliğinde kimi ilkelerin geliştirilmesidir. Örneğin, personel sisteminde rütbe sistemine mi yoksa kadro sınıflandırma sistemine mi ağırlık verileceği, hizmetlerin güçlük, önem ve sorumluluğu yaklaşımının ne ölçüde benimseneceği, genel öğrenim durumunun personelin mali ve sosyal haklarını belirleyen tek ölçüt sayılacağı biçimindeki bir gelenekten ne ölçüde uzaklaşılabileceği gibi temel tercihler daha işin başında belirginleştirilmelidir.

5. Kamu kesiminde yürütülen hizmetlerin etkililiğinin artırılmasında personel yeterliğinin yükseltilmesinin büyük payı bulunmaktadır. Bu açıdan hizmet içi eğitim konusuna önemle yaklaşılması temel ilke olmalıdır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI ARAŞTIRMA PROJESİ İLE KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

I. ÖNEMLERİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

MEHTAP Raporu, Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırma özelliği taşımaktadır. Türk kamu yönetiminin çok önemli bir kesimini kapsamı içine alan rapor, bir yandan o zamana kadar bilinen ya da bilindiği sanılan birçok problemi gün ışığına çıkarıp tartışma konusu yapılmalarını mümkün kılmış, bir yandan da içerdiği tavsiyelerin değeri dolayısıyla daha sonraki “idareyi yeniden düzenleme” çalışmaları için hareket noktası olmuştur. KAYA Raporunda da, MEHTAP Raporundan faydalanıldığı görülmektedir.

KAYA Projesi gerek öngördüğü amaçlar, gerekse bu amaçlar düzleminde ele aldığı konular açısından çok yönlü ve geniş içerikli bir proje özelliğindedir. Araştırma sürecinin oldukça uzun bir süre almasına karşın, bütün yönetim sistemine makro ölçülerde ve bir bütünlük içinde yaklaşımları bu tür projelerin en büyük üstünlükleridir. Sistem yaklaşımı çerçevesinde konunun ele alınmış olması önemini daha da artırmaktadır.

KAYA Raporunda, kamu yönetiminin farklı alanları bir bütünlük içinde bir arada ele alınmıştır. Hem yerel yönetimlerin kendi aralarında hem de merkezle ve merkezi yönetimin taşra birimleri arasında gerekli bağlantılar kurulmaya çalışılmıştır. Ayrıca verimlilik, etkinlik ile demokratiklik birbiriyle çelişen iki zıt kavram olarak ele alınmamış olup, aralarında bütünlük sağlanmıştır.

Türk Kamu Yönetimi tarihinde önemlerini koruyan bu iki rapora, hazırlanma süreçleri açısından bakıldığında; hem MEHTAP hem de KAYA Raporunun DPT ve TODAİE'nin ortak çalışmasıyla hazırladıkları

görülmektedir. İki rapor da Türk uzmanlarınca hazırlanmış olup; MEHTAP Raporu 1962-1963 yılları arasında bir yıl içinde tamamlanmışken, 1988'de hazırlık çalışmalarına başlanmış olan KAYA Raporu 1991 yılında tamamlanmıştır.

MEHTAP Raporu; Merkezi Araştırma Grubu, bir Genel Araştırma Grubu, altı Araştırma Ekibi, bir Özel Etütler Grubu, bir El Kitabı Ekibi ve bir Dökümantasyon Ekibinden oluşturulmuştur. Bu grupta, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Devlet Planlama Teşkilatı, bazı bakanlık ve daireler ile özel sektörden seçilen 33 araştırmacı ile 12 idari personel görevlendirilmiştir.¹⁵³

KAYA Raporunda ise, öngörülen amaçları gerçekleştirebilmek yönünden alt araştırma grupları kurma yoluna gidilmiştir. Bu gruplar şunlardır: Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu, Personel Rejimi Araştırma Grubu, Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum Araştırma Grubu, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu.

KAYA Raporunda, Avrupa Topluluklarına uyum sürecinde yapılanlar ve yapılması gereken faaliyetler ayrıntılı olarak ortaya koyulmuşken; Mehtap Raporunda bu durumdan hiç söz edilmemiştir.

MEHTAP Raporu, Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırma özelliği taşıırken; KAYA Raporu ise, Türk Kamu Yönetiminin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak, sistem içinde yönetsel tutarlılığın sağlanmasına özen göstermesi açısından bir ilk özelliği taşımaktadır.

¹⁵³ K. Fikret, Arık, Kenan, Sürgit, a.g.e., s. 93

II. MERKEZİ YÖNETİME VE YEREL YÖNETİMLERE BAKIŞLARI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

Her iki raporda da, Bakanlar Kurulu, Başbakanlık teşkilatı, bağlı ve ilgili kuruluşları ile Devlet Bakanlarının mevcut durumu ayrıntılı olarak incelenip, çözüm önerileri getirilmiştir.

MEHTAP Raporunda, Bakanlar Kurulunun gereksiz işlerle uğraştığı, aslında Bakanlar Kuruluna kadar çıkmaması gereken konuların Bakanlar Kuruluna geldiği, dolayısıyla, Bakanlar Kurulu daha önemli işlerle uğraşmak yerine gereksiz işlerle meşgul edildiği sonucuna varılmıştır.

KAYA Raporunda da, benzer şekilde, doğrudan bir bakanlıkça alınabilecek çoğu kararın, Bakanlar Kurulunun karar yetkisi içine çekildiğini, bu yüzden çeşitli hizmet gecikmelerine yol açıldığını, Bakanlar Kurulunda görüşülüp karara bağlanacak konuların neler olması gerektiği konusunda bir düzenlemenin olmamasının, belirtilen duruma yol açan önemli nedenlerden birisi olduğu sonucuna varılmıştır.

Her iki rapor da, Bakanlar Kurulunun görev karmaşasını, mevzuatın karışıklığına bağlamışlardır. Bu sorunun çözümü için MEHTAP Raporu, "Kabine Sekreterliği" adıyla bir birim kurulmasını önerirken; KAYA Raporu da bir "Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği"nin kurulmasını önermiştir.

Başbakanlığa bakış açıları değerlendirildiğinde; MEHTAP Raporuna göre, Başbakanlık, bir yandan kendisine bağlı genel müdürlükler ve kurumlar dolayısıyla herhangi bir bakanlık gibi hizmetler görmekte, bir yandan da Bakanlar Kurulunun bir çeşit "sekreterliği" olarak çalışmaktadır. KAYA Raporuna göre ise, Başbakanlık merkez örgütünün yapısı, Başbakanın, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak ve hükümetin genel politikasının yürütülmesini gözetmek, biçiminde açıklanabilecek olan asıl görevine uygun düşmemektedir.

Mehtap Raporunda, bir birimin Başbakanlığa bağlı olmasına karar verirken göz önünde bulundurulmuş ve bundan sonra da yeni kurulacak birimlerin bağlantılarını kararlaştırırken uyulması gereken esaslar belirtilmiştir. Buna göre; merkezi hükümet teşkilatı içinde koordinasyon sağlamaya, ayrı ayrı birimleri belli hedeflere doğru yöneltmeye yarayan kuruluşlar Başbakanlığa bağlanmalıdır. Gördükleri hizmetlerden merkezi hükümet teşkilatına dahil birimlerin hemen hepsini faydalandıran kuruluşlar da, daha uygun bir bağlantı bulunamamışsa Başbakanlığa bağlanabilir. Ayrıca Başbakanlığa bağlanmaları için bir sebep bulunmamakla birlikte, başka bir yere bağlanmaları ciddi bir engel doğuracak olan kuruluşların Başbakanlığa bağlanmaları tek çıkar yol olarak gözükebilir.

KAYA Raporunda ise, merkezi yönetim içinde, Başbakanlığa bağlanacak kuruluşlar, bakanlık ve diğer kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamayı amaçlayan ve ayrı görevler için kurulmuş birimleri belli amaçlara doğru yöneltmeye dönük hizmetler veren kuruluşlar olmalıdır. Doğrudan belli bir bakanlıkla ilgisi kurulamayan ve hizmetleriyle yönetim içindeki bakanlık ve diğer kuruluşların çoğunluğunu yarandıran kuruluşlar, Başbakanlıkla ilgilendirilmelidir. Bakanlıklara bağlanabilir olmakla birlikte, görev alanları açısından bağlanmaları açık bir sakınca gösteren merkezi yönetim kuruluşları Başbakanlığa bağlanmalıdır. Belirtilen temel ilkelere uygunluk göstermeyen merkezi yönetim birimleri bakanlıklara bağlanmalı ya da bakanlıklarla ilgili kılınmalıdır.

Her iki raporda da, “Ortak Görevler” başlıklı bölümde, merkezi hükümet teşkilatı içindeki tüm birimlerin görevlerinde ve sorumluluklarında ortak olan konular incelenmiştir.

MEHTAP Raporunda, ortak görevler, kapsamlı olarak incelenmiş olup, bu görevler şunlardır: Koordinasyon, Planlama, İstatistik, Personel, Teftiş ve Denetleme, Bilimsel Araştırma Tetkik Kurulları, İdareyi Geliştirme, Dairelerin Bina, Büro ve Basım İhtiyaçları.

KAYA Raporunda ise, ortak görevler şu 5 başlık altında incelenmiştir: Araştırma, Planlama, Eşgüdüm, Denetleme, Halkla İlişkiler ve Enformasyon. Raporda ortak görevlerin bu şekilde incelenmesiyle, sistem yaklaşımı ve yönetimin fonksiyonlarını göz önüne aldığı sonucuna ulaşmak mümkündür.

Her iki raporda da, incelenen merkezi hükümet teşkilatı kuruluşları faaliyet alanlarına göre sınıflandırılmıştır. MEHTAP Raporunda; “mali ve iktisadi görevler”, “sosyal görevler”, “kültürel görevler” başlıkları altında incelenirken; aynı sınıflandırma KAYA Raporunda da yapılmış, ancak kuruluşlar “ana hizmet grupları” adlı tek bir başlık altında incelenmiştir.

Her iki raporun merkezi hükümet teşkilatı hakkındaki görüşleri ve önerileri ayrıntılı olarak daha önceki bölümlerde incelendiğinde burada bunlara değinilmemektedir.

MEHTAP Raporu adında anlaşıldığı gibi, bir merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesidir. Merkezi hükümet teşkilatının taşra birimlerini ayrıntılı olarak incelemiş olmasına rağmen, yerel yönetimleri kapsamı dışında tutmuştur. Bununla birlikte, KAYA Raporunda, yerel yönetimleri ayrıntılı olarak incelenmiştir. Raporda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen model yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel toplulukça denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve öz kaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi karar organları aracılığıyla alıp, kendi birimleri aracılığıyla uygulayabilen bir model olarak tanımlanmaktadır. Ayrıca taşra birimleri, yurtdışı kuruluşlar ve bölgesel kuruluşlar da incelenmiştir.

III. PERSONEL SİSTEMİNE BAKIŞLARI AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

MEHTAP Raporunda, personelle ilgili sorunlar ve öneriler, “ortak görevler” başlığının alt başlıklarından biri olan ‘personel’ bölümünde incelenen; KAYA Raporunda, “personel rejimi” ana başlığı altında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

MEHTAP Raporunda, personel sisteminin esas unsurları tek tek açıklanmıştır. Personelin hizmete alınması konusunda da, öneriler de bulunulmuştur. Devlet Personel Dairesi ayrıntılı olarak incelenmiş, personel sorunlarında ayrı ayrı kuruluşlara rehberlik edecek ayrıntılı bir mevzuatın hazırlanması tavsiye edilmiştir. MEHTAP Raporuna göre; hazırlanmasından doğrudan doğruya Devlet Personel Dairesinin sorumlu bulunacağı bu mevzuat; ne zaman ve hangi seviyede karar alınması gerektiğini belirterek, personel idaresinin her veçhesi hakkında idarecilerin takip edecekleri esasları ve usulleri belirtmeli, teknik bir dille değil anlaşılır bir dille kaleme alınmalı, sistemde yapılacak değişikliklere uyacak esneklikte olmalıdır.

Mehtap Raporunun da tavsiyelerine dayanılarak 1965 yılında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu çıkarılmıştır.

KAYA Raporunda, personel sistemi önce mevcut durum göz önüne alınarak durum tespiti yapılmış, sonra da sistemin daha iyi işleyebilmesi için öneriler madde madde sunulmuştur. Sözü edilen önerilere daha önce değinildiğinden, burada yer verilmemiştir.

KAYA Raporunun önerilerinin dikkat çeken özelliklerinden biri, göreve alınma ve kariyer yükselmesinde personel için uygulanması istenen merkezi bir sınav sistemidir. Buna göre, merkezi sınav sistemi, belirli ortak görev unvanlı, kurumlararası kadrolara açıktan personel alımında uygulanmalıdır. Raporun tavsiyelerinden de yararlanarak, 1999 yılından itibaren Türkiye’de personel sisteminde böyle bir merkezi sınavın uygulandığı görülmektedir.

SONUÇ

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının son yıllarda hızlanmasına rağmen, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir.

“Yeniden yapılanma” kavramı Türkçe literatürde son dönemlerde kullanılan bir kavramdır. Türkçe literatürde, “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “reform” gibi yabancı kökenli terimler yanında “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme” “idari reform” gibi kavramlar da kullanılmaktadır.

1963 yılında hazırlanan MEHTAP Raporunda doğrudan doğruya bir idari reform tanımı yapılmamakla birlikte, genel olarak Türk idare sistemini içerisinde idari reform ya da yeniden düzenlemenin “personel rejiminin düzeltilmesi, organizasyon meseleleri ve idari usul ve işlemlerin düzeltilmesi” konularını kapsayan, ülkenin süratli ve sürekli biçimde kalkınması için devlet teşkilatının modern bir hale getirilmesi çalışmaları olarak ifade edilmektedir.

1991 yılında yapılan KAYA Raporunda ise yeniden düzenleme kavramı, “var olan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirecek bir niteliğe kavuşturma çabaları” biçiminde tanımlanmaktadır.

İdari Reform Danışma Kurulu ise, yönetimde reformu “kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçimde, metotlarında, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri düzeltmek amacını güden kısa ve uzun vadeli, geçici ve sürekli nitelikteki düzenlemelerin tümü” olarak tanımlamaktadır. Bu tanım idari reform konusunda yapılan en ayrıntılı ve en kapsayıcı tanımların başında yer almaktadır.

Türk Kamu Yönetiminin yapısal ve davranışsal özellikleri çok gerilere giden bir tarihsel kültür mirasından kaynaklanmaktadır. Cumhuriyet dönemi

Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmış ve bu yapıyı yeni rejimin gereklerine göre dönüştürmeye çalışmıştır. Osmanlı döneminin yönetim mirasıyla birlikte Osmanlı'dan kalma kamu yönetim sorunları da aynı şekilde Türk kamu yönetimine geçmiştir.

Osmanlı'da gerileme dönemi ile birlikte başlayan yönetim alanındaki bozulmaların toplumsal etkileri belirgin hale geldiğinde, ilk dönemlerde geçmişe dönerek veya geçmişteki yapıyı esas alarak sorunları çözme yönünde bir anlayış egemen olmuş, bu düzenleme anlayışı 18. yüzyıl sonlarına kadar varlığını sürdürmüştür. Ancak, 18. y.y.'dan itibaren (III. Selim (1789-1807) ve II. Mahmut (1808-1839) dönemleri) ve özellikle Tanzimat ile birlikte düzenleme girişimlerinde Batı ülkelerinin yönetsel sistemleri örnek alınmıştır.

Osmanlı reformcularının, Avrupa'nın değişik ülkelerinden etkilenererek uyguladıkları ıslahatlar, planlı ve programlı olmaktan çok, pratik ihtiyaçlara cevap verebilecek bir yapıdaydı. Çünkü Tanzimatçılar giriştikleri reformlarda ve reform sürecinde; reformları saptayacak ve uygulayacak bilgili ve yetişmiş insanların; reformlar için gerekli olan paranın ve üçüncü olarak da, bu ıslahatları soğukkanlı bir şekilde düşünmek ve uygulama alanına koymak için ihtiyaç duyulan zamanın yokluğunu sürekli hissetmişlerdir.

Türkiye'de idari reform çalışmaları hemen her dönemde gündemde olagelmıştır. Osmanlı Döneminden bu yana çeşitli zamanlarda reform çalışmaları yapılmış, konu zaman zaman öne çıkmış, zaman zaman geri plana itilmiş olmakla birlikte gündemdeki yerini hep korumuştur. Osmanlı dönemindeki reform arayışlarının genel olarak Kanuni Sultan Süleyman döneminden sonraya rastladığı söylenebilir. Osmanlı döneminde idari reform çalışmaları esas olarak II. Mahmut ve Tanzimat döneminde yaygınlaşmış ve hızlanmıştır. Bu dönemde yapılan çalışmalarda özellikle rüşvet ile mücadele üzerinde durulduğu görülmektedir. Meşrutiyet ile birlikte ise reform çabaları siyasal yapıyı da içine alacak şekilde bir genişleme göstermiştir.

Cumhuriyetle birlikte toplumun her alanında değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bilinmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarında yeni anlayış ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar doğrultusunda Osmanlı'dan devralınan birçok kamu yönetimi örgütünün yapısı değiştirilmiş veya yeni kamu yönetimi birimleri oluşturulmuştur. Bunun yanında kamu yönetimi örgütlerini etkin hale getirme, kamu personel rejimini yeniden düzenleme gibi önemli işler de gerçekleştirilmiştir.

Cumhuriyet Döneminde Türkiye'nin ekonomik, sosyal ve kültürel hayatında hızlı ve köklü değişiklikler yaşanmıştır. Bu değişiklikler doğal olarak kamu yönetiminde de değişime yol açmıştır. İdari reform konusu özellikle 1960 yılından sonra, kalkınma planlarında özel bir yer almıştır. Bu nedenle, bu araştırmada, Cumhuriyet Döneminde yapılan idari reform çalışmalarını, 1960 öncesi dönem ve 1960 sonrası dönemde yapılan çalışmalar olarak iki başlık altında incelenmiştir. Ayrıca günümüzde büyük öneme sahip olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı hakkında da kısaca bilgi verilmiştir.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsünün öncülüğünde hazırlanan ve tüm merkezî idareyi kapsayan MEHTAP, bir yıllık bir süre içinde tamamlanarak 24 Nisan 1963'de Başbakanlığa sunulmuştur. Rapor, Nisan 1963 ve Eylül 1966 tarihlerinde Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından iki kez bastırılmıştır.

Mehtap Raporu; merkezi hükümet teşkilatının genel yapısı, ortak görevler, geleneksel görevler, mali ve iktisadi görevler, görevlerdeki eksiklik ve eksikliklerin nedenleri, tekliflere göre merkezi hükümet teşkilatının aldığı biçim, yapılması gereken başka araştırmalar ana başlıkları altında merkezi hükümet örgütünün görevlerini irdelemiştir.

Raporun yayınlanmasından on yıl sonra "MEHTAP önerilerinin ne oranda ve nasıl uygulandığını, uygulanmayan önerileri, uygulanmama nedenlerini incelemek, idarenin önerileri karşısında tepkisini ortaya koymak ve idari reformun nerede bulunduğunu açık olarak saptamak" amacıyla bir

araştırma yapılmıştır. Bu araştırma sonucunda reformun, başsız, dağınık ve sistemsiz bir şekilde geliştiği, reforma sistem yaklaşımıyla değil, bireysel açıdan bakıldığı, uygulamada eşgüdümün sağlanmadığı, raporda yer alan tavsiyelere olumlu bakıldığı, fakat uygulama düzeyinin düşük olduğu sonucuna varılmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatının isteği üzerine 1988-1991 yılları arasında üç yıl süren bir kamu yönetimi araştırması (KAYA), TODAİE tarafından gerçekleştirilmiştir. Yönetim sisteminin daha etkili ve verimli kılınmasına yardımcı olacak çalışma ve araştırmalar yapılması amaçlanmıştır. Bunun için geçmişte yapılan çalışmalar ve bunların uygulanması durumları ile varolan sorunların saptanması ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemelerin önerilmesi yoluna gidilmiştir. Araştırmalar için 7 konuda ayrı ayrı alt araştırma grubu kurulmuştur. Araştırma sonuçları TODAİE tarafından yayınlanmıştır.

KAYA Projesi; idari sistemimizi geliştirmek üzere başta Mehtap Raporu olmak üzere hazırlandığı tarihe kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile varolan sorunlarının tespiti ve idarede yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlayan bir çalışmadır. Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, merkezî idarenin merkez ve taşra teşkilâtı ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş şartlara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, teşkilât yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri tespit etmek ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve teklif etmektir.

KAYA Projesi; son dönemlerde kamu yönetimi üzerine yapılan en kapsamlı projedir ve etkileri günümüze kadar devam etmektedir. KAYA Projesinde önerilen konular, kapsamlı ve sistemli bir biçimde yasama

geçirilememişse de, personel alımında merkezi sisteme geçiş gibi bazı önerileri zaman içinde gerçekleştirilmiştir.

Türk Kamu Yönetimi tarihinde hala önemlerini koruyan bu iki rapora, hazırlanma süreçleri açısından bakıldığında; hem MEHTAP hem de KAYA Raporunun DPT ve TODAİE'nin ortak çalışmasıyla hazırladıkları görülmektedir. İki rapor da Türk uzmanlarınca hazırlanmış olup; MEHTAP Raporu 1962-1963 yılları arasında bir yıl içinde tamamlanmışken, 1988'de hazırlık çalışmalarına başlanmış olan KAYA Raporu 1991 yılında tamamlanmıştır.

MEHTAP Raporu, Türk idaresi üzerinde Türk uzmanlar tarafından yapılmış geniş çaplı ilk araştırma özelliği taşıırken; KAYA Raporu ise, Türk Kamu Yönetiminin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak, sistem içinde yönetsel tutarlılığın sağlanmasına özen göstermesi açısından bir ilk özelliği taşımaktadır.

MEHTAP Raporu adında anlaşıldığı gibi, bir merkezi hükümet teşkilatı araştırma projesidir. Merkezi hükümet teşkilatının taşra birimlerini ayrıntılı olarak incelemiş olmasına rağmen, yerel yönetimleri kapsamı dışında tutmuştur. Bununla birlikte, KAYA Raporu, yerel yönetimleri ayrıntılı olarak incelemiştir.

Türkiye'de hız kazanan kamu yönetiminde reform çalışmaları; özellikle de kamu mali yönetimimizde yapılan düzenlemeler ile sisteme getirilmeye çalışılan saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilebilmesinin temel şartı bu konularda kurumsal kültürün oluşmasıdır. Bugüne kadar gerçekleştirilen reformlar adına yapılan yasal düzenlemelerin ve önlemlerin başarılı olamamasının en önemli nedenlerinden biri, kurumsal kültür oluşturma konusunun ihmal edilmiş olmasıdır.

Türkiye'de idari reform çalışmalarının belli bir sistem çerçevesinde yapılmadığını söylemenin oldukça zor olduğu dile getirilirken, adı geçen

Çalışmaların ve raporların birbirini tekrar eden tespitler ve nerilerden oluştuğu görülmektedir.

Tanzimat'ın ilanından günümüze kadar olan süreçte Türk yönetim sisteminin gündemini oluşturan idari reform konusu, bir anlamda ademi-i merkeziyetçi fikirleri ile Prens Sabahattin ile merkeziyetçi üniter yapıyı savunan Ahmet Rıza'nın mücadelesi şeklinde geçmiştir. Cumhuriyet döneminde Ahmet Rıza'nın fikirleri model alınırken, 1933 yılından itibaren bu yapı esnetilerek, daha liberal ve adem-i merkeziyetçi bir yapıya geçilmesi konusunda yabancı ve yerli uzmanların çalışmaları bulunmaktadır. Ancak mevcut yapının tüm eleştirilere rağmen kısmi düzenlemelerle devam ettiği görülmektedir.

İki yüz yıldır devam eden modernleşme ve reform süreci sonucunda temel sorunlara dahi çözüm üretilemediği ve yönetimle ilgili şikayetlerin devam ettiği tespit edilmektedir. Mevcut düzenin, devletin taşradaki işleyişinin, eğitim ve sağlık kurumlarının durumunun, devlet-vatandaş ilişkilerinin seyrinin, halkın gündelik yaşamının ve yaşanan sorunların geçmişten günümüze öz itibariyle değişmediği görülmektedir.

Türkiye'de idari reform yapmak siyasi irade ve kararlılık meselesidir. Yapılan reformlara bakıldığı zaman, iktidarlar tarafından büyük bir özenle hazırlanmıştır, ancak sıra uygulamaya gelince aynı zen ve kararlılık gösterilmemiştir.

İdari reform, sadece bir kanun yapmakla oluşan bir şey değildir. Reformu yönetim birimlere uygulamak için, reform düşüncesini benimsemiş yöneticilerin olması gereklidir. Ayrıca, toplumun reformlara hazır olması ve yenilikleri desteklemesi gerekmektedir.

İdari reform, geleneksel bürokratik yapı ve uygulamaları değiştirmeyi amaçladığı için, mevcut bürokrasiler bu değişiklikten pek hoşnut olmamakta ve dolayısıyla değişime karsı bir direnç gösterebilmektedirler. Bu genel sorunun yanı sıra Türkiye gerçeklerine dayanan ve reformların amaçlarına

ulaşmasına engel olan özgül nedenler de vardır. Reform çabalarının başarıya ulaşması için reformun Türk Kamu Yönetiminin şartlarına uygun, gerçekçi ve uygulanabilirliğinin olması gerekmektedir. Ayrıca siyasi destek dışında kamuoyunun, bürokrasinin, basının, sendikaların, meslek kuruluşlarının ve sivil toplum örgütlenmelerinin işbirliği sağlanmalıdır ve bunlarında reformun hazırlık ve uygulama süreçlerine katılımı gerçekleştirilmelidir.

KAYNAKÇA

ACAR, Ali, SEVİNÇ, İsmail; **“1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları”**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı: 13, Mayıs, 2005.

AKIN, Cengiz; **“Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”**, Türk İdare Dergisi, Yıl: 72, Sayı: 42, Haziran, 2000.

AKYILDIZ, Ali; **Tanzimat Dönemi Osmanlı Merkez Teşkilatında Reform (1836-1936)**, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1993.

ARIK, K. Fikret, SÜRGİT, Kenan; **“Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)”**, Ankara, Yedinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları, 11-13 Haziran 1963, İskân ve Şehircilik Derneği Yayınları No: 2, 1964.

ASLANER, Abdullah; **“Kamu İdaresinde Yeniden Yapılanma Çalışmaları”**, Türk İdare Dergisi, Sayı: 453, 2006.

ATMACA, İ. Levent; **“Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Düşünme ve Reform Çalışmalarının Stratejik Düşünce Bakış Açısıyla İncelenmesi”**, Kocaeli, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2007.

AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, ÖZER, Mehmet Akif ; **“Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”**, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Sayı: 2, 2003.

AYKAÇ, Burhan; **“Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişimi”**, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003.

AYKAÇ, Burhan; **“Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim”**, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003.

AZRAK, Ülkü; **“Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”**, Hukuk ve Adalet, Sayı: 2, 2004.

BAĞIŞLAR, Hüseyin; **“Son Dönem Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Değerlendirilmesi”**, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2007.

BİNGÖL, Dursun; **“Toplam Kalite Yönetiminin Kamu Yönetiminde Uygulanmasının Kurumsal ve Pratik Güçlükleri”**, Ankara, Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi, Ed. Ömer Peker ve diğerleri, TODAİE Yayınları, Yayın No: 289, Cilt: I, Mart, 1999.

COŞKUN, Bayram; **“Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1990’lı Yıllardaki Gelişmeler ve İşkur Örneğinin İncelenmesi”**, Ankara,

Ankara Üniversitesi Sosyal - Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Doktora Tezi, 2003.

COŞKUN, Bayram; **“Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme”**, Türk İdare Dergisi, Sayı: 448, 2005.

COŞKUN, Selim; **“Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”**, içinde M. Acar ve H. Özgür (Editörler), Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayınlar, Ankara, 2004.

Cumhuriyet Döneminde Personel Rejimi Gelişimi ve Sorunları, Kamu Personel Yönetimi Reformu (Sorunlar - Öneriler), www.tesev.org.tr/projeler/TMP1019558299.htm, Erişim tarihi (28.03.2009).

DİNÇER, Nabi, ERSOY Turan; **“Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarıyla İlgili Bir Değerlendirme”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 7, Sayı: 4, Aralık, 1974.

DİNÇER, Nabi, ERSOY Turan; **MEHTAP Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması**, TODAİE Yayın No:143.

DİNÇER, Ömer, YILMAZ, Cevdet; **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, Ankara, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1, T.C. Başbakanlık, Ekim, 2003.

DURGUN, Şenol; **“Türkiye’de Bürokratik Siyaset”**, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003.

ERGUN, Turgay; **“Kamu Yönetimi Disiplinin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler”**, Ankara, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, Cilt: 1, 1995.

ERGUN, Turgay; **“Türkiye’de Yönetim Biliminin Uygulamaya Yansıması”**, 16-18 Ekim 1985 tarihleri arasında Ankara’da yapılan *Sosyal Bilim Araştırmalarının Gelişimi Sempozyumu*’na sunulan bildiri.

ERGUN, Turgay; **“Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 24, Sayı: 4, Aralık, 1991.

ERYILDIZ, İdiris; **“Avrupa Birliği Yolunda Reform: Kamu Yönetimi Temel Kanunu”**, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2006.

ERYILMAZ, Bilal; **“Türkiye’de Bürokrasinin Sorunları”**, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003.

ERYILMAZ, Bilal; **Bürokrasi ve Siyaset**, Alfa Yayınları, 3. Baskı, Mart, 2008.

ERYILMAZ, Bilal; **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaacılık, Ekim, 1999.

ERYILMAZ, Bilâl; **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İstanbul, İşaret Yayınları Bilimsel Araştırma Dizisi: 16, 1992.

GENÇ, Turan; **Kamu Yönetimi**, Ankara, Seçkin Yayınları, 1998.

GERGER, Haluk; **Türk Dış Politikasının Ekonomi Politikası**, İstanbul, Belge Yayınları, 1999.

GÜL, Hüseyin, ÖZGÜR, Hüseyin; **“Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”**, Ankara, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür, Nobel Yayınları, 2004.

GÜLER, Birgül Ayman, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine Çalışma, www.cydd.org.tr/dosya/kamuyonetimitemelkanunu.doc, Erişim tarihi (28.03.2009).

GÜLER, Birgül Ayman; **“22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine”**, Mülkiye Dergisi, Bahar 2005, Cilt.39.

GÜLER, Birgül Ayman; **“Yerel Yönetim Taslakları Üzerine Değerlendirme”**, Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi, Sayı 17-18, Haziran 2004.

GÜLER, Birgül Ayman; **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara, TODAİE, Nisan, 1996.

GÜLER, Birgül Ayman; **Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, TODAİE Yayın No: 244, Ankara, 1992.

GÜLER, Filiz Demirci; **“Türk Kamu Yönetiminin Evrimi(I)”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt.36, Sayı:1, Mart 2003.

GÜNAYDIN, Osman; **“Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”**, Türk İdare Dergisi, Sayı: 440, Eylül 2003.

GÜNDOĞDU, Gürsel; **“Yerel Yönetimlerin Yapılandırılmasında Bir Araç Olarak Toplam Kalite Yönetimi”**, Ankara, Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi, Ed. Ömer Peker ve diğerleri, TODAİE Yayınları, Yayın No.289, Cilt. I, Mart, 1999.

IŞIK, Gülden Gündüz; **“1980’den Sonra Türkiye’de Yapılan Kamu Yönetimi Reform Çalışmaları”**, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, Haziran, 2006.

KARAER, Tacettin; **Kalkınma Planları ve İdari Reform**, Ankara, , TODAİE, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No: 24, Sayı: 21991.

KARAER, Tacettin; **“Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2, 1987.

KUTLU, Önder; **Kamu Reformu ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi**, Ankara, Nobel Yayınları, Mayıs, 2004.

MEMİŞOĞLU, Dilek; **“Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu”**, Isparta, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2006.

MIHÇIOĞLU, Cemal; **“Kamu Yönetiminde Verimlilik”**, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003.

MIHÇIOĞLU, Cemal; **İdari Reform-Belçika Tecrübesi ve Türkiye İçin Alınacak Dersler**, Ankara, AÜSBF Yayını, 1963.

ORTAYLI, İlber; **Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler**, Ankara, TODAİE Yayını No: 142, 1974.

ÖZKAN, Gürsel; **“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Kamu Yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?”**, Kamu Hukuku Arşivi- Mart 2004, http://www.akader.net/KHUKA/2004_mart/index.htm, Erişim Tarihi (30.03.2009).

SAN, Coşkun; **“Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”**, içinde M. Acar ve H. Özgür (Editörler), Ankara, Çağdaş Kamu Yönetimi II, Nobel Yayınlar, 2004.

SARAN, Ulvi; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, Atlas Yayınları, 2004.

SENCER, Muzaffer; **“Tanzimat’a kadar Osmanlı Yönetim Sistemi”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 2, Haziran, 1984.

SÜRGİT, Kenan; **Türkiye’de İdari Reform**, Ankara, TODAİE, 1972.

SÜRGİT, Kenan; **“12 Eylül ve Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 3, Eylül, 1980.

ŞAYLAN, Gencay; **“Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”**, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Burhan Aykaç, Şenol Durgun, Hüseyin Yayman, Yargı Matbaası, 1. Baskı, Ankara, Nisan 2003.

ŞAYLAN, Gencay; **”Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”**, Amme İdaresi Dergisi, Haziran 2000.

ŞENCAN, Hüdai; **“Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”**, Yasama Dergisi, Sayı: 1, Nisan-Mayıs-Haziran, 2006.

TATAR, Turgut; **“Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformlar Bağlamında ‘Reform’ Yönetimi”**, Ankara, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler

Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2006.

TORTOP, Nuri, İSBİR, Eyüp G., AYKAÇ, Burhan; **Yönetim Bilimi**, Ankara, Yargı Yayınevi, 3. Baskı, Ağustos, 1999.

TUTUM, Cahit; **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara, TESAV Yayınları No. 3, 1994.

UÇAR, Berna; **“Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılandırma: Türk Kamu Yönetiminde Performans Odaklı Yönetime Geçiş”**, Konya, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi, 2007.

ULUĞ, Feyzi; **“Yönetimde Yeniden Yapılanma ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Üzerine Eleştirel Bir Bakış”**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 37, Sayı: 1, Mart, 2004,

YAYMAN, Hüseyin; **Türkiye’nin İdari Reform Tarihi**, Turhankitabevi, Ankara, 2008.

YILMAZ, Aytekin; **“Yönetimi Geliştirme, Reform Yapılabilirlik, Sorunlar ve Sınırlar”**, Türkiye’de Yönetim Geleneği; Türkiye’de Yönetim Geleneği: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışı, Ed. Davut Dursun, Hamza Al, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1998.

YILMAZ, Osman; “**Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri**”, DPT, Ankara, 2001.

1962 Yılı Program Tasarısı, DPT-Ekim 1961.

21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar (Araştırma Raporları II), Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994.

Dokuzuncu Kalkınma Planı(2007-2013),

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, Erişim Tarihi (28.10.2010)

İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: Öneriler ve İlkeler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu, Ankara, TODAİE, 1972.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor, Ankara, TODAİE Yayını, 2. Baskı, 1965.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Ankara, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, 1991.

Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, Ankara, T.C. Başbakanlık, Ekim, 2003.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun; Kanun No.5227, Kabul Tarihi.15.07.2004,

<http://www.belgenet.com/yasa/k5227.html>, Erişim Tarihi

(29.03.2009).

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu-

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (MEHTAP),

Ankara, TODAİE, 2. Baskı, 1966.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, Kamu Yönetiminin

İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Raporu, DPT,

2000.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı,

Ankara,1995.

ÖZET

AKINCI, Elif Gül. Türkiye’de İdari Reform ve Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi İle Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin Karşılaştırılması, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2011.

“Yeniden yapılanma” kavramı son dönemlerde Türkçe literatürde kullanılan bir kavramdır. Türkçe literatürde, “rasyonalizasyon”, “reorganizasyon”, “reform” gibi yabancı kökenli terimler yanında “idareyi geliştirme”, “yeniden düzenleme” “idari reform” gibi kavramlar da kullanılmaktadır. Ancak bunlardan kamu yönetiminde yapılan köklü değişimi ifade etmek üzere “idari reform” kavramı ön plana çıkmış ve daha sıklıkla kullanılır olmuştur.

Kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarının son yıllarda hızlanmasına rağmen, Türkiye’de kamu yönetiminde yeniden yapılanma çabaları uzun bir geçmişe sahiptir.

Bu çalışma Türk Kamu Yönetimi reformlarında önemli bir yere sahip olan MEHTAP ile KAYA Raporunun karşılaştırılmasını ortaya koymaktadır.

Anahtar Sözcükler:

1. Türk Kamu Yönetimi
2. İdari Reform
3. Yeniden Düzenleme
4. MEHTAP
5. KAYA

ABSTRACT

AKINCI, Elif Gül. Administrative Reforms in Turkey and the Central Government Organization, Public Management Research Projects Research Project A comparison with, Master Thesis, Ankara, 2011.

“Restructring” is a term latterly used in Turkish literature. . Some other terms as “development of administration”, “rearrangement” and “administrative reform” are being used in Turkish literature besides the terms “rationalisation”, “reorganisation” and reform. However, “Administrative Reform” term has come to the fore and been using more often in order to indicate the radical changes in public administration.

Despite the restructuring efforts in public administration accelerated during recent years, in fact the efforts to restructure the Public Administration in Turkey has got an old background.

This work suggests a comparison between MEHTAP and KAYA reports, which carry an important place during the reform processes of Turkish Public Administration.

Key Words:

1. Public Administration of Turkey
2. Administrative Reform
3. Reorganisation
4. MEHTAP
5. KAYA