



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 7 Sayı: 35 Volume: 7 Issue: 35

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

**DEĞİŞİM VE KURUMSAL YAPILANDIRMA SÜRECİ: MERKEZİ HÜKÜMET TEŞKİLATI
ARAŞTIRMA PROJESİ (MEHTAP)
CHANGE AND INSTITUTIONAL RESTRUCTURING PROCESS: CENTRAL GOVERNMENT
ORGANIZATION RESEARCH PROJECT (MEHTAP)**

Hüseyin SEVİNÇ*

Öz

İçinde bulunduğumuz yüzyıl teknolojik gelişme ve değişme çağıdır. Bu hızlı değişim sosyal ve ekonomik ilişkileri de sürekli değiştirmektedir ve bu yapıların yeni formlar almasını zorlamaktadır. Bu hızlı değişim sürecine uymayan yapılar geçerliliğini yitirmekte ve çağın gerisinde kalmaktadır. İdarenin bu değişimin dışında kalmasını düşünemeyiz.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi, planlı kalkınma döneminde merkezi hükümet alanındaki en kapsamlı araştırmadır. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi bu yönüyle daha sonra yapılan idari reform çalışmalarına rehber olmuştur. Türk kamu yönetimini merkezi yönetim kapsamında ayrıntılı bir biçimde inceleyen bu rapor, merkezi kamu idaresinde var olan fakat dile getirilmeyen problemleri tartışılacak duruma getirmiştir. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinin merkezi idarede tespit ettiği problemlerin çözümüne yönelik sunduğu tavsiyeler, bu projenin daha sonraki idari reform çalışmalarına referans olmasını sağlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP), İdari Reform Planlı Kalkınma.

Abstract

The present century is the age of technological change and development. These rapid changes in social and economic relations are constantly changing and these economic and social structures are forced to take new forms. Structures that do not meet the fast process of change begin to expire. Administration is the part of the economic and social structure and therefore we can not consider administration remaining outside of this change.

Central Government Organization Research Project is the most comprehensive research in the field of central government at the planned development period. In this aspect Central Government Organization Research Project has been the source of succeeding administrative reform studies. The report that examined Turkish public administration in detail under the title of central government has brought problems, which exists in the central public administration but unspoken situation, to be discussed. Central Government Organization Research Project identified recommendations for the solution of the problems about central government and this recommendations have been references to the succeeding administrative reform efforts.

Keywords: Central Government Organization Research Project (MEHTAP), Administrative Reform, Planned Development.

GİRİŞ

MEHTAP Raporunu inceleme konusu olarak ele alan bu çalışmada, MEHTAP Raporunu daha iyi kavrayabilmek için öncelikle idari reformun ne anlama geldiği üzerinde durulmuştur. İdari reform kavramını tanımladıktan sonra Türkiye’de idari reformu gerekli kılan unsurlar açıklanmaya çalışılmış, Cumhuriyetin ilk dönemlerinde var olan idari durum ve genellikle yabancı araştırmacıların yaptığı reform çalışmaları kısaca açıklanmıştır.

* Öğr. Gör. Bitlis Eren Üniversitesi- Ahlat MYO hsevinc@beu.edu.tr

1960 ihtilali ile birlikte MEHTAP Raporunun doğuşuna zemin hazırlayan planlı dönem kısaca anlatıldıktan sonra, MEHTAP Raporu bakanlıkların yapısına girilmeden Merkezi İdaredeki çalışmalar genel hatlarıyla ele alınacak ve son olarak MEHTAP çerçevesinde Merkezi İdarenin görevlerindeki eksiklik ve sebepleri belirtilmeye çalışılacaktır.

1. İdari Reform Tanımı

Reform, değişim süreciyle ilgili bir terimdir. İdare ise her sosyal kurum gibi değişim geçirmek zorundadır. İdare’de reform olgusunu öne çıkaran unsur ise idarenin toplum içindeki yeri ve rolüdür. İdarede reform ihtiyacı, devletlerin yüklendiği görevlerle bu görevleri yerine getirecek mekanizma arasındaki farklılıktan doğmaktadır (Tutum, 1971, s. 32-45). İdareden beklenen düzeyin üstünde beklenti olduğu durumlarda bu hissiyat daha da artmaktadır. Bu nedenle idarenin diğer sosyal yapılar gibi, değişime ayak uydurması zorunlu bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır.

İdari Reformun genel bir tanımını yapmak oldukça zordur ve her bir tanın idarenin belli bir yönünü vurgulamaktadır. Yönetimde reform genel anlamda, yönetimin sahip olduğu bütün imkân ve kaynakların yönetimin gerçekleştirmek istediği amaçlar doğrultusunda akılcı bir biçimde kullanılması yollarının araştırılıp günün koşullarına göre uyarlanması sürecidir.

Diğer bir ifadeyle, 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 yönetimde reform denilebilir (Sürgit, 1972, s. 9).

İdari Danışma Kurulu, yönetimde reformu, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerin, bölünüşünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanım biçiminde, 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 tanımlar (Yayman, 2005, s. 19).

Yukarıdaki tanımlardan anlaşılacağı gibi, idari reform genel olarak, yönetim biriminin tüm organlarıyla birlikte günün koşullarına kendini uyarlayamaması sonucu ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesini amaçlar.

2. Türk Kamu Yönetiminde İdari Reformu Gerekli Kılan Nedenler

Yönetim dinamik bir süreç olduğu için sürekli gelişmek ve kendini yenilemek zorundadır. Yönetimin uyum yeteneği, günün koşullarına cevap verip veremediğiyle yakından ilgili olmakla beraber süreklilik arz eden bir unsurdur. Yönetimin yenilenmesini gerekli kılan faktörleri sayacak olursak;

1-) Kamu hizmetlerini kullananların sayısı kamu hizmetlerinin niteliğine bakmaksızın sürekli artmaktadır. Bu durum kamu hizmetlerin genişlemesine ve çeşitlenmesine neden olmaktadır. Bu nedenle yönetimin kendini bu koşullara göre yeniden düzenlemesi gerekmektedir.

2-) İhtiyaç ve koşullar, günün koşullarına göre sürekli değişmektedir ve bu nedenle, yönetimdeki örgüt yapısının ve sorumluluklarının sürekli değişmesi gerekmektedir.

3-) Teknolojik gelişmeler ve bu yeniliklerin yönetsel süreçle etkisi, yönetimin yeniden yapılanmasını gerektirmektedir (Aykaç, 2003, s. 159).

Türkiye’de idari reformu gerekli kılan unsurlara göz atacak olursak;

1-) Türk Kamu Yönetiminin en büyük sorunu, kaynakların en etkili biçimde kullanmak suretiyle, hizmetleri kaliteli, hızlı ve verimli biçimde yerine getirememesidir. Aşırı mevzuatçılık, işlerin amacından uzaklaşmasına ve özünü kaybetmesine neden olmaktadır.

2-) Kamu yönetimi yerine getirmekle yükümlü olduğu birçok görevi, kaynak yetersizliği ve kaynakların öncelikli amaçlar doğrultusunda kullanılmaması sonucu yapamamaktadır.

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

4-) Vatandaşların hizmetlerle ilgili kararların alınmasına ve uygulanmasına katılımının sağlanması, yönetim süreçlerinin gizliliği ve bilgi edinme hakkının çağdaş bir anlayışla düzenlenmemesi, vatandaşlarla kamu yönetimi arasında ciddi engeller ve sorunlar çıkarmaktadır.

5-) Yönetimsel ve mali merkezîyetçilik, yönetim sistemimizin bütün zamanlarda kriz ve kaos içinde kalmasına, yapısının ve süreçlerin yozlaşmasına, aşırı büyümeye, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır.

6-) Yönetimi geliştirmenin dar ve biçimsel anlamda algılanması, yeterli örgütlenmeye kavuşturulmaması, gelişmelerin kurumsallaşmasını engelleyerek kişisel boyutta kalmasına neden olmuştur.

7-) Diğer yandan sosyo-ekonomik ve siyasal koşulların yarattığı ortamın olumsuz yönde gelişmesi, yönetime duyulan güvenin sarsılmasına neden olmuştur. Partizanlık, rüşvet, otorite boşluğu, fiili ayrımcılık kamu yönetimimizde hoşnutsuzluk nedeni doğurmaktadır (Aykaç, 2003, s. 159).

3. Türkiye’de Planlı Kalkınma Öncesi Reform Hareketleri

Ülkemizde reform çalışmaları özellikle İkinci dünya Savaşı’ndan sonra hız kazanmıştır. İkinci dünya savaşı sonrası kurulan iki kutuplu dünya düzeni ülkelerin yönetim anlayışlarını da değiştirmiştir.

Türkiye’de reform çalışmaları Osmanlı İmparatorluğu’nun son dönemlerinden itibaren gündeme gelmiş ve Tanzimat ile birlikte bu çalışmalar yoğunlaşmıştır. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte kamunun aksayan yönlerinin onarılmasına önem verilmiştir. Cumhuriyet dönemi, Osmanlı döneminin yönetim mirasını olduğu gibi devralmıştır.

Cumhuriyetin ilk yıllarında devlet işlerinin klasik görevleri kapsadığı ve daha sınırlı bir örgütlenme ve yönetim felsefesi içinde olduğu bilinmektedir (Yayman, 2005, s. 70). Kamu hizmetleri genel olarak güvenlik, adalet, savunma ve maliye konularında sınırlıydı.

Var olan sistemi değiştirme ve dönüştürme çabaları 1923-1930 yılları arasında yoğunluk kazanmıştır. Bu dönemde, başta hukuk alanında olmak üzere, ülkenin çağdaş bir yönetim anlayışına kavuşması, din ve devlet işlerinin birbirinden ayrılması, idari yapının kurumsallaşması gibi çalışmalar yoğunluk kazanmıştır.

Türkiye’de 1930’lu yıllardan sonra çok sayıda idari reform anlamında çalışma yapılmış ve bu konuda çeşitli raporlar hazırlanmıştır. II. Dünya Savaşı’ndan sonra, yeni dünya düzeni oluşmaya başlamıştır. Bu dönemin öncesinde Türkiye katı bir merkezîyetçi politika ve devlet yapısıyla uluslar arası karışıklık döneminden sağlam bir biçimde çıkmıştır. Bu dönemde Türkiye ne dış borç alabilmiş ne de yabancı sermaye çekebilmiştir. 1949 yılından sonra ise bu durum değişmiş ve uluslar arası para ekonomisi merkezi devlet için yeni imkanlar sunmaya başlamıştır. Bunun için gerekli olan tek şey, bu kaynaklardan yararlanabilmek için yeni oluşan dünya düzeninin içinde kendine uygun bir yer bulup gerekenleri yapmaktır (Tezel, 1994).

II. Dünya Savaşı Türkiye’de yeni bir toplumsal yapı ya da ilişki biçiminin gelişmesinin başlangıcı olmuştur. Bu yeni yapıda, yeni sosyal ve siyasi ilişki kalıplarına göre devletin üstlendiği fonksiyonlarda değişimler olmuştur. Toplumsal sınıf ilişkileri değişirken, toplumsal yapı içinde devlet örgütünüme değişmesi konusunda birbirine zıt yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Toplumla iletişimi giderek zayıflayan merkezîyetçi, kuralcı yapı, İkinci Dünya Savaşı ile başlayan ekonomik, sosyal ve sınıfsal farklılaşmalar sonucunda önemli ölçüde zorlanmıştır. (Kalağan, 2010, s. 67).

Planlı kalkınma 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 üzerinde durulmamıştır.

Planlı dönemin öncesindeki çalışmalar, genel olarak sorunlara genel çözümler getirmeyi amaçlayan daha çok yabancıların yaptığı ve kişisel gözlem ve tavsiyelerin ağırlıkta olduğu, personel sorunlarının üzerinde pek durulmayan raporlardan ibaret olmuştur.

3.1. Neumark Raporu

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yapılan ilk bilimsel çalışma, 1949 yılında Neumark tarafından hazırlanan Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Hakkında Rapor adlı çalışmadır. Bu rapor yedi bölümden oluşmaktadır. Raporun ilk bölümünde idari reformu gerektiren nedenler üzerinde durulmuş ve bu nedenler arasında personelin niteliksel yetersizliği ve dağılımındaki dengesizlikler, örgütsel bozukluklar, aşırı kırtasiyecilik ve denetim yöntemlerindeki bozukluklar sayılmıştır.

Raporun ikinci bölümünde yapılması önerilen idari reform için oluşturulması gerekli örgüt üzerinde durulmuş, bakanlıklar bünyesinde rasyonel rasyonel komitelerinin kurulması ve Maliye Bakanlığı'na bazı özel yetkiler verilmesi önerilmiştir (Karaer 1987, 28). Raporun sonraki bölümünde, kamu yönetimi ile ilişkili sorunlar ve bunların çözümüne yönelik uygulamaların halka açıklanması ve bunun için Başbakanlığa bağlı enformasyon bürosunun kurulması önerilmiştir (Karaer 1987, 28).

Neumark raporunda idari reformun önemli bir kısmı personel yönetimine ayrılmıştır ve reforma bu açıdan bakılmıştır. Neumark raporuna göre, kamu idarelerinde memur sayısı ve niteliği ile ilişkili sorunlar rasyonel çalışmayı engellemektedir. Bu rapora göre memur sayısı orantısız bir şekilde dağıtılmamış ve kimi kurumda memur sayısı fazla iken bazı kurumlarda memur sıkıntısı yaşanmaktadır. Bu raporda personelin niteliği ön plana çıkarılmış ve kamuda fazla personel yerine yeteri derecede nitelikli personel bulundurulması hususunda saptamalarda bulunulmuştur.

Sonuç olarak Neumark Raporu idari reform alanında yapılan bilimsel çalışmaların öncüsü olmakla birlikte idari reformu bir bütün olarak ele almaktan ziyade reformun personel yönetimi boyutuna dikkat çekmiştir.

3.2. Barker Raporu

1951 yılında James Barker başkanlığında Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankasına mensup ABD'li on üç kişilik bir heyet tarafından hazırlanarak dönemin hükümetine sunulmuştur. *Türkiye İktisadi Kalkınması Hakkında Rapor* başlığını taşıyan metin iki ana bölümden oluşmaktadır (Demirci, 2010: 155). Barker raporu sosyal ve ekonomik kalkınma ile ilgili önerilere yer vermekle birlikte kendinden önceki Neumark Raporu gibi personel yönetimi konusuna geniş yer vermiş ve bunların çözümüne yönelik önerilerde bulunmuştur. Raporda özel sektörün geliştirilmesi ve önündeki engellerin kaldırılması hususuna vurgu yapılmış, kamu personel yönetiminin yeniden düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir (Demirci, 2010: 155).

Benzer idari reform çalışmalarına nazaran daha kapsamlı olduğu söylenebilecek bu rapor, Türk idari sistemiyle ilgili sorunları tespit edip, personel sorunları ile ilgilenecek bir devlet personel dairesi kurulması ve yine devlet dairelerinde danışma hizmetlerinin düzeltilmesi gibi öneriler getirmekte ve merkeziyetçi sistemi, yetkilerin alt kademelere verilememiş olmasını eleştirmektedir (Kara, 2006:154).

Barker Raporu hazırlanış amacına uygun olarak sosyal ve ekonomik kalkınmaya odaklanmasına rağmen idari reform alanında personel yönetimi ve merkeziyetçilik üzerine saptamalarda bulunmuştur. Bu rapor personel yönetimi konusunda merkezi bir personel dairesinin kurulması, hizmet sınıflandırması gibi unsurlar üzerinde durmuştur ve idari reformun diğer unsurları yeterince ele alınmamıştır.

3.3. Martin-Cush Raporu

1951 yılında James W. Martin ve Frank A. Cush isimli iki uzman tarafından özellikle Maliye Bakanlığının örgütlenme ve çalışma esaslarını inceleyen rapor Maliye Bakanlığına sunulmuştur. Esas itibarıyla bu raporda Maliye Bakanlığının örgütlenme, çalışma metotları ve personel sorunları ele alınmıştır (Çelik, 2011: 67).

“Martin ve Cush Raporu” olarak bilinen bu çalışmada Maliye Bakanlığı’nun kuruluş ve çalışmalarına ilişkin olarak hazırlanmış bir uzman raporu olmakla birlikte merkezi bir personel dairesi kurulması gerektiğinin vurgusunun yapıldığı bir kamu idare reformu önerisi niteliği taşımaktadır.

Martin ve Cush Raporu kendinden önceki idari reform çalışmalarında olduğu gibi personel yönetimine vurgu yapmış ve bu konuda; devlet memurlarına adil ve eşit davranılması, bütün kamu hizmetlerini içeren bir sınıflandırma yasası çıkarılması, adil bir ücret sisteminin kurulması ve korunması, işe almada merkezi bir sınav sisteminin oluşturulması vb. Önerilerde bulunmuştur.

3.4. Chailleux Dantel Raporu

Fransız idare ve personel uzmanları tarafından 1959 yılında hazırlanan rapor devlet memuriyeti ve devlet personel kanununa yönelik hazırlanmıştır (Altunok, 2011: 245). Bu Rapor Türkiye’de Devlet Personeli Hakkında Bir Araştırma adını taşımaktadır. Türkiye’de idari reformun gereğinin önemine ilişkin vurgulama yapılan rapor idari reform tarihimizdeki ilk personel reformu araştırması özelliği taşır.

Chailloux-Dantel raporu Türk personel rejiminde göze çarpan ferdiyetçi ve ilkesiz uygulamalara son vermek amacıyla tüm kamu personelini kapsayacak genel bir personel örgütünün oluşturulması, kurulacak bu örgütün tespit edilen sorunları geniş bir bakış açısıyla ele alarak bilimsel, ekonomik, kültürel ve insani çerçeveler bakımından incelemesi gerektiği yoksa sadece bir icra bürosu olarak kalmaya mahkûm olacağı belirtilmiştir (Devlet Personel Başkanlığı, 2012: 6).

Planlı dönem öncesi idari reform çalışmaları genel olarak belli bir plan ve program çerçevesinde yürütülmemiştir. Dönemin reform çalışmalarının amaçları Güler’e göre; 1949-1960 dönemindeki reform çabalarının amacı dış yardım, doğrudan yabancı yatırım, kredi ve istikraz akışının aksamaz olarak yürütülmesidir. İkinci amacı kapitalist gelişmenin gereklerini yerine getirmeyi ve ilgili politikalarda devamlılığı sağlayacak Batı tipi bürokratik aygıtlar yaratmaktır ki, bu bürokratik aygıt yaratılmıştır. Bu amaçla 1952 yılında Ortadoğu bölgesine hizmet vermek üzere kurulan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi bunun en büyük örneğidir. Son olarak idari reformlar bürokrasinin konumunu ve rolünü belirleme amacı taşımışlardır. Bu sayede merkezi aygıtın kapalılık ve katılığının aşınması sağlanmıştır (Güler, 2005, s. 35-39).

1960’a kadar olan süreçte yönetimde reform alanında birçok çalışma yapılmasına rağmen bu çalışmaların başarılı olmadığı görülmektedir. Planlı Döneme kadar yapılan ve genel anlamda yabancı uzmanların hazırladığı raporlar doğrultusunda yapılmaya çalışılan idari reform çalışmalarının başarılı olmama nedenleri; Yönetimde reform görevinin niteliğini, kapsamını ve bu görevi yapmak üzere kurulacak örgütleri ortaya koyacak ciddi bir araştırma yapılmamasıdır. İkinci neden, kurum için en önemli unsur olan hizmete uygun yetenekli eleman sağlanması sorunu üzerinde hiç durulmamıştır. Son olarak, yönetimde reform çalışmalarının başarıya ulaşmasında etkin olan çevre unsuru dikkate alınmamış ve kamuoyu desteği göz ardı edilmiştir (Acar ve Sevinç, 2005, s. 26).

4. Planlı Dönemden Günümüze İdari Reform Çalışmaları

Demokrat parti döneminde uygulanan liberal ekonomi politikaları ile toplumsal değişme hız kazanmış ve yeni sınıfsal ilişki ve oluşumlara yol açan ekonomik ve toplumsal gelişmeler, devlet yapılanmasında ve bürokraside önemli değişime ve dönüşüme işaret etmiştir. Bu dönemde izlenen politikalar sayesinde özel sektörle işbirliğine gidilmiş ve devlet ile yeni büyümeye başlayan özel sektör arasında uzun yıllar sürececek bir işbirliği oluşmuştur. Bu dönemde kalkınma ağırlıklı bir kamu politikası izlenmiş olup merkezi yapı konusunda değişikliğe gidilmemiştir.

1960 müdahalesi açıklanan bu yapıyı değiştirmek ve devleti yeniden kalkınmada öncü hale getirmek için yapılmıştır fakat zamanla amacından uzaklaşmıştır. Planlı Kalkınma Dönemi 1961 Anayasası ile başlamıştır. Bu dönemde yoğun bir idari reform çalışmasına girilmiş olup bu amaçla 1960 yılı içerisinde Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığı

Kurulmuştur. TODAİE bu dönemde idari reform çalışmalarının yapıldığı, yürütüldüğü ve geliştirildiği önemli bir merkez haline gelmiştir.

1960 ve sonrasında dünyada meydana gelen teknolojik, ekonomik ve sosyal gelişmelerin sonucu, toplumun Türk kamu bürokrasisinden beklentileri de farklılaşmaya başlamıştır. Devlet örgüt yapısının bu beklentileri etkin, verimli ve kaynak israfına neden olmadan yerine getirmede yetersiz olduğu görülmüştür. Bu durum merkezi idarenin ve yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi gereğini ortaya çıkarmıştır. Planlı döneme geçişle birlikte kamu bürokrasisinin yeniden düzenlenmesi çalışmaları hızlanmıştır. Yeniden yapılanma çalışmaları belli bir planlama dâhilinde ve süreklilik arz edecek biçimde gözden geçirilmek suretiyle yapılmaya başlanmıştır.

1970'li yıllardan başlayarak dünyada çok boyutlu ve çok yönlü değişim süreci başlamıştır. 1970'li yıllarda kapitalist sistemin içine girmiş olduğu ekonomik kriz devletleri neo-liberal politikalar uygulamaya yöneltti. Bu süreçten sonra değişim olgusu sadece ekonomik değişimden ziyade küreselleşmenin siyasal, sosyal ve teknolojik düzeydeki değişimler ile birlikte ele alınmaya başlandı (Yayman, 2005, s. 284).

Planlı Kalkınma döneminde, idari sistemi yapısı ve örgütleriyle bir bütün olarak ele alan ve birazdan ayrıntılarını inceleyeceğimiz ilk kapsamlı çalışma Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi'dir. 27 Mayıs 1960 darbesi ile başlayan toplumsal dönüşüm ve yeniden yapılanma süreci 1970'li yıllarında sekteye uğramış ve ekonomik ve siyasal istikrarsızlıklar baş göstermiştir. 12 Mart 1971'de yaşanan gelişmelerin ardından yeni kurulan hükümet, kamu yönetiminin gelecekte belirsizliğe ve istikrarsızlığa sürüklenmemesi için idareyi yeniden yapılandırma konusuna büyük önem vermiştir (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003, s.167). Bu amaçla 1971 yılında İdari Reform Danışma Kurulu oluşturulmuş ve kurul zamanına kadar yapılmış olan çalışmaları değerlendirerek raporlaştırmıştır. İdari Danışma Kurulu Raporu, idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yolu, teşkilatlanmada takip edilecek ilkeleri belirlemek için hazırlanmıştır (Kalağan, 2010, s.71).

1980'li yıllarda, Türk kamu yönetimi işleyiş ve yapısı bakımından dünyadaki ve ülkemizdeki sosyo-ekonomik gelişmelerden uzak ve kendini yenileyememiş bir yapıda bulunmaktaydı. Geçen süre içerisinde kamu yönetimindeki sorunların üst üste yığılmasıyla, aşırı merkeziyetçilik, görev ve sorumlulukların paylaşımında dengesizlik, aşırı mevzuatçılık gibi kamu yönetiminin genelini kapsayan eksiklikler ortaya çıkmıştır (Aykaç, Yayman ve Özer, 2003, s.168). Türk kamu yönetimindeki bu aksaklıkları gidermek ve idari sistemin işleyiş ve yapısının yeniden yapılandırmak amacıyla Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından 1988 yılında proje çalışmalarına başlanmış ve bu proje 1991 yılında tamamlanarak Kamu Yönetimi Araştırması (KAYA) Genel Raporu adıyla kamuoyuna açıklanmıştır. Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecek bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir (Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, 1991, s.4).

1970'li yıllardan başlayarak dünyada çok boyutlu ve çok yönlü değişim süreci başlamıştır. 1970'li yıllarda kapitalist sistemin içine girmiş olduğu ekonomik kriz devletleri neo-liberal politikalar uygulamaya yöneltti. Bu süreçten sonra değişim olgusu sadece ekonomik değişimden ziyade küreselleşmenin siyasal, sosyal ve teknolojik düzeydeki değişimler ile birlikte ele alınmaya başlandı (Yayman, 2005, s. 284). Değişim sürecinde kamu disiplini de yeniden şekillenmeye başladı ve ülke yönetimleri örgütlenme yapılarından karar alma süreçlerine varan bir değişim olgusu içine girdiler. Bu süreç içerisinde yapılan kamu yönetimi reform veya yeniden yapılanma çalışmaları küreselleşen dünyaya etki ve tepki biçiminde

gelişmiştir. Konumuz içerisinde incelenmeyecek olmasına rağmen 2000'li yıllardaki reform çalışmalarının temel nitelikte olanlarına kısaca değinmek faydalı olacaktır.

Günümüzde Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması sürecinde gerçekleştirilen son yılların en önemli değişim hamlesini somut hale getiren Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı 29.12.2003 tarihinde T.B.M.M.'ye gönderilmiş ve 15.07.2004 tarihinde "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" başlığıyla T.B.M.M. tarafından kabul edilmiştir (5227 sayılı Kanun). Ancak mecliste kabul edilen bu kanun Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek meclise geri gönderilmiştir. Bu tasarı ile devletin ve kamu yönetiminin örgütlenmesi, işlevleri, görev ve sorumlulukları, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkilerin yeniden yapılandırılması amaçlanmıştır (Kumru ve Oral, 2012, s. 18)

Kamu yönetimi alanında günümüzde yapılan önemli değişikliklerden biri de mali yönetim ve kontrol sistemimizi uluslar arası standartlara ve Avrupa Birliği ile uyumlu hale getirmek için hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunudur. 5018 sayılı Kanun, mali yönetim ve kontrol sistemimizin yapısını ve işleyişini yeni bir anlayışla ele almak suretiyle sistemin temel esaslarını düzenlemekte; kamu bütçelerinin hazırlanma, uygulanma ve kontrol işlemlerinin nasıl yapılacağını, mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini ve raporlanmasını şekillendirmektedir. Bu kanun ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması, çok yıllık performansa dayalı bütçe sistemine geçilmesi, mali yönetim ve kontrol görev ve yetkisinin ilgili idarelere devredilmesi, mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkesinin öngörülmesi, kamu harcamalarında iç ve dış denetimin düzenlenmesi yanında bütçe ve muhasebe uygulamalarında birlik ve bütünlük sağlanması yönünde temel düzenlemeler yapılmıştır (Arcagök ve diğerleri, 2004: s.3-19).

Buraya kadar Türk kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma sürecinde yapılan temel nitelikteki değişimlerden olan Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu özet biçimde açıklamaya çalıştık. Bunun yanında kamu yönetimi değişim ve dönüşüm sürecinde günümüzde yapılmış olan bazı çalışmalarını isim olarak belirtecek olursak;

a) Sağlık alanında 5283 sayılı Bazı Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Ait Sağlık Birimlerinin Sağlık Bakanlığı'na Devredilmesine Dair Kanun.

b) 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu (09.10.2003) tarihinde kabul edilmiş ve 24.04.2004 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

c) Türk Kamu Yönetiminin önemli bir ayağı olan mahalli idareleri ilgilendiren 5216 sayılı Büyükşehir Belediye (Tarih:10.07.2004), 5302 sayılı İl Özel İdaresi (Tarih:04.03.2005), 5393 sayılı Belediye (Tarih:13.07.2005) ve 5355 sayılı Mahalle İdare Birlikleri (Tarih:11.06.2005) ile 5449 sayılı Kalkınma Ajansları (Tarih:08.02.2006) Kanunları.

d) 6085 sayılı Sayıştay Kanunu (RG:19.12.2010)

e) 643 sayılı KHK: Bu kararname ile Devlet Bakanlıkları ile bazı Bakanlıkların kaldırıldı ve onun yerine 10 adet yeni icracı Bakanlık kuruldu. Bu KHK ile aynı zamanda Bakan Yardımcısı kavramı getirilmiştir.

f) 666 sayılı KHK: Bu KHK ile kamuda çalışan personelin maaşlarında düzenlemeye gidilmiş, özellikle daire başkanı ve üzerindeki personelin maaşı arttırılmış, uzman maaşları eşitlenmiştir.

5. Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)

1960 ile başlayan dönem Türk Kamu yönetimi için idarenin iyileştirilmesi noktasında çalışmaların yoğunluk kazandığı bir dönemi ifade eder. Bu dönem devletin daha müdahaleci olduğu bir dönemdir. Bu dönemin en önemli çalışması ve sonra yapılacak çalışmalara da öncülük edecek olan Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir.

Bu projenin orijinine bakacak olursak, Devlet Planlama Teşkilatı ile bu dönemde, planların hazırlanmasına iştirak edecek ve onları uygulayacak olan idare mekanizması oluşmuştur. Mevcut idari mekanizmanın kalkınma amaçlarına tam manasıyla uygun olmadığını gören Devlet Planlama Teşkilatı, idari reform konusunda genel bir rapor

hazırlaması için TODAİE'den talepte bulunmuştur ve istenen rapor 1961 yılı Şubat ayında sunulmuştur. Başbakanlık, TODAİE'nin, Devlet Planlama Teşkilatı ile birlikte merkezi idare alanında proje hazırlamasını talep etmiştir. MEHTAP bu amaçla hazırlanan ve hükümete sunulan projeye dayanmaktadır (Sürgit, 1968).

MEHTAP çalışmaları ile birlikte idari reform çalışmalarına süreklilik kazandırılmak istenmiştir ve bu rapor idari reformun en önemli ve öncelikli bölümü olan merkezi idareyi kapsamıştır (Dinçer ve Ersoy, 1974, s. 2).

MEHTAP Raporunu izleyen araştırma ve incelemelerde, özellikle kalkınma planları ve programlarında bu raporun etkisi görülmektedir. MEHTAP Raporu yapılmış olduğu çağın ilerisinde görüşler sunan bir çalışmaydı ve sadece merkezi idareyi ele alan ilk çalışma niteliğindedir. Bundan sonra yapılan çalışmalar ve idari reform önerileri ya MEHTAP'tan esinlenmiş ya da ona karşı tepki olarak ortaya çıkmıştır.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesinin tavsiyelerini bir idari reform çalışması olarak değerlendirdiğimizde; onun bir bürokrat, uzman ve bilginler grubunun, geçmiş uygulamanın sorunlarını derlemesi, bulguları gruplandırarak yorumlaması ve sektör ölçeğinde ileriye dönük geliştirme önerilerini sıralaması biçiminde oluşmuş, genellikle mantık tutarlılığı güçlü olan büyük düşünsel çaba olduğunu görürüz (Dinçer ve Ersoy, 1974, s. 3).

Merkezi Hükümet Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporunda bu projenin amacı şu şekilde ifade edilmiştir; Bakanlar Kurulu, 13.2.1962 gün ve 6/209 sayılı kararı ile "Türkiye Merkezi Hükümet Teşkilatına dahil bakanlık, daire ve müesseseler arasında (Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Genel Kurmay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, Milli Emniyet, Üniversiteler ve İktisadi Devlet Teşekkülleri hariç) merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tespit etmek ve bu dağılışın amme hizmetlerin, en verimli tarzda ifasına imkân verip vermediğini inceleyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmaktır (MEHTAP Yön. Kur. Raporu, 1966, s.8).

5.1. Merkezi Hükümet Araştırma Projesinin (MEHTAP) Konusu

Merkezi Hükümet Araştırma projesinin konusu, Merkezi Hükümet Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor özetinde şu şekilde ifade edilmiştir:

Genel Rapor, Hükümet direktiflerine uygun olarak, genel idarenin sivil cephesini ilgilendirmekte ve yine hükümet direktifi uyarınca iktisadi işletmelerle, üniversiteleri bu incelemenin dışında bırakılmaktadır. Genel idareye dahil bakanlık, daire ve kurumların iç yapıları da, hükümet direktifi gereğince, inceleme dışında tutulmuştur. Esas itibarıyla bakanlık ve daireler arasında görev dağılışı, eksik yapılan hizmetler, genel idare ile halk arasında temas sağlama konuları üzerinde durularak tavsiyeler kaleme alınmıştır. Bakanlık ve dairelerin iç yapıları konu dışında bırakılmakla birlikte, bir hizmet alanının bir bakanlık veya daireden başkasına nakli veya yeniden düzenlenmesi dolayısıyla ortaya çıkabilecek iç yapı meseleleri üzerinde de gereken dikkat sarf edilmiştir (MEHTAP Yön. Kur. Rapor Özeti, 1963, s. 2).

Bu açıklamada önemli olan husus bu rapor ile birlikte askeri kurumlar ve iktisadi teşebbüslerin kanun kapsamı dışında bırakılma geleneği başlamış olup bundan sonraki bütün düzenlemelerde adı geçen kurumlar kapsam dışında bırakılmıştır. Diğer bir özellik ise bu raporda kurumlar biçimsel olarak yani mevcut mevzuata göre incelenmiş olup kurumların iç yapısı ile ilgili bir çalışma yapılmamış olmasıdır.

5.2. Merkezi Hükümet Araştırma Projesi (MEHTAP) Safhaları

Merkezi Hükümet Teşkilatı Projesi Araştırmaları yedi safhadan oluşmuştur. Bu safhalar Merkezi Hükümet Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporunda şu şekilde ifade edilmiştir;

Birinci Safha Hazırlık: Bu safhada araştırma planları tamamlanmış, araştırmayı yapacak teşkilat kurulmuş, araştırmaya yön vermek için lüzumlu bilgiler toplanarak soru kağıdı, görev talimatları ve açıklamalar hazırlanmış, projede görevlendirilen daireler temsilcileri ve Merkezi Araştırma Grubu üyeleri için yön verme toplantıları tertiplenerek görevler, teşkilât ve projenin uygulama planı izah edilmiştir.

İkinci Safha Bilgi Toplama: Bu safhada daireler, kendilerine gönderilmiş bulunan soru kâğıtlarını, özel toplantılarda yapılan açıklamalara göre doldurmuşlar ve böylece fiili görev ve kuruluşları tespite yararlı bilgiler toplanmıştır. Merkezi Araştırma Grubunun Araştırma Ekipleri teşkilat kanunu, tüzük, yönetmelik gibi mevzuatı, genelge ve emirleri ve başka yazılı kaynakları inceleyerek araştırma konusu dairelerin yürürlükteki mevzuata göre amaç, görev ve kuruluşlarını tespit etmiştir..

Üçüncü Safha Tahkik, Tahlil ve Ekip Raporlarının Hazırlanması: Bu safhada Araştırma Ekipleri, soru kâğıtlarında ve Bilgi Kayıt Kâğıtlarında toplanan bilgileri bir ilk değerlendirmeye tabi tuttuktan sonra, dairelere giderek bilgilerin doğrulamasını yapıp eksikleri tamamlamışlar, her daire için mevcut kuruluş ve görevleri ortaya koyan, inceleyen ve teklifler ihtiva eden birer "Tahlil Raporu" hazırlamışlardır.

Dördüncü Safha Ön Rapor Hazırlanması: Bu safhada, ön raporları hazırlamak üzere raportör olarak görevlendirilen genel Araştırma Grubu üyeleri ve bazı Araştırma, Ekibi uzmanları, Tahlil Raporlarından, Soru Kağıtlarından, Bilgi Kayıt kağıtlarından, yapılan özel, etütlerden ve kendi yaptıkları çalışmalardan faydalanarak ve Araştırma Ekipleriyle işbirliği halinde Ön Raporları hazırlamışlardır.

Beşinci Safha Ön Raporların Proje Yönetim Kurulunda Görüşülmesi: Bu safha, esas itibarıyla, dördüncü safhaya paralel olarak yürütülmüş, tamamlanan iki numaralı ön raporlar Proje Yönetim Kurulunun tasvibine sunulmuştur. Kurul, proje süresince yaptığı 56 toplantıdan 35'ini bu raporların görüşülmesine ayırarak, yapılması gereken değişiklikleri tespit etmiştir.

Altıncı Safha Ön Rapora Nihai Şeklinin Verilmesi: Bu safhada, üç numaralı ön raporlar, Proje Genel Raportörüne intikal ettirilerek bunların redaksiyonu Genel Raportör tarafından yapılmış ön raporların sonuncusu olan dört numaralı ön rapor hazırlanmıştır. Bundan sonra, Proje Direktörü tarafından dört numaralı ön raporların tavsiye özetleri çıkarılmıştır. .

Yedinci Safha Nihai "Rapor"un ve "Rapor Özeti"nin Hazırlanması: Proje çalışmalarının sonuncusunu teşkil eden bu safhada, dört ön raporlar ile tavsiye özetleri, Proje Yönetim kurulu üyelerinin ve raportörlerin son teklif ve görüşleri alındıktan sonra, Proje Yönetim Kurulu Başkanı ve Proje Genel Raportörü tarafından bir bütün halinde son defa gözden geçirilip işlenerek esas rapora ve rapor özetine nihai şekil verilmiştir (MEHTAP Yön. Kur. Raporu, 1966, s.8-10).

5.3. Gerçekleştirilmesi Amaç Edilen Örgüt ve Yasalar

MEHTAP Raporu, idarenin geliştirilmesini, Türkiye'nin süratle kalkınması için ön koşul olarak kabul etmiştir ve bunun için bütün devlet teşkilatına görev düştüğünü belirtmiştir. İdarenin geliştirilmesi sadece mevzuat değişikliğinden ve bir defaya mahsus olarak görmemiştir. İdari reformun sabırla ve sürekli olarak yürütülmesi gereken bir görev olarak kabul etmiştir. Süreklilik arz eden reformların bir programa bağlanmasını önermiştir.

Bahsi geçen programın bir örgütsel yapı içinde yürütülmesi amaçlanmıştır. Raporda bu konu üzerine tavsiyelerde bulunulmuştur. Programlama örgütünün üç kademede kurulması amaçlanmıştır. Birinci kademede Başbakanlığa bağlı ve uygun genişlikte bir merkezi birimin kurulması önerilmiştir. Bahse konu birimin, merkezi görevlerinin, genel idareyi olduğu kadar, mahalli idareleri ve iktisadi kamu teşebbüslerini de kapsayacak biçimde düzenlenmesi öngörülmüştür (Dinçer ve Ersoy, 1974, s. 11).

Buna göre merkezi birim bir nevi koordinasyon görevi yürütecek ve reform politikalarının saptanmasını sağlayacaktı. Bunun yanında idarenin çağdaşlaşmasını amaçlayan dört öneride bulunulmuştur.

1-) İdareyi geliştirme, düzeltme ve yeniden düzenleme hizmetlerinin, aslında her bakanlık ve dairenin kendine düştüğü göz önünde bulundurulmalıdır. Belirtilen yapılar, kendi teşkilat ve işleyişlerini düzeltmeyi başta gelen görev sayarak buna göre gayret sarf etmek zorundadırlar. Ayrıca bakanlıklarda ve lüzum görülecek başka kuruluşlarda birer, İdareyi Geliştirme Komitesi kurulmalıdır. Bu komitelere bakanlıklarda müsteşar, daire ve kurumlarda

genel müdür başkanlık etmelidir. Bu komiteler merkezi geliştirme biriminin genel gözetim ve rehberliği altında, bağlı buldukları idarenin, teşkilat, işlem ve usullerinin geliştirilmesinden sorumlu olmalıdır.

İlgili tavsiyeye baktığımızda idari reformun üst yöneticiler eliyle yapılması öngörülmekle birlikte idari reform konusunda bakanlıklar ve kurumlara sorumluluk verilmek istendiğini görmekteyiz. Üst yöneticiler burada tarafsız, soyut ve en bilgili kişiler olarak tasvir edilmiş olmakla birlikte taraflı olma, siyasi baskı, yetersiz olma gibi durumlar göz ardı edilmiştir.

Şunu da belirtmek gerekirse MEHTAP Raporunun önerdiği idari reform kuruluşuna gidilmemiştir. Merkezi Geliştirme Birimi ve bu birimin teknik rehberliği ve gözetimi altında kurulması gereken İdareyi Geliştirme Birimleri Kurulmamıştır (Dinçer ve Ersoy, 1974, s. 14). Bu durum idari reform çalışmalarını bakanlıkların takdirine ve biraz da tesadüfe bırakma sonucunu oluşturmuştur.

2-) Bakanlıkların kuruluşu hakkındaki kanuna hüküm eklenerek, Bir Bakanlıkta bulunması gereken teşkilat birimi tipleri ve görev dağılımı esasları genel olarak tespit edilmeli, geri kalan kısımlar her bakanlığın kendi idari metinlerine bırakılmalıdır.

Her Bakanlığın veya dairenin teşkilat kanunu, meydana getirilen kuruluşun ana görevini tespit ile yetinmeli, iç bünyedeki birimlere girilmemelidir.

Görev ve kuruluş kanunlarında, başka genel kanunlarda yahut tüzük veya yönetmeliklerde bulunması gereken hususlar yer almaktadır. Görev ve kuruluş kanunlarının bu kadar teferruata inmesi devlet hizmetinde görev alan kimseler arasında, hak, mükellefiyet ve ödevler bakımından dengesizlikler yaratmaktadır. Kuruluş ve görev kanunlarındaki benzeri hükümlerin ayıklanması ve işlerin bütün idareyi ilgilendiren genel mevzuatla düzenlenmesi sağlanmalıdır.

Bu tavsiyede görüldüğü gibi Bakanlıkların kuruluşlarına gerekli esneklik verilmek istenmiş ve değişen koşullara daha kolay uyulanmalarını sağlamak istenmiştir. Bu tavsiyede aslında her şeyi en ince ayrıntısına kadar düzenleyen merkeziyetçi ve katı mevzuatçı yapı irdelenmek istenmiştir fakat bu nazik bir yolla dile getirilmiştir.

3-) İdarenin düzenli ve verimli olması idari usullerin bu amaçlara uygun olmasıyla yakından ilgilidir. İdari usuller özel alanlarda kanunla tespit edilmelidir. Bunun dışındaki idari usuller idari metinlerle tespit edilmelidir. Türk idaresinde ancak kanunların emrettiği hallerde bu yola girilmekte, geri kalan geniş alanda geleneklerle hareket edilmektedir. Bu usule son verilip, idari usullerin idari metinlerde açıkça gösterilmesi sağlanmalıdır.

Belirtilen tavsiyeye bakacak olursak burada yine katı bir mevzuatçılık görmekteyiz ve neredeyse her şeyin kanunla düzenlendiği ve idari kurumlara yada bakanlıklara bu yönde inisiyatif verilmediği görülmektedir. Burada ironi olan durum bir yandan katı merkeziyetçi yapının bütün idari işleyişi kanunla yapmaya çalışması ve kanunda belirtilmeyen ya da olmayan idari usul ve eylemlerin ise gelenekler vasıtasıyla halledilmesi konusudur.

4-) Devlet Kuruluşlarının her kademesindeki çalışmalarda ve kararların alınmasında halkla yakın temas sağlamak zorunludur. Nitekim gelişmiş memleketlerdeki idareciler, bu temaslar bakımından çeşitli mekanizmalar ortaya koymuşlardır. Bunların başında, fertleri ve ilgili kuruluşları karardan önce dinlemek, onların istek ve mütalaalarını almak ve değerlendirmek için bulunan usuller gelmektedir. Türk idaresinde de çeşitli kademelerde, her kurumun bünyesine uygun olarak, halkla temas ve dinleme usulleri kurmak gerekmektedir (Dinçer ve Ersoy, 1974, s. 12-14).

Bu tavsiye aslında zamanının çok ilerisinde bir tavsiyedir. Aslında günümüzde henüz yeni olarak tanımlayabileceğimiz, kamu sektörü, özel sektör ve Üçüncü sektör diye adlandırılan gönüllü kuruluşların birlikte karar alması şeklinde ifade edebileceğimiz yönetim kavramının zamanın şartlarındaki tarifi yapılmıştır diyebiliriz. Bunun yanında halka temas birimlerinin kurulması günümüzde bile yeni bir kavramdır. Vatandaşın idarenin çalışmaları hakkında bilgi almasını sağlayan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2003 yılında yasalaştığını

söyleyecek olursak aslında bu tavsiyenin zamanının çok fazla ilerisinde olduğunu çok açık bir biçimde görebiliriz.

Tüm tavsiyelere genel olarak bakacak olursak MEHTAP Raporu, idari reform için gerekli olan çerçeveyi tanımlamakla yetinmemiş, çeşitli idare birimlerinin kuruluş ilkelerini de saptamaya çalışmıştır. Merkezi Geliştirme Biriminin kurulmamış olması nedeniyle, idareyi yeniden düzenleme çalışmaları merkezi liderlikten yoksun olarak tamamıyla kuruluşların ve başlarındaki idarecilerin uzak görüşlülüklerine, takdirine, çıkarları ortadan kaldırma güç ve yeteneklerine bağlı olarak sistemsiz ve yönemsiz gelişmiştir.

5.4. Merkezi Hükümet Teşkilatının Genel Yapısı

5.4.1. Bakanlar Kurulu

1-) Devletin kolektif ve yüksek yönetim organı olan Bakanlar Kurulunun faaliyet, alanı, aslında yüksek yönetimle ilgili prensip meselelerine ve bir de, Başbakanın lüzum gördüğü hallerde, bakanlıklar arasında koordinasyon sağlamağa inhisar etmek gerekir; fakat, yürürlükteki mevzuat Bakanlar Kuruluna bu çerçeveyi çok aşan ve çoğu teferruatla ilgili bulunan meselelerde karar verme görevi yüklemektedir (MEHTAP Yön. Kur. Raporu, 1966, s.11).

Burada Bakanlar Kurulunun sadece koordinasyon görevi yürütmesi ve genel çerçevedeki düzenlemelerle uğraşması gerektiği belirtilmektedir. Bu amaçla, 4951 sayılı kanuna bir madde eklenerek Bakanlar Kurulunun bir takım görevlerinin bakanlıklara veya başka dairelere devrini öngören bir durumun yaratılması sağlanmak istenmiştir. Bu sayede Bakanlar Kurulunun görev alanının bu esnek madde ile günün koşullarına göre ayarlanması amaçlanmıştır.

2-) Bakanlar Kurulu seviyesinde olması gereken meseleler genel olarak; Hükümetin ortak siyasi sorumluluğuna giren işler, İki veya daha fazla bakanlık arasında ihtilaf haline gelen konular ve Bakanlar Kurulunun hakemliği ile çözüme bağlanması gereken meseleler olmalıdır.

3-) Kabine çalışmalarının daha iyi düzenlenebilmesi ve verimli hale getirilmesi için, Başbakanlık, bir daire olarak yeniden teşkilatlandırılmalı, bu kuruluşun Bakanlar Kurulunun yanında çalışan bir sekreter veya merkezi hükümet teşkilatları arasında koordinasyon sağlayan bir daire olarak yerine getirdiği hizmetler ile teşkilatın tamamıyla idari mahiyetteki iş hizmetleri birbirinden ayrılmalıdır (MEHTAP Yön. Kur. Rapor Özeti, 1963, s. 4).

Bu tavsiyeye göre Başbakanlığın idari yapısının ikiye bölünmesi amaçlanmıştır. Ayrı bir kabine sekreteryası ile bu bakanlığın kendi iç idare birimi birbirinden ayrılmak istenmiş olsa bile bu başarılamamıştır. Bu projenin baştan uygulanmaz olmasının nedeni zaten Başbakanlık içerisinde Merkezi Geliştirme Biriminin kurulmamasıdır. Aynı zamanda bu tavsiyenin o günün koşullarında uygulanması biraz zor görünmektedir, çünkü Başkanlık içerisinde kendisiyle ilgisi olmayan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi kurumlar mevcutken başka bir ikili ayrıma gitmek birim sayısını azaltmadan ayrı bir hantallık ve görev karmaşasına neden olacaktır.

4-) Bakanlar Kurulu çalışmalarında kolaylık sağlamak üzere, gündem hazırlama, dokümanları el altında bulundurma gibi görevleri yerine getirmek üzere bir Kabine Sekreterliği kurulmalı, Başbakanlık Müsteşarı Kabine Sekreteri sıfatıyla, Bakanlar Kurulu toplantılarına katılarak gerekli notları alabilmelidir (MEHTAP Yön. Kur. Rapor Özeti, 1963, s. 4).

Bu durumda daha önce belirttiğimiz gibi üst yöneticiler ayrı ve üstün özellikli olarak tasvir edilmiştir ve Başbakanlık Müsteşarı özlük hakları olarak diğer Müsteşarlarla aynı haklara sahip olmasına rağmen, nitelik olarak ayrı bir yerde tutulmuştur.

5-) Kanun tasarısı hazırlamanın uzmanlık işi olduğu kabul edilmelidir. Bu nedenle hazırlanan tasarıların Bakanlar Kuruluna sevkinden önce merkezi bir organda incelenmesi şarttır. Bu görev Danıştay'ın teşkilatça takviye edilmesi ile Danıştay tarafından yürütülebilir ya da Başbakanlığa bağlı bir uzmanlar kurulu kurmak yoluna gidilebilir.

Bu tavsiye aslında kendine aykırı bir önermeye sahiptir. Danıştay yapı olarak zaten idari usul ve eylemlerin hukuka uygunluğu ile ilgili karar merciidir. Bu durumda kanunların

taslak olarak bu birimde hazırlanması kendi yapısına aykırıdır ve erkler ayrılığının göz ardı edilerek siyasallaştırılmasına neden olabilecek bir uygulamadır.

5.4.2. Bakanlıklar

1-) Devlet dairelerinin bakanlıklara ayrılması sadece idari tekniği ilgilendirmeyen, siyasi cephesi de olan bir konu olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle siyasi boyutla ilgili açıklamalardan kaçınılmıştır.

2-) Merkezi Hükümet görevlerinin bakanlıklara veya dairelere ayrılması sırasında dikkat edilmesi gereken en önemli noktalardan biri, bakanlıklara veya dairelere yeni bir görev verirken, personel ve başka imkânların da yeni görevin getireceği faaliyet artışına uygun olarak ayarlanmasıdır (MEHTAP Yön. Kur. Raporu, 1966, s. 20).

Böyle bir tavsiye idarenin yapılanmasında özellikle personel dağılımında önemli bir unsurdur. Bu tavsiyeye rağmen hükümet görevlerinin bakanlıklara ayrılması konusunda objektif veriler yerine siyasi veriler kullanılmıştır. Bazen binası olmayan bakanlıkların kurulması yoluna bile gidilmiştir. Devlet bakanlıklarının ne iş yaptığı veya ne kadar efektif olduğu sorgulanmıştır. Günümüzden örnek verecek olursak, 641 sayılı KHK ile kurulmuş olan Kalkınma Bakanlığı'nın ne kadar teşkilatlanabildiği, personel ve bina yapısının ne kadar yeterli olduğu, il bazında ne kadar teşkilatlanabildiği belirsizdir.

5.4.3. Devlet Bakanlıkları ve Başbakan Yardımcıları

Normal olarak, başbakan yardımcılara veya devlet bakanlarına, hükümetin Parlamento ile olan münasebetlerinde Başbakana yardımcılık etmek, kabine içinde koordinasyon sağlamak, tecrübesiyle ve bilgisiyle kabine çalışmalarını aydınlatmak gibi konularda Başbakanın işlerini kolaylaştırmak amacıyla ihtiyaç duyulur. Fakat ülkemizde bu uygulama zamanla mahiyetini yitirerek siyasi bir boyut kazanmıştır.

Raporda, Devlet Bakanları ve Başbakan yardımcılarının idari görevlerinden sıyrılarak, hükümetin Parlamento ile olan münasebetlerinde Başbakana yardımcılık etmek, kabine içinde komite başkanlığı veya başka yollarla koordinasyon sağlamak gibi konularda Başbakanın işlerini kolaylaştırmak ve tecrübelerinden bütün hükümeti faydalandırmak gibi görevler görmesi öngörülmüştür (MEHTAP Yön. Kur. Rapor Özeti, 1963, s. 5).

Devlet bakanlıkları belirttiğimiz gibi amacını aşarak sadece siyasi yönden koltuk doldurma görevini görmüştür. Bu uygulama zamanla sadece adı olan devlet bakanlıklarının kurulmasına neden olurken özellikle koalisyon hükümetleri döneminde devlet bakanlıkları sayısı icracı bakanlıklarla yarışır hale gelmiştir. Bu durum, 643 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 3046 sayılı Kanunda değişiklik yapılarak Devlet Bakanlıklarının kaldırılmasıyla son bulmuştur.

5.4.4. Başbakanlığa Bağlı Daireler

Başbakanın esas görevi, Bakanlar Kurulunun başkanı olarak, bakanlıklar arasında işbirliğini sağlamak ve hükümetin genel siyasetinin yürütülmesini gözetmektir (Anayasa Madde 105). Bu bakımdan Başbakanlığa bağlı olarak devlet bakanları tarafından yönetilen ve aslında doğrudan bakanlıklara bağlanabilecek olan genel müdürlükler Başbakanlıktan alınmalı ve Başbakanlığa bağlı birimler şu nitelikleri taşıyacak olan birimler olmalıdır.

a-) Koordinasyon sağlayan kuruluşlar

b-) Gördükleri hizmetlerle merkezi hükümet teşkilatının hemen hepsini faylandıran kuruluşlar

c-) Başbakanlığa bağlanmaları için yukarıdaki sebepler bulunmamakla beraber, başka bir yere bağlanmaları sakıncalı olan kuruluşlar (Dinçer ve Ersoy, 1974, s.46).

Burada amaçlanan Başbakanlığın yükünü olabildiğince azaltmak ve sadece koordinasyon görevi yürüten bakanlıklar üstü bir yapıya kavuşturmadır. Zamanın şartlarında Başbakanlıkta bu birimle ilgisi olmayan genel müdürlükler sırf devlet başkanlığı verilmesi amacıyla bu başkanlığın içinde tutulmuştur. Bu durum devlet bakanlarının başka bir başkanlığın birimi olan bir daireden sorumlu olması gibi çarpık bir durumu ortaya çıkarmıştır.

5.4.5. İdari Kuruluşlara Ait Mevzuat

Var olan Türk İdari Teşkilat Kanunları, genel çözümler yerine içeriği aynı olan konulara farklı çözümler getirmektedir. Bu durum bakanlıklar teşkilatında ve idarenin içyapısında sistem dağınıklığına neden olmaktadır. Bu nedenle, idari teşkilatın temel yapısına ve görevlerinin ana çizgilerine ilişkin konuları teşkilat kanunlarına almakla yetinilmeli, bunların dışında kalan noktaları da idari metinlere bırakılması gerekir. Bu amaçla uygulanabilecek reformlar;

a-) Bakanlıkların Kuruluşu Hakkındaki 4951 sayılı kanuna hüküm eklenerek, bir bakanlıkta bulunması gereken teşkilat birim tipleri ve görev dağıtımı genel olarak tespit edilmeli, geri kalan kısımlara her bakanlığın kendi idari metinlerine bırakılmalıdır.

b-) Her bakanlığın veya dairenin teşkilat kanunu, meydana getirilen kuruluşun ana görevini tespit ile yetinmeli, iç bünyedeki birimlere girilmemelidir.

c-) Görev ve kuruluş kanunlarında, tüzük veya yönetmeliklerde bulunması gereken hususlar yer almaktadır. Görev ve kuruluş kanunlarının bu kadar teferruatlı olması devlet hizmetinde bulunanlar arasında dengesizlikler oluşturmaktadır. Kuruluş ve görev kanunlarındaki bu hükümler ayıklanmalıdır (MEHTAP Yön. Kur. Rapor Özeti, 1963, s. 8).

Belirtilen duruma göre devlet teşkilatı içerisinde her şeyin katı ve tekdüze biçimde yapılmasından şikâyet edilmektedir. Bu yapı aslında her şeyi kontrolü altında tutmak isteyen merkeziyetçi yapının bir yansımasıdır. Merkeziyetçi yapının her şeyi kontrol altında tutmak istemesi, yöneticilerin inisiyatif almayarak pasif duruma düşmelerine neden olmuştur, bu ise sorumluluk duygusunun kanunlarla sınırlı olmasını beraberinde getirmiştir. İdarenin geliştirilmesi aşırı mevzuatçılıktan sıyrılma ve içyapıyı ilgilendiren konuların kendi birimlerine bırakılıp ona göre düzenlenmesi ve birimlerde sorumluluk duygusunun artırılması ile ilişkilendirilmek istenmiştir.

5.4.6. Merkezi Hükümet Teşkilatının Taşra Birimleri

Araştırmaya dahil olan bakanlık ve dairelerin çeşitli taşra birimlerine sahip olduğu görülmüş. Taşra teşkilatlarında personel bakımından daha çok büyük kentlerde yığılma olduğu görülmüştür. Büyük kentler dışındaki yerlerde yeteri sayıda ehliyetli personel bulunmadığı tespit edilmiştir.

Bu tespitte belirtilen konu aslında hala günümüzde bile çözülememiş bir sorundur. Günümüzde dahi bakanlıkların teşkilatlanmasında belli bir planlamanın yapılmadığını görmekteyiz, bu nedenle personel ve ehliyetli personel yığılmalarının genel olarak büyük kentlerde olduğunu görmekteyiz. Bazen ihtiyaç duyulan bir personel taşrada bulunmadığı halde merkezi birimde bu ehliyetli personellerin atıl durumda olduğu görülebilmektedir. Bu proje aynı zamanda Cumhuriyet tarihinde personel üzerine yapılan en kapsamlı ve ilk çalışma özelliğini taşır.

Araştırmada mülki idare birimlerinin kuruluşunda, kanunların belirlediği kriterler yerine daha çok mahalli halkın istekleri gibi unsurlara göre hareket edildiği görülmüştür. Bu nedenle bazı illerin diğerlerine oranla küçük olduğu tespit edilmiştir. Var olan mülki idare birimlerinin günün koşullarına göre düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

Bu tespit yerinde ve zamanının sınırlarını aşan bir yapıya sahiptir. Mülki idare birimlerine baktığımızda, bir yerin il olması için kriterler kanunla düzenlenmesine rağmen, seçmen kaygısı daha ön planda olmaktadır. Örneğin 1995 yılında Tansu Çiller'in Yalova mitinginde 77 numaralı plakayı müjdeleyerek Yalova'yı il yapacağını söylemesi bu durumun yakın geçmişte de yaşandığını göstermektedir.

Araştırmada aynı zamanda ilçe ve köy arasında idari kademe olarak düşünülen bucak müdürlükleri kamu hizmetlerinin görülmesinde etkili olamadıkları ve işlevlerini yitirdikleri belirtilmiştir. Bu nedenle bu idari birimin kaldırılması tavsiye edilmiştir.

Araştırmada bakanlıkların sahip olduğu bölge birimlerine de değinilmiştir. Bakanlıkların bölge birimlerini meydana getirirken sadece kendi hizmet ihtiyaçlarını göz önünde bulundurdıkları için, çeşitli bölgeler, merkezleri ve çevreleri bakımından farklılık göstermektedir. Merkezi planlama çalışmalarında, bölge planlamaları şeklinde ili aşan homojen

coğrafi ve iktisadi birimler ele alınması tavsiye edilmiştir (MEHTAP Yön. Kur. Rapor Özeti, 1963, s. 11).

Burada bölgeler üzerinde durulmuştur ve ön plana çıkarılmıştır. Dikkat edilen husus ise bölgelerin mülki idare birimi olarak sınıflandırılması tavsiyesinde bulunulmamasına rağmen buna yakın bir tavsiyede bulunulmuştur. Bölgenin mülki idare birimi olarak ele alınması konusu günümüzde bile hararetli tartışma konularını ön plana çıkarırken bu durumun 1960'lı yıllarda satır aralarına serpiştirilmesi dikkate değer bir konudur.

5.4.7. Mahalli Toplulukların Kalkınması

Mahalli toplulukların kalkınması için, merkezi hükümet teşkilatı içinde ilçeden başlamak üzere dört kademeli bir mekanizmanın tasarlandığı belirtilmiştir. Bu kadar çok kademeli ve üstelik kurullardan meydana gelmiş bir teşkilatta iş akımının hızlı işlemeyeceği belirtilmiştir (Dinçer ve Ersoy, 1974, s.46).

Araştırmada mülki idari sistemi ve taşra idaresi sorumluluğunun özellikle kaymakam ve valilerde toplanması tavsiyesinde bulunulmuştur. Bunun için kalkındırma görevlerini kaymakamlara vermek, il çapında da valinin yakın ilgi ve denetimini sağlamak önerisi sunulmuştur.

Harcamaların bakanlık bütçeleri itibariyle ayrı ayrı yapılması sonucunda, illerde ve ilçelerde ortak programlar çerçevesinde toplu harcamalar yapmak, bunlarda toplum kalkınmasının gerektirdiği yakınlığı sağlamak mümkün olmayacaktır. Bunun için toplum kalkınmasına yapılacak harcamaların özellikle ilçe seviyesinde, ortak programlar çerçevesinde yapılmasını sağlayacak bir harcama usulüne geçilmesi tavsiyesinde bulunulmuştur.

5.4.8. İdari Yöntemler

Bu başlık altında daha önce değindiğimiz mevzuatçılığın aşılması yönünde tavsiyelerde bulunulmuş olmakla birlikte üzerinde durmamız gereken belli tavsiyeleri incelemek yerinde olacaktır.

1-) Araştırmada devlet kuruluşlarının her kademesindeki çalışmalarda ve kararların alınmasında halka yakın temas halinde sağlamak zorunluluğu üzerinde durulmuştur. Türk idaresinde çeşitli kademelerde, her kurumun bünyesine uygun olarak, halkla temas ve dinleme usulleri kurmanın gerekliliği vurgulanmıştır.

2-) Araştırmada bir kısım kuruluşlarda, resmi sektörün temsilcileri ile özel sektörün temsilcileri yan yana yer almakta ve karar hazırlama veya alma mercii olarak çalışmaktadır denilmektedir. Buna göre mevcut mevzuattan bu gibi hükümlerin çıkarılması tavsiye edilmiştir.

MEHTAP Raporu, genel olarak çağın ilerisinde tavsiye ve tespitlerde bulunmasına rağmen bu tavsiye raporun Merkezi hükümetin etkisi altında olduğunu göstermektedir ve dönemin ekonomik ruhunu yansıtmaktadır. 1960'lı yıllarda karma ekonomi modeliyle kalkınmaya çalışılmış fakat 1980'lerden sonra yeni sağ anlayışının hakim olmasıyla birlikte bu durumun tam tersi bir oluşum ortaya çıkmıştır. Özellikle Dünya Bankasının direktifleri altından yapılan yapısal uyarılama çalışmaları özel sektörü güçlendirmek ve karar almada önemli bir mekanizma haline getirme amacıyla yapılmıştır.

5.5. Merkezi İdaredeki Görevlerin Eksikliği ve Eksiklik Nedenleri

Buraya kadar olan bölümde genel olarak Merkezi Hükümet Araştırma Projesinde üzerinde durulan genel konulara değinildi. Daha ayrıntılı inceleme yapmak daha geniş bir araştırma konusunu oluşturmaktadır, Çünkü her bir bakanlık başlığı altında ayrı bir tez konusunu oluşturmaktadır. Genel bir inceleme yaptıktan sonra Proje kapsamında saptanan merkezi idaredeki görevlerin eksikliği ve nedenleri üzerine kısaca göz atacak olursak;

5.5.1. Merkezi İdaredeki Görev Eksiklikleri

Merkezi Hükümet teşkilatı görevlerindeki eksiklikler başlıca dört şekilde göze çarpmaktadır:

1-) Türkiye'nin şartları içinde merkezi hükümet teşkilatınca yerine getirilmesi tabii gözükene bazı görevler hiç yapılmamaktadır. Bunlardan bazılarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

a-) Kamusal ve özel kurumlar tarafından yapılan teknik ve bilimsel araştırmaların belli amaçlara yöneltilmesi, koordine edilmesi, başka memleketlerde edinilmiş tecrübelerin merkezden yönetilecek gayretlerle kamuoyu ve ilgililere duyurulması.

b-) Memleket içindeki nüfus hareketlerinin çeşitli usullerle merkezden takibi ve özellikle köylerden şehirlere nüfus akımı konusunda gerekli tedbirlerin alınmasında bu bilgilerden faydalanılması.

2-) Sınırlarını tespit etmenin siyasi ve felsefi inançlar yüzünden pek güç olduğu bu birinci kategori 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 bazıları;

a-) İdarenin kendi içinde ve bütün kademelerde geliştirilmesi, bunun başlıca sorumluluk olarak bütün idarecilere benimsetilmesi, gerekli merkezi sorumluluğun belirtilmesi

b-) Bütün ulaştırma şebekeleri arasında koordinasyonu sağlanarak belli bir ulaştırma politikasının güdülmesi.

c-) Gecekonduyla ilgili meseleler başta olmak üzere, içme suyu, kanalizasyon gibi' aslında mahalli hizmetler olarak gözükene, fakat merkezi hükümetin de çeşitli vesilelerle sorumluluk yüklenmiş olduğu konuların gereken önemle ele alınması, köy imarıyla ilgili tedbirlerin belli, bir temel politikaya göre yürütülmesi.

3-) Merkezi Hükümet görevlerindeki eksiklikler bakımından en çok dikkati çeken noktalardan biri, 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.

4-) 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, İdare kendisine verilen görevleri tam bir etkinlik ve verimlilikle yerine getirememektedir.

5.5.2. Merkezi İdaredeki Görev Eksiklik Nedenleri

Merkezi Hükümet görevlerinin yerine getirilmesi ve yürütülmesi bakımından göze çarpan başlıca temel eksikliklerin sebeplerine bakacak olursak;

5.5.2.1. Mali imkân Yetersizliği

Burada temel sebep olarak, Devletin, yerine getirmekle yükümlü olduğu görevleri gerçekleştirebilmek için yeterli mali imkânlardan mahrum bulunuşu ileri sürülebilir. Ancak bunun evrensel bir sebep olduğunu unutmamak gerekiyor. Mevcut kaynakların daha iyi kullanılmasında rol oynayan temel unsurlar şu şekilde sıralanabilir.

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

b-) **Cari giderler:** Türkiye'de yatırım giderlerinin mümkün olduğu kadar yüksek tutulması, cari giderlerin hayli tasarruflu bir şekilde karşılanmasını zorunlu kılmaktadır. Önemli olan, milli ekonominin gereklerine göre cari giderler için en elverişli nispetin ve bu nispet içinde cari giderleri görevlerin başarılması bakımından en etkili kılan usullerin bulunmasıdır.

c-) Mali yetki farkları: Merkezi Hükümet teşkilatı içindeki birimlerin mali yetkileri birbirinden farklıdır ve bunlardan bazıları öbürlerine nispetle daha fazla esnekliğe sahiptirler. Aynı mahiyette görev gören ve aynı statüye tabi olması gereken birimler arasında, mali yetki esneklik farklarının yaratılması, başarı derecelerini eşit kıstaslara göre değerlendirmek, personel arasında farklılıklar yaratmamak gibi amaçlar dolayısıyla zorunludur. Mali kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlayacak düzeltmeler ve yetki ayarlamaları objektif esaslara dayanılarak yapılmalıdır.

5.5.2.2. Personel Aksaklıkları

Merkezi Hükümet görevlerinin eksik olarak yerine getirilmesindeki temel sebeplerden belki de en önemlisi personel konusundaki aksaklıklar ve yetersizliklerdir. Bu eksikliklerden bazılarını sıralayacak olursak;

a-) Mevcut kamu görevlerinin çeşitli hizmet alanları arasında rasyonel bir şekilde dağıtılmış olmaması,

b-) Personel rejiminin, statüler, ücretler ve personele sağlanan sosyal imkânlar bakımından yetersiz olması,

c-) Personelin gerek hizmet öncesi, gerekse hizmet içi eğitimi bakımından gerekli bütün tedbirlerin alınmamış bulunması,

d-) Personel yönetimi görevlerinin hem icracı birimler içinde, hem de merkezde henüz modern esaslara göre düzenlenmemiş olması.

5.5.2.3. 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. Diğer taraftan 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.

5.5.2.4. 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 etkinliğini kaybetmesi sonucunu doğurmaktadır.

5.5.2.5. 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 imkân verecektir.

5.5.2.6. 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, tikanıklık, personel yetersizliği, yavaşlık gibi çeşitli mahzurlar doğuran aşırı ve aslında çoğu zaman şekli merkeziyetçiliğin devam ettirilmesi için sebep sayılmamalıdır. Kabin 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 imkânlarının arttırılması gibi tedbirler, şartların gerektirdiği merkeziyetçiliği elverişli bu yetki devri sistemi ile yumuşatmanın başlıca aşamaları olabilir (MEHTAP Yön. Raporu, 1966, s. 352-357).

SONUÇ

İçinde bulunduğumuz yüzyıl teknolojik gelişme ve değişme çağıdır. Bu hızlı değişim sosyal ve ekonomik ilişkileri de sürekli değiştirmektedir ve bu yapıların yeni formlar almasını zorlamaktadır. Bu hızlı değişim sürecine uymayan yapılar geçerliliğini yitirmeye başlamakla birlikte çağın gerisinde kalmaktadır.

Daha önce de belirttiğimiz gibi idare de sosyal ve toplumsal yapının bir parçasıdır ve idarenin bu değişimin dışında kalmasını düşünemeyiz. Aynı zamanda bir devletin amaçlarına ulaşmasında etkin bir görev üstlenen kamu yönetimi, gereksinimlere cevap verebildiği ve yeni koşullara uyum sağladığı oranda başarılı olabilir. Dönemin gereklerini yerine getirmeyen idarenin değişime ve yenilenmeye ters düşeceği doğal bir sonuçtur.

Türk İdari yapısı Osmanlı İmparatorluğundan devralınıp köklü bir geleneğe sahip olmasına rağmen zamanın koşullarına uymak ve uydurulmak durumunda kalmıştır. Örneğin 1923-1930 arası dönem yani Büyük Buhrana kadar olan dönemde idari yapı kendi kendine yeter durumdaydı. Fakat Büyük Buhranın etkisiyle idari yapı daha katı ve merkeziyetçi olmakla birlikte reform ihtiyacı hissetmeye başlamıştır. II. Dünya savaşı sonrası oluşan iki kutuplu dünya yapısı ve Türkiye'nin de bu yapı içerisinde kendisine rol biçme zorunluluğu idari reformları gereksinim haline getirmiştir.

1960 darbesi, Türk idari yönetiminde bir dönüm noktasıdır. Bu dönemle birlikte ülkemizde Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel dairesi gibi kurumlar kurulurken diğer taraftan Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi'nin daha etkin hale geldiğini görmekteyiz. Bütün bunlardan önemli olan artık Türkiye'de Planlı Kalkınma dönemine girilmiş olması ve reformların geçmişteki gibi sadece karşılaşılan sorunları çözmeye çabasıyla ibaret kalmayıp, idarenin genel olarak ele alınması ve reformların belli bir plan dahilinde yapılmaya başlanmasıdır.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi bu dönüm noktasının ilk ürünüdür ve İdarede reformun genel olarak ele alındığı ilk çalışmadır. Aynı zamanda bu çalışma kendisinden sonra gelecek olan hemen hemen bütün reform çalışmalarına öncülük yapmış ve çalışmalar ya MEHTAP Raporundan esinlenmiş ya da ona tepki olarak ortaya çıkmıştır.

MEHTAP Raporunun diğer bir özelliği, yapıldığı döneme kadar İdarede personel reformu ve sorunu göz ardı edilmişken bu sorunu kapsamlı bir biçimde ele alan ilk çalışma olmasıdır.

MEHTAP Raporu iyi bir çalışmanın ürünü olmasına ve zamanının sınırlarını aşan tavsiyelerde bulunmasına rağmen uygulama aşamasında kısır kalmış bir çalışmadır. Bu raporun öngördüğü bazı olgular günümüzde bile hala tartışma konusudur veyahut yeni yeni uygulanmaya başlamıştır.

Bu kadar kapsamlı bir çalışma olmasına rağmen MEHTAP Raporu üzerinde fazla durulmamış ve incelenmemiştir. İçerik olarak neredeyse bütün idareyi içine alan bu çalışma aslında başlı başına bir tez konusu olma özelliğini taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Acar, A ve Sevinç, İ. (2005). 1980 Sonrası Türk Kamu Yönetiminin Merkez Örgütünde Yapılan Reform Çalışmaları, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Sayı 13.
- Ar. A. Fikret. (1983). Türkiye ve Amerika Birleşik Devletlerinde Yapılan Bazı İdari Reform Çalışmaları, yayın.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDUyMDUxMDUx, (30.06.2012)
- Arcagök, M.Sait vd.(2004). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler,Bütçe Dünyası,İlkbahar,Sayı:18.
- Aykaç B., Yayman H. ve Özer M. Akif. (2003). Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili, G.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 2/2003.
- Banger, G. Turkish Restructuring Public Administration Project Prime Ministry Administration Information System, <http://www.gurolbanger.com.tr>. (24.05.2014)

Coşkun, B. Türkiye’de Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Tarihsel Geçmiş ve Genel Bir Değerlendirme, <http://www.tid.gov.tr/Makaleler/B.Coskun%2013-48.doc> , (25.05.2014).

Çelik, R. (2011). Stratejik Yönetim ve Stratejik Planlama, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’nün 2010-2014 Yılı Stratejik Stratejik Planının Değerlendirilmesi, Daha İyi ve Gerçekçi Stratejik Planlama İçin Yapılması Gerekenlerin Belirlenmesi, Bayındırlık ve İslan Bakanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü Teftiş Kurulu Başkanlığı, Ankara.

Demirci, A. G. (2010). Bir Politika Transferi Örneği Olarak Türkiye’de Kadro Sisteminin İnşası, Toplum ve Demokrasi, 4 (8-9-10), Ocak-Aralık, s. 143-168.

Devlet Personel Başkanlığı, (2012). Devlet Personel Başkanlığı 2012 Yılı Faaliyet Raporu, Ankara.

Diñcer N. ve Ersoy T. (1974). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Tavsiyelerinin Uygulanma Durumunu Değerlendirme Araştırması, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No. 143, Sevinç Matbaası, Ankara.

Dodd, C. H. (1965). Administrative Reform in Turkey, Public Administration Volume 43, Issue 1, pages 71–84.

Ergun, T. (1991). Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gerekmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDU0MDU1MDQ5, (01.07.2012),

Güler, Birgül A. (2005). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara,

Kalağan, G. (2010). Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisinde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları, Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, C. 2, S. 1.

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Raporu (1991). Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 238, Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara.

Kara, B. (2006). Türkiye’de Personel Reformu Çalışmalarının Alt Yapısı: 1930-60 Yılları Arasında Yabancı Uzmanların Kamu Yönetimine İlişkin Hazırladıkları Raporlar, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 30 (2): 149-162.

Karaer, T. (1987). Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Sonuçları Üzerine Bir Deneme, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 20, Sayı: 2.

Kumru, C. Ve Oral, N. (2012). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, TODAİE Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri. (1966). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Raporu, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, İkinci Baskı, Ankara.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri. (1963). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi Yönetim Kurulu Rapor Özeti, Ankara.

Payaslıoğlu, Arif T. (1971). İdari Reformun Yönü ve Stratejisi, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, C. 4, S. 2, yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDQ5MDU1, (01.07.2012)

Sürgit, K. (1972). Türkiye’de İdari Reform, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.

Sürgit, K. (1968). Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP) Yönetim Kurulu Raporu ve Uygulanışı, Amme İdaresi Dergisi, C. 1, S. 2. yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDQ4, (01.07.2012)

Tezel, Yahya S. (1994). Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950), Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

Tutum, C. (1971). “İdari reformda Başlıca Yaklaşımlar”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt No 4, Sayı 3 s. 32-45, yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDQ5MDQ5MDU2 (30.06.2012)

Yayman, H. (2005). Türkiye’nin İdari Reform Politikası, A.Ü. SBE Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi ABD, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.