

YÖNETİMİN YENİDEN DÜZENLENMESİ GEREKSİNMESİ VE KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİ

Turgay ERGUN*

GİRİŞ

Kamu yönetiminin bilimsel araştırmalara konu olması ülkemiz açısından oldukça yenidir. Çok partili siyasal yaşama geçişle birlikte kamu yönetimi anlayışımızda önemli sayılabilecek değişimler görülmüştür. Hızla değişen bir toplumda, halk yığınlarının giderek artan ekonomik istemlerinin ve siyasal değişimle birlikte ortaya çıkan artan ölçüde yönetime katılma istemlerinin karşılanması, bir bakıma, kamu yönetiminin değişen toplumsal koşullara ayak uydurabilmesiyle gerçekleştirilebilir. Ülkemizde kamu yönetiminin değişen toplumsal koşullara hemen uyurlanabildiğini söylemek oldukça güçtür. Bu güçlüğü yenebilmek için alınabilecek siyasal ve yönetsel önlemler yanında, kamu yönetiminin bilimsel araştırmalar yoluyla gözden geçirilmesi, bu araştırmaların bulgularına dayanarak yönetimin değişen toplumsal koşullara uyurlanabilme yeteneğini artırıcı uygulamalara geçilmesi gerekmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatı'nın 1960 yılında kurulması ve plan çalışmalarının başlamasıyla birlikte kalkınma hedefleri ortaya konmuş, sıra bu hedefleri gerçekleştirecek bir örgütlenmeye gelmişti. O tarihe dek yapılmış olan bölük pörçük çalışmalar değişen toplumsal ve ekonomik yapıyla varolan yönetsel yapı arasında bir denge kurulmasına yardımcı olmamış, ancak belki belli konularda uyanılmasını sağlamıştır. Genel bir çalışmaya temel olmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı'nın öncülüğüyle 1961 yılında İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor hazırlanmıştır. Bu rapor, kamu yönetimi sistemine bir bütünlük içinde yaklaşan ve tüm merkez örgütünü kapsayan ilk köklü ve kapsamlı çalışma olan ve MEHTAP kısa adıyla Türk yönetim tarihine geçen Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporuna ön olmuştur.¹ Daha sonra MEHTAP Raporunu tamamlayıcı nitelikte, merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu personel rejimi ile iktisadi devlet teşekküllerine ilişkin çalışmalar da yapılmıştır.

MEHTAP Raporundan yaklaşık 10 yıl sonra 1971 yılında kurulan İdari Reform Danışma Kurulu, yeniden düzenleme konusunda yaptığı araştırmayı, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler²

* Prof.Dr., TODAİE Öğretim Üyesi. KAYA Proje Yöneticisi.

1 Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu: Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri (Ankara: TODAİE, 1963).

2 İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler Öneriler. (Ankara: TODAİE, 1971).

Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, Aralık 1991.

başlığıyla bir rapora dönüştürerek ilgililere ve kamuoyuna sunmuştur. Bu raporla Danışma Kurulu, kendisine verilen kamu kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönü ve stratejisinin saptanması görevi çerçevesinde büyük ölçüde MEHTAP Raporunun önerilerini yinelemiştir. MEHTAP ve İdari Reform Danışma Kurulu raporlarından sonra, 1982 yılında da yönetimin yeniden düzenlenmesi amacıyla bir çalışma başlatılmıştı. Bu amaçla Bakanlar Kurulu içinde bir küçük kurul oluşturulmuş, bu kurula bağlı olarak TODAİE Genel Müdürü'nün başkanlığında "Kamu Yönetimi Komisyonu"; DPT Müsteşarı'nın başkanlığında "Genel İstihdam Komisyonu", DPD Başkanı'nın başkanlığında "Personel Rejimi Komisyonu" kurulmuştu. Bu üç komisyon arasında uyumun sağlanması amacıyla komisyon başkanlarından oluşan bir "Koordinasyon Komitesi" kurulmuş, başkanlığına da TODAİE Genel Müdürü getirilmişti. Bu komisyonlara yardımcı olmak amacıyla da kurum ve kuruluşlar içinde birer çalışma ve uygulama grubu düşünülmüştü. Bu komimsyonlar içinde Kamu Yönetimi Komisyonu çalışma sonuçlarını bir raporda toplamakla birlikte, doğrudan kanun hükmünde kararname taslakları hazırlamakla da yükümlü tutulmuştu. Gerçekten de bu komisyonun hazırladığı kararnamelerin önemlice bir bölümü daha sonra Özal Hükümeti döneminde çıkarılarak, kamu yönetimi ilk kez büyük ölçüde yeniden düzenlemeye konu olmuştur. Personel Rejimi ve Genel İstihdam Komisyonlarının hazırladıkları raporlar ise aynı somut sonuçlara ulaşamamıştır.

Yukarıda saydığımız çalışmalardan da anlaşılacağı üzere, yönetim biliminin ülkemizdeki yaklaşık 40 yıllık gelişmesi içinde, kamu yönetiminin ulusal amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet görmesi amaçlanarak, yeniden düzenlemeye yönelik önemli birtakım araştırma etkinliklerine girişilmiştir. Bu araştırma etkinliklerinin en son ve kapsamlı örneği de Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) olmuştur.³

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) dönemine girilmeden önce yapılmış olan sözünü ettiğimiz inceleme ve araştırmaların kamu yönetiminin işleyişi üzerinde yerine göre az ya da çok etkileri olmuştur. Özellikle 1982 yılında yapılan yeniden düzenleme çalışmalarının da etkisiyle, 1983 yılında yapılan genel seçimler sonunda işbaşına gelen siyasal yönetim, kamu hizmetlerinin daha hızlı, verimli ve etkili biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, benzer nitelikli hizmetlerin birleştirilerek tek kuruluş içinde toplanmasını temel almış, bu konuda bakanlık sayılarının azaltılması uygulamasını getirmişti. İşte bu yeni yapılanmanın sistemin işleyişine etkilerini değerlendirmeyi de içerecek biçimde, kamu yönetimi sisteminin yeniden gözden geçirilmesi Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi öncesinde önem kazanmıştı. Bu amaca yönelik olarak Devlet Planlama Teşkilatı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü'nden 1988 yılında yeni bir araştırma yapması isteminde bulunmuştu. İşte KAYA bu istemin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. DPT'nin bu konudaki gerekçesi şudur: "Türk kamu yönetimini geliştirmek amacıyla, bugüne dek

3. Kamu Yönetimi Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu: Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor (Ankara: TODAİE, 1991)

yapılmış olan çalışmaların uygulamaya ne ölçüde yansıdığını araştırmak, bu çalışmaların eksik yönlerini ve darboğazlarını saptamak ve yeni yapılması gerekli düzenlemeleri belirlemek gerekmektedir. Böylece Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına da ışık tutulacaktır. Keza Avrupa Topluluğu'na katılma sürecini başlatmış olan Türkiye'nin, tam katılmaya dek geçecek süre içinde Topluluğun gerektirdiği koşullara Türk Kamu Yönetimini uyarlaması da gerekmektedir.”

KAYA'NIN AMACI VE KAPSAMI

DPT ile TODAİE arasında sağlanan uyuşma sonucu, Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'nin amacı, “kamu hizmeti gören merkezi yönetimin 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, görevlerinin bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, iletişim ve halkla ilişkiler sisteminde varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri önermek” olarak belirlenmiştir.

Projenin kapsamına, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla bunların taşra ve yurtdışı örgütleri ve yerel yönetimler (il özel idareleri, belediyeler, köyler) alınmıştır. Kamu iktisadi Teşebbüsleri (KİT'ler) araştırma kapsamı dışında tutulmuştur. Yine de yeri geldiğinde, bir zorunluk olarak, KİT'lerle ilgili kimi görüşlere yer verilmek durumunda kalınmıştır.

PROJENİN YÖNTEMİ VE EVRELERİ

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi kapsamına giren kuruluşlar için, araştırma gruplarınca kendi ilgi alanlarına dönük olmak üzere soru kağıtları hazırlanmıştır. Bu soru kağıtları, yeniden düzenlemeye ilişkin olarak yapılmış olan çalışmaların ne ölçüde uygulanabildiğini belirlemek yanında, görev boşluklarını ve görev girişikliklerini, uygulamada görülen aksaklıkları ve darboğazları saptamayı ve yeniden düzenleme alanlarını ortaya koymayı amaçlayacak biçimde hazırlanmışlardır. Bunlarla ilgili bilgileri daha sonra araştırma gruplarının yaptıkları çalışmalar boyutunda vereceğiz. Araştırmada soru kâğıtları uygulaması yöntemi yanında yüzyüze yapılan görüşmeler, belgelerin ve düzenleyici metinlerin incelenmesi ve işlerliklerinin sınanması, yerinde yapılan sistematik gözlemler, sistem çözümlemesi, mevzuat taraması ve mevzuatın yüklediği yükümlülüklerin saptanması gibi çok çeşitli yöntem ve teknikler kullanılmış ve elde edilebilecek her türde verinin elde edilmesine ve değerlendirilmesine çaba gösterilmiştir.

Yukarıda sözü edilen araştırma yöntem ve tekniklerinin kullanılmasıyla yapılan çalışmalardan beklenen sonuçlar, kamu yönetiminin gelişen çevresel koşullara uyumunu sağlamak, etkili ve verimli bir kamu yönetimine katkıda bulunmak, Türkiye'nin Avrupa Topluluğuna olası katılması durumunda karşılaşılabilecek yönetsel güçlükleri öngörmek suretiyle enaza indirmek olarak sayılabilir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Proje Yönetim Kurulu'nun genel sorumluluk ve gözetimi altında, TODAİE ile araştırmaya konu olan kuruluşlar ve üniversitelerin işbirliği içinde yürütülmüş ve yedi aşamada tamamlanmıştır. Bu aşamalar şöyledir:

Hazırlık: Bu aşamada araştırma planları tamamlanmış, araştırmayı yapacak örgütlenme gerçekleştirilmiş, yön verme toplantıları düzenlenerek Projenin uygulama planı açıklanmıştır. Projenin bu evresi Ocak-Temmuz 1988 tarihleri arasında planlandığı biçimiyle ve süresinde tamamlanmıştır.

Bilgi Toplama: Bu aşamada araştırmaya konu olan kuruluşlara soru kâğıtları gönderilerek bilgi toplanmasına çalışılmıştır. Ayrıca her araştırma grubu, kuruluş yasaları, tüzükler, yönetmelikler, genelgeler gibi mevzuatı ve yazılı kaynakları tarayarak kuruluşların görevlerini ve yapılarını saptama yoluna gitmiştir. Bu arada geçmişte yapılmış olan yeniden düzenleme çalışmaları, Hükümet programları, kalkınma planları gibi belgeler de gözden geçirilmiştir. Projenin bu evresi Mayıs 1989 tarihinde tamamlanmıştır.

Bilgilerin Değerlendirilmesi ve Grup Raporları: Toplanan bilgiler bu aşamada her araştırma grubunca değerlendirilmiş, bilgiler gerektiğinde doğrulanmış, eksik bilgiler tamamlanmış, çeşitli araştırma alanlarını kapsayan çok sayıda inceleme raporları hazırlanmıştır. Projenin bu evresi 1989 yılı sonuna dek sürmüştür.

Önraporlar: Her araştırma grubunun hazırlattığı inceleme raporları, araştırma grupları içinde genel bir değerlendirmeden geçirilerek araştırma gruplarının önraporları hazırlanmıştır. Ayrıca bu aşamada, bir önceki aşamada hazırlanmış olan incelemeler de Proje Yönetimince uygun bulunduğu ölçüde yayın sayısı verilerek sınırlı sayıda çoğaltılmış ve kullanıma sunulmuştur. Projenin bu evresi 1990 yılının ortalarına dek sürmüştür.

Önraporların Genel Değerlendirme Grubunda Görüşülmesi: Araştırma gruplarının hazırlanmış olan önraporlar, Proje Yöneticisinin başkanlığında toplanan ve birbiriyle yakından ilgili grupların üyelerinden oluşan Genel Değerlendirme Grubu çerçevesinde görüşülmüş ve son rapor durumuna getirilmek üzere gruplara gerekli önerilerle birlikte verilmiştir. Projenin bu evresi 1990 yılının sonunda tamamlanabilmiştir.

Son Raporlar: Araştırma gruplarının hazırlanan ve yukarıdaki evrelerden geçen önraporlar, son rapor durumuna geldikçe çoğaltılmış ve Proje Yönetim Kurulunda görüşülmeye hazırlanmıştır. Proje Yönetim Kurulu yaptığı peşpeşe toplantılarla raporlar hakkında görüşünü bildirmiş ve Genel Raporun hazırlanması için Genel Rapor Kurulunu görevlendirmiştir. Araştırmanın bu evresi de 1991 yılının ilk ayları içinde tamamlanmıştır.

Son Raporların Birleştirilmesi ve Genel Rapor: Araştırma gruplarının hazırlanmış ve Yönetim Kurulunda son biçimi verilmiş olan grup raporları, Genel Rapor

Kurulunda birleştirilerek Genel Rapor taslağı hazırlanmıştır. Bu taslak Proje Yönetim Kurulunda görüşüldükten sonra, Genel Raportörce son biçimine getirilmiş, son kez görüşülmüş ve yayına uygunluğu onaylanmıştır. Araştırmancın bu son evresi de Haziran 1991 ayı içinde tamamlanmış ve Genel Rapor basımına geçilmiştir.

PROJENİN ÖRGÜTLENMESİ

Proje Yönetim Kurulu: Projenin gerçekleştirilmesinden 8 kişilik Yönetim Kurulu sorumlu olmuştur. Proje Yönetim Kurulu'nun başkanlığını TODAİE Genel Müdürü yapmıştır, üyeler ise Proje Yöneticisi ile araştırma grup başkanlarıdır. Proje Yönetim Kurulu'nın görevleri şöyle belirlenmiştir: Kamu Yönetiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak, yeniden düzenleme alanlarını ve önceliklerini belirlemek, daha önce yapılan yeniden düzenleme çalışmalarını değerlendirmek, araştırma gruplarınca hazırlanacak ve Genel Değerlendirme Grubunda ön incelemeden geçecek raporların son değerlendirmesini yapmak.

Proje Yöneticisi: Projenin, Proje Yönetim Kurulunca belirlenen çerçeve içinde yürütülmesinden Proje Yöneticisi sorumlu olmuştur.

Genel Değerlendirme Grubu: Değerlendirilecek raporların niteliğine göre ilgili araştırma gruplarının başkanları ve üyelerinden oluşan bu grubun başkanlığını Proje Yöneticisi yapmıştır. Çeşitli araştırma gruplarınca hazırlanan raporlar, bu grupça bir ön incelemeden geçirilerek Yönetim Kurulu'na sunulacak duruma getirilmiştir.

Araştırma Grupları: Projenin kapsamına uygun olarak şu alanlarda yedi araştırma grubu oluşturulmuştur: Merkezi Yönetim, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları, Mali ve Ekonomik Kuruluşlar, Avrupa Topluluklarına Yöneltilen Uyum, Yerel Yönetimler, Personel Rejimi, Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi. Araştırma grupları birer öğretim üyesinin başkanlığında, konularında uzman yeteri kadar araştırmacı ve yardımcı araştırmacıdan oluşturulmuştur. Her araştırma grubu gerektiğinde uzman kişilere belli konularda raporlar da hazırlatmıştır. Bu raporların bir kesimi sınırlı sayıda çoğaltılarak kullanıma sunulmuştur.

Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, merkezi yönetimce yürütülen hizmetleri ve bu hizmetleri yürüten kuruluşları incelemek üzere kurulmuştur. Grup öncelikle T.C. Devlet Teşkilatı Rehberi'ni yeniden düzenleyerek örgütlenme konusundaki son durumu gözden geçirme olanağını sağlamıştır. Bu yapıldıktan sonra merkezi yönetimi oluşturan kuruluşlarda araştırma, planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler ve enformasyon gibi ortak görevler incelenmiş ve bu alanlarla ilgili öneriler geliştirilmiştir. Grup, çalışmalarını Bakanlar Kurulu, Başbakanlık, Devlet Bakanları çerçevesinde sürdürmüştür. Merkezi Yönetimin ilgi alanına giren hizmetler; ekonomi ve maliye, sanayi, enerji ve madencilik, tarım, eğitim, kültür, sağlık, çevre ve doğa koruma, turizm, bayındırlık ve iskân, ulaştırma, çalışma yaşamı, sosyal güvenlik, din işleri, vakıf işleri başlıkları altında gruplandırılarak incelenmiş ve bu hizmet alanlarına iliş-

kin örgütlenme önerileri geliştirilmiştir. Merkezi Yönetim Araştırma Grubu, bilgi toplama amacıyla geliştirdiği soru kağıdı yanında, gözlem, belge tarama, görüşme gibi yöntemler de kullanmıştır.

Merkezi Yönetimin hizmet kapsamına giren ve ekonomik ve mali nitelik taşıyan hizmetler ve bunları yürüten kuruluşlar Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubunca ayrıntılı bir incelemeye tabi tutulmuştur. Grup, bu amaçla, maddi-işlevsel ve organik-kurumsal olmak üzere iki yaklaşımı birarada kullanarak mali ve ekonomik alanda etkinlikte bulunan kuruluşları saptayarak, bunlarla ilgili mevzuatı derlemiştir. Ayrıca bu konularla ilgili bilimsel çalışmalar taranmıştır. Grubun geliştirdiği soru kağıdı bu konularla ilgili kişilere gönderilerek bilgi toplanması yanında, gerektiğinde bu kişilerle görüşme yoluna da gidilmiştir. Çeşitli ülkelerdeki uygulamalar da gözönünde tutularak yeniden düzenlemeye ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum Araştırma Grubu, öncelikle, merkezi eşgüdüm birimlerinin, bakanlıkların uzmanlaşmış birimlerinin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının yönetmelik uyum konusundaki varolan örgütlenme durumlarını saptayarak, yönetmelik tabanı belirlemiştir. Grubun bundan sonraki çabası, özellikle merkezi düzeydeki eşgüdümün nasıl sağlanabileceği konusunda yoğunlaşmıştır.

Merkezi Yönetimi oluşturan kuruluşların taşra ve yurtdışındaki örgütlenmeleri konusu, Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu'nun ilgi odağını oluşturmuştur. Grup, bu kuruluşlardaki sorunları belirlemek üzere valilere, kaymakamlara, bölge müdürlerine, taşra yöneticilerine, yurtdışı örgütü bulunan kamu kurumlarına, yurtdışı birim misyon şeflerine ve yöneticilerine yönelik ayrı ayrı soru kağıtları geliştirmiştir. Ayrıca görüşme, kaynak ve mevzuat tarama yöntemleri de kullanılmıştır. Toplanan bilgiler ışığında il, ilçe, bölge ve yurtdışı örgütlenmelerine ilişkin sorunlar belirlenmiş ve çözüme ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, bugünkü yerel yönetimler modelinin yönetmelik geçerliliğini değerlendirerek, varolan örgütsel yapıya daha geniş bir çerçevede ve daha çağdaş bir boyutta yaklaşma ilkesinden hareket etmiştir. Bu amaçla araştırma kendi içinde kentsel ve kırsal yerel yönetimler olarak iki alt gruba bölünmüştür. Kimi yerel yönetim kuruluşlarında yerinde gözlem, görüşme gibi yöntemler de kullanılarak çok sayıda inceleme yapılmış ve yerel yönetimler modelinin yeniden biçimlenmesine ilişkin öneriler geliştirilmiştir.

Personel Rejimi Araştırma Grubu'nun araştırma kapsamına 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde sayılan kurum ve kuruluşlarda (KİT'ler dışında) çalışan kamu hizmeti görevlileri alınmıştır. Araştırmada veri toplama amacıyla soru kağıdı uygulanmış, ayrıca resmi belgeler ve mevzuat taranarak, konuya ilişkin eski raporlar gözden geçirilmiştir. Grup, kamu personel sisteminin, ülkenin değişen ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik koşullarına uyumlu bir düzeye getirilebilmesini sağlayıcı yönde geliştirilmesini temel alan pratik çözüm önerileri geliştirmiştir.

Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu, öncelikle, kamu yönetiminin işleyişi sırasında karşılaşılan ve aşırı yazçizciliğin ve kuralcılığın sonucu oluşan engelleri saptamaya çalışmıştır. Bu saptamalar yapıldıktan sonra, engellerin ortadan kaldırılmasını ve yönetim-halk ilişkilerinin daha kolay yürütülmesini sağlayacak biçimde yönetsel işlemlerin basitleştirilmesini temel alan etkili ve verimli işleyen bir kamu yönetimi mekanizmasına götürecek öneriler geliştirilmiştir.

Proje Sekreterliği: Projenin yürütülmesinde yardımcı olmak üzere TODAİE Genel Sekreterinin başkanlığında bir hizmet bürosu kurulmuştur. Büroda sekreterlik, dokümantasyon, saymanlık, daktilo, çoğaltma, fotokopi, bilgisayar, ulaştırma hizmetlerini yapacak görevliler yer almıştır.

VARILAN SONUÇLAR

Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık

Bakanlar Kurulunun, daha alt düzeylerde alınabilecek türden kararları almak zorunda bırakılması iş yükünü artırmaktadır. Bu nedenle bir Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği de oluşturularak, Bakanlar Kurulunun hukuksal çerçevesinin yeniden çizilmesi ve doğrudan Hükümetin ortak sorumluluğuna ve genel siyasetin yürütülmesine ilişkin olan ya da daha alt düzeylerde sonuçlandırılmayacak türden işlemler ya da eylemlerle ilgili kararların Bakanlar Kurulunca alınması önerilmiştir. Böylece Bakanlar Kurulu kararına gerek duyulmayan işler niteliklerine göre bakanlıklarası eşgüdüm, doğrudan ilgili bakanlık, bakanlık-Başbakanlık ilişkisi içinde sonuçlandırılabilir.

Son yıllarda çeşitli düzenleme ve yapılandırma çalışmalarıyla inanılmaz bir büyüklüğe erişen ve adeta bir büyük hizmet bakanlığı görüntüsü alan Başbakanlığın, bakanlıklar arasında işbirliği sağlamak, Hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmek, devlet örgütünün düzenli çalışmasını sağlamak ve Anayasa ve yasalarla Başbakana verilmiş görevleri yapmak olarak tanımlanan işlevleriyle sınırlı bir boyutta indirgenmesi önerilmiştir. Bu çerçeve içinde, yalnızca, merkezi yönetim boyutunda bakanlıklar ve öteki kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamayı amaçlayan kuruluşlar; doğrudan belli bir bakanlıkla ilgisi kurulamayan ve hizmetleriyle merkezi yönetim örgütlerinin ve bakanlıkların çoğunluğunu yarandıran kuruluşlar; bakanlıklara bağlanabilir olmakla birlikte, görev alanları açısından bağlanmaları açık bir sakınca gösteren kuruluşlar Başbakanlığa bağlanmalı ya da onunla ilgilendirilmeli, bu ilkelere uymayan merkezi yönetim birimleri bakanlıklara bağlanmalı ya da onlarla ilgilendirilmelidir.

Devlet bakanlarının görevleri, özel önem taşıyan konular ile Hükümet ve TBMM arasındaki ilişkilerde Başbakana yardım etme, çeşitli konularda Hükümet içi eşgüdüm sağlama ve bilgi ve deneyimleriyle Hükümetin alacağı kararlarda Bakanlar Kurulu üyelerine yardımcı olma konularıyla sınırlandırılmalıdır. Yönetimde iyice yerleşmeye yüz tutan Devlet Bakanlığı kavramı kaldırılarak devlet bakanları,

Başbakanlığa bağlı ve Başbakanlıkla ilgili kuruluşların yürütme görevlerinden değil, bunların ancak merkezi eşgüdümüne dönük konulardaki genel gözetimlerinden sorumlu kılınmalıdırlar. Böylece bu tür kuruluşların devlet bakanlarına bağlanmasından kaçınılması önerilmektedir.

Ortak Görevler

Raporda bu başlık altında araştırma, planlama, eşgüdüm, denetleme, halkla ilişkiler ve enformasyon gibi kamu yönetiminin bütününe yönelik kimi işlevler ve hizmetler ele alınarak incelenmiş ve öneriler geliştirilmiştir.

Bilimsel araştırma konusu bütün boyutlarıyla ve kurumsal anlamda gündeme ilk kez planlı dönemde girmiştir. Bu amaçla kurulmuş olan Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu bir türlü işlevsel duruma getirilememiştir. Bu durum dikkate alınarak Raporda, bu kurulun kaldırılarak yerine ilgili bakanlar düzeyinde ancak etkin bir görev üstlenecek olan Bilimsel Araştırma Yüksek Kurulu ile konuyla ilgili tüm kamusal ve özel kurum temsilcilerinden ve bilim adamlarından oluşacak Bilimsel Araştırma Danışma Kurulu kurulması önerilmektedir. Bu çerçevede TÜBİTAK'ın örgütsel yapısının da geliştirilerek ve bu kurum yapısı içinde toplumsal bilimler ve sağlık bilimleriyle ilgili enstitülerin de kurulması öngörülmüştür. Makro düzeyde ileri teknolojilerin izlenmesi ve bunlardan yararlanma olanakları yaratılmasına yardımcı olmak amacıyla da bir Teknoloji Enformasyon Merkezi'nin ve buna bağlı bir bilgi bankasının kurulması önerilmiştir. Bilimsel ve teknolojik gelişmenin sağlanması için araştırma-geliştirme giderlerinin GSMH'nin % 1'inden aşağı bir düzeye düşürülmemesi de gözetilmelidir.

Yaklaşık otuz yıllık bir planlama deneyimine sahip olmamıza karşın, kalkınma planlarının merkezi ve sektörel olma niteliğinin yanında planlamanın mekan boyutuna gereken önem verilmemiştir. Bu nedenle de bölgesel ve yersel planlama çalışmaları geliştirilememiş ve planlama sürecinin aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya iki yönlü işler bir duruma getirilmesi sağlanamamıştır. Böyle olunca ne kurumlar yapısında kurulmuş bulunan Araştırma Planlama Koordinasyon birimlerinin ne de il planlama ve koordinasyon müdürlüklerinin istenen düzeyde işlev görmeleri sağlanamamaktadır. Raporda, Devlet Planlama Teşkilatı'nın ana işlevleri doğrultusunda yukarıda belirtilen yönlendirmeleri yapabilecek biçimde yeniden düzenlenmesi gereği belirtilmektedir. DPT'nin ana işlevleri ise, kalkınmada izlenecek ekonomik ve toplumsal siyaseti saptamada Hükümete yardımcı olmak, kalkınma plan ve program taslaklarını hazırlamak, bunların uygulanmasını izleyerek sorumlu birimler arasında eşgüdümü sağlamak, Hükümetçe yapılacak makro düzeylerdeki tercihlerde ulusal ve bölgesel öncelikleri saptamak olmalıdır. Bu çerçevede her kuruluşun yapacağı planlamaya yönelik çalışmalar öncesinde, DPT'nin ulusal planlama açısından her kuruluştan beklentilerinin belirlenmesi önem taşıyacaktır.

Raporda, kamu yönetiminde işbirliği ve eşgüdümün istenen düzeyde sağlanabilmesi için, sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu çalışma anlayışının gereği

üzerinde durulmaktadır. Bu amaçla katılımcı bir karar verme ve yönetim anlayışını sağlayacak düzenlemelere gidilmesi önerilmektedir. Bu da kurumsal bağlamda eşgüdümü güçleştiren ya da engelleyen örgütlenme düzeni, iletişim sistemi, planlama ve karar verme düzeniyle ilgili yapısal nedenlerin saptanması ve uygun çözümlerin getirilmesiyle sağlanabilir. Merkezi düzeyde Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nun üst düzeyde eşgüdümü sağlaması yanında, bakanlık düzeyinde de eşgüdümün sağlanabilmesi için gerekli kurumsal düzenlemelerin yapılması önem taşınmaktadır. Bu noktada Rapor, kurumların eşgüdüm için katı bir yapılaşmadan ve zorunlu olmadıkça sürekli birim kurmaktan kaçınmaları gereğini vurgulamaktadır.

KAYA Genel Raporu, ortak görevler arasında saydığı denetleme işlevinin, amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya çıkaracak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde düşünülmesi gerektiğini belirtmektedir. Bu çerçevede denetim elemanlarının denetim yaparken yöneltme ve rehberlik yapmaya da ağırlık vermeleri, bunun için konularına göre uzmanlaşmalarının sağlanması ve denetimin teknik düzeyinin yükseltilmesi önerilmektedir. Raporda ayrıca yerel yönetimlerin hesap denetimini yapacak Sayıştay benzeri bir kuruluşun gereği üzerinde durulmaktadır. Bunun yanında merkezi düzeyde denetim yapan kuruluşlardan Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı'nın ilgi alanının Başbakanlık merkez örgütü ve bağlı kuruluşları ile sınırlandırılması ile Cumhurbaşkanı'na bağlı olarak görev yapan Devlet Denetleme Kurulul'nun bir "kamu denetçisi (ombudsman)" olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenlemelere gidilmesi önerilmiştir.

Yönetimlerin ancak etkili ve sistemli halkla ilişkiler programları aracılığıyla hizmet ilişkileri içinde oldukları toplum kesimlerinin katılım, destek ve işbirliğini sağlayabilecekleri gerçeğinden hareket eden Genel Rapor bu konuda insanı merkez alan bir yönetim anlayışının egemen olması gerektiğini vurgulamaktadır. Örgütsel açıklık, bilgi edinme hakkı, yansızlık ve nesnellik kamu yönetiminin benimsediği ilkeler olmalıdır. Rapor, merkezi düzeyde halkla ilişkiler ve enformasyon hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olacak bir Devlet Enformasyon Başkanlığı önerisinde bulunmaktadır. Bu kuruluşun görevleri arasında halkla ilişkiler ve enformasyon konularına yönelik hizmet standartlarının belirlenmesi ve geliştirilmesi ile bu konuda kamu kuruluşları arasında eşgüdümün sağlanması da yer almalıdır. Bakanlıklar ve kuruluşlar düzeyinde izlenen örgütsel siyasalar ile bunların uygulamaları konusundaki bakanlık ve kurum görüşlerinin duyurulmasında bakanlık ve kurum sözcülüğü sisteminin kurulması da önerilmektedir.

Merkezi Yönetim

Ana Hizmet Grupları

Raporda merkezi yönetimin ilgi alanına giren ana hizmet grupları başlığı altında ekonomi ve maliye, sanayi, enerji ve madencilik, tarım, eğitim, kültür, sağlık, çevre ve doğa koruma, turizm, bayındırlık ve iskân, ulaştırma, çalışma yaşamı, sosyal güvenlik, din işleri, vakıf işleri sayılmıştır. Kuşkusuz merkezi yönetimin bütün hizmetlerini bunların oluşturduğunu söylemek olanaksızdır. Ancak adalet, savunma gibi kimi hizmet alanları çalışmanın ilgi alanı dışında tutulmuştur.

Kamu yönetiminde ekonomik ve mali kararların alınmasına ve bunların uygulanmasına katkıda bulunan kuruluşlar raporda ekonomik ve mali yönetim içinde ele alınmıştır. Merkezi düzeyde bu örgütlenmenin yapı taşları Bakanlar Kurulu, kimi bakanlıklarası kurullar, Başbakanlık, Başbakanlığın kimi bağlı kuruluşları ve bakanlıklardır. Bugünkü biçimiyle DPT, DİE, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile çok sayıda KİT, Başbakanlık kapsamı içinde görülmektedir. Böylece Başbakanlık ekonomi alanında yürütmeden sorumlu dev bir Bakanlık özelliği kazanmıştır. Böyle bir yapıyı Başbakanlığın anayasal konumu ve işleviyle bağdaştırmak oldukça güçtür. Başbakanlık dışında Maliye ve Gümrük, Sanayi ve Ticaret, Tarım ve Köyşleri, Orman, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları doğrudan ekonomik ve mali yönetimin ilgi alanında bulunan bakanlıklar olmaktadır. Bakanlıklarası çeşitli kurum ve komiteleri de, bu şemaya eklemek gerekir: Yüksek Planlama Kurulu, Bakanlıklarası İktisadi İşbirliği Komisyonu, Bakanlıklarası İktisadi Kurul, Bakanlıklarası Ekonomik Kurul, Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu, KİT Koordinasyon Kurulu, Para ve Kredi Kurulu, Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu, Avrupa Topluluğu Üst Kurulu, GAP Yüksek Kurulu, Koordinasyon Kurulu gibi adlarla çeşitli tarihlerde çok sayıda kurullar kurulmuştur. Şemaya eklenmesi gereken son önemli kuruluş Merkez Bankasıdır.

Yukarıdaki dağınık şemayı basitleştirmek açısından öneriler geliştiren KAYA Genel Raporu, Başbakanlıkla ilgilendirilen KİT'lerin, görev alanlarına ilişkin bakanlıklarla ilgilendirilmesini; Başbakanlığın temel işlevlerine çekilmesini; Başbakanlıkla ilişkilendirilecek Sosyal ve Ekonomik Konsey kurularak bir katılma-dayanışma sisteminin oluşturulmasını; ekonomik alanda bakanlıklarası eşgüdüm gereksinmesine çözüm olarak tek bir Ekonomi Yüksek Kurulu oluşturularak önceden çeşitli kurullara verilen görevlerin bu Yüksek Kurula bağlı alt kurullar içinde görülmesini, ilgili mevzuatın ayıklanarak Bakanlar Kuruluna verilen mali ve ekonomik görevlerin enaza indirilmesini; ekonomi yönetiminin tek elde toplanmasını sağlayacak biçimde bir Hazine Bakanlığı Kurulmasını; Sanayi ve Ticaret Bakanlıklarının ayrılmasını; özelleştirmeden sorumlu bir Kamu Ortaklığı Kurumu oluşturularak Hazine Bakanlığıyla ilgilendirilmesini; DPT'nin planlama işlevi içine çekilmesini; fonların gözden geçirilerek bütçe içine çekilebilecekler dışında kalacakların denetlenmesini sağlayacak bir yapıya kavuşturulmasını önermektedir.

Raporda yeniden kurulması önerilen bakanlıklar şunlardır: Tarım, Çevre ve Doğa Koruma, Sanayi, Ticaret, Hazine, Denizşleri, Enerji ve Madencilik, Bilim ve Teknoloji, Gençlik ve Spor. Bunlardan Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı, çevre yanında Ormancılıkla ilgili tüm işlevleri de üstlenecek bir bakanlık olarak düşünülmüştür. Enerji ve Madencilik Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı'ndan hareketle oluşturulmak istenmektedir. Bu Bakanlığın ilgi alanına TPAO, Etibank, TKİ, MTA gibi kuruluşlar alınarak madencilik sektörünün kalkınmanın itici güçlerinden biri olarak değerlendirilmesi önerilmektedir. Önerilen Denizşleri, Bilim ve Teknoloji, Gençlik ve Spor Bakanlıkları ise adlarıyla açıklanan alanlarda gelişmeyi hızlandırmak amacıyla düşünülmüş yapılar olmaktadır.

Avrupa Topluluklarına Yönetmelik Uyum

Rapor, Avrupa Topluluklarıyla ilgili kamusal görevlerin belli bir düzen içinde sürdürülebilmesi için merkezi düzeyde görev yapacak Avrupa Toplulukları Eşgüdüm Birimi (ATEB) önermektedir. Bu birim, kamu kesiminde bütün birimlerin AT konusundaki çalışmalarından üst düzeyde sorumlu olacak ve bunları yönlendirecektir. DPT, DİE ve öteki ilgili kuruluşlar ATEB'e destek görevi yapacaklardır.

Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları

Varolan il, ilçe örgütlenmesinin korunması, bucağın kaldırılması önerilen Raporda, il ve ilçe yönetimine ilişkin görevler gözden geçirilerek, bunlarla ilgili sorunlara çözüm getirecek öneriler geliştirilmiştir. Bölgesel kuruluşlara ilişkin olarak da bunların olabildiğince aynı merkezde ve aynı illeri kapsayacak biçimde kurulmaları önerilmekte; kesin zorunluk olmadıkça bölge örgütlenmesine gidilmemesi vurgulanmaktadır. Ayrıca planlama ve eşgüdüm işlevlerini bölge ölçüsünde tek bir merkezden yürütecek "eşgüdüm valilik" önerilmektedir. Eşgüdüm valinin karar yetkisi, ilgili proje ölçeğinde ulusal kalkınma planı ve yıllık programlarla sınırlı tutulacaktır. Ayrıca her yatırım bölgesinde eşgüdüm valinin başkanlığında bir Planlama ve Eşgüdüm Kurulu öngörülmektedir.

Yurtdışı kuruluşlarına ilişkin olarak da çeşitli kuruluşların yurtdışı temsilciliklerinin büyükelçilere bağlı ve onların eşgüdümünde çalışmaları gereği üzerinde durulmaktadır. Buralara atanacak personelde özel nitelikler aranması da istenmektedir.

Yerel Yönetimler

Raporda yerel düzeydeki yönetim sistemi için önerilen model, yerel demokrasiyi güçlendirici, yerel topluluğa denetlenen, etkili katılımın sağlandığı, saydam, kaynaklar ve özkaynaklar açısından güçlü, kendi yerel toplumu ile ilgili kararları kendi organları aracılığı ile alıp kendi blirimleri aracılığı ile uygulayabilen, merkezi yönetimden destek ve nesnel koşullarda yardım alan, genel yönetim sistemi ile yönetimin bütünlüğü ilkesi ve planlama disiplini içerisinde bütünleşen, yönetmelik etkililiği ve verimliliği gerçekleştiren bir model olarak tanımlanmaktadır.

Bu çerçeve içinde il özel idarelerinin akçal yönden ve personel yönünden güçlendirilerek işlevselliğinin artırılması önerilmektedir. Bunun için de merkezi yönetimce görülen kimi hizmetlerin kaynak ve personeliyle birlikte il yerel yönetimine aktarılması gereği üzerinde durulmaktadır. İl yerel yönetimi dışında, ilçenin de, ülke düzeyinde hizmet bütünlüğünü bozmayacak biçimde görev ve yetki yönünden düzenlenerek, özel bütçeli, özerk bir tüzelkişilik olarak bir yerel yönetime sahip olması önerilmektedir.

Raporda belediyelerin de görevler, kaynaklar, ve personel bakımından güçlendirilmesi gereği vurgulanmakta, ayrıca 500 nüfustan büyük yerleşimlerin belediye

kurabilmelerine olanak sağlanması önerilmektedir. Rapor, büyükşehir modelinin konrunmasını ve geliştirilmesini benimsemektedir.

Personel Rejimi

Kamu personel rejiminin sorunları bir içiçelik göstermektedir. Başlıca sorun kaynaklarından ilki daha işe alma aşamasında ortaya çıkmaktadır. Özellikle personele sağlanan mali hakların yetersizliği, mali haklarda kurumlararası 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. Sınıflandırma sistemindeki eksiklikler, kadro tanımlamaları ve analizlerinin yapılmamış olması, personel değerlendirme sistemindeki yetersizlikler, hizmet içi eğitime yeterince önem verilmemesi gibi nedenlerle de kamu personel sistemimiz istenilen düzeye ulaşamamaktadır. Raporda, sayılan bu sorunlara, çözüm önerileri getirilerek, merkezi sınav sisteminin kurulması gibi önlemler de vurgulanmaktadır.

Yönetmel Yöntem ve İşlemler

Yönetimin iyileştirilmesi ile yönetmel yöntem ve işlemlerin basitleştirilmesi konusunun yıllardan beri gündemden düşmemiş olmasına karşın, yapılan çalışmalardan özlenen sonuçlara tam olarak ulaşamadığı gözleminde hareketle KAYA Genel Raporunda, değişen koşullar ve gereksinimler de gözönünde tutularak örgütün amaçları, yapısı, personeli, uygulanan yöntemler, işlemler ile donanım ve yerleşme konuları açısından bütüncül bir yaklaşım benimsenmiştir.

Raporun önerisine uygun olarak kurulması önerilen “yönetimi geliştirme” birimleri, çıkabilecek yönetmel sorunları bilimsel olarak ele alıp incelemek ve çözüm önerileri getirmekle yükümlü olacaklardır. Genelde tüm kamu kuruluşlarında ortak nitelik taşıyan sorunlar için de şunlar önerilmektedir: Personelin görev, yetki ve sorumlulukları açıklıkla belirtilmeli, yukarıdan aşağıya yetki aktarımına önem verilmeli, yönetim-halk ilişkileri geliştirilmeli, yurttaşların beyanlarına güven duyulmalı, hizmet binaları yeterli olmalı ve yerleşme etüdleri yapılmalı, formlar basitleştirilmeli ve amaca uygun standart formlar geliştirilmelidir.

SONUÇ

TODAİE'nin gerçekleştirdiği Kamu Yönetimi Araştırması, yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne dek yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulama durumlarını da dikkate alarak gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlamıştır. KAYA Genel Raporu Kamu yönetimimizin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşılarak, sistem içi yönetmel tutarlığın sağlanmasına özen göstermiştir.

Raporun yayımlandığı tarihte, yeni bir siyasal iktidar görevi devralmıştır. Yeni kurulan Hükümetin gerek programında gerekse uygulamalarında yeniden düzenle-

meve ilişkin konulara ağırlık verildiği görülmektedir. Nitekim yeni bakanlıkların oluşturulmaya çalışıldığı, ekonomik ve mali yönetimde birtakım değişmelerin yapıldığı gözlenmektedir. Bu türden düzenlemelerin yapılmasında büyük emek ürünü KAYA Genel Raporunun önerilerinin de dikkate alınacağı umudunu taşıyoruz.