

KAMU YÖNETİMİ

ARAŞTIRMASI

GENEL RAPOR

PROJE YÖNETİM KURULU

Prof.Dr.Nuri TORTOP (Başkan)
Prof.Dr.Turgay ERGUN
Prof.Dr.Turgut TAN
Prof.Dr.Ömer BOZKURT
Doç.Dr.Yücel ERTEKİN
Doç.Dr.Doğan CANMAN
Doç.Dr.Ömer PEKER
Dr.Selçuk YALÇINDAĞ

PROJE YÖNETİCİSİ

Prof.Dr.Turgay ERGUN

GENEL RAPOR KURULU

KURUL BAŞKANI VE EDİTÖR : Prof.Dr.Turgay ERGUN
GENEL RAPORTÖR : Dr.Feyzi ULUĞ
RAPORTÖRLER : Süha OK
Mehmet ÖZGÜVEN

ISBN - 975 - 7669 - 17 - 2

© Telif Hakkı : Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, 1991
TODAIİE Bilgi İşlem Merkezi'nce MS-Word 5 ve HP Laser III
kullanılarak bilgisayarla dizilmiştir.

Devlet İstatistik Enstitüsü Matbaası, Ankara -1991

SUNUŞ

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü tarafından gerçekleştirilen Kamu Yönetimi Araştırması, yönetim sistemimizi geliştirmek üzere bugüne kadar yapılmış olan çalışmaları ve bunların uygulanma durumları ile varolan sorunlarının saptanmasını ve yönetimde yapılması gerekli yeni düzenlemeleri ortaya koymayı amaçlamaktadır.

Çalışmada ulaşılan sonuçların, ilgililerce dikkate alındığı ölçüde, yönetim sistemimizin daha etkili ve verimli kılınmasına yardımcı olacağı düşünülmektedir.

Bu raporun Giriş bölümünde belirtildiği gibi Kamu Yönetimi Araştırma Projesinde öngörülen amaçları gerçekleştirebilmek yönünden 7 alt araştırma grubu kurulmuştur. Bu gruplardan herbirinin hazırladığı grup raporları, bu raporun Ek 3/A bölümünde gösterilmiştir. Bu Genel Rapor hazırlanırken, grup raporlarından geniş ölçüde yararlanılmış olmakla birlikte, belli konularda grup raporları ile Genel Rapor arasında farklılıklar görülebilecektir. Genel Rapor yönetimin yapı ve işleyişine bütüncül açıdan yaklaşarak, sistem içi yönetsel tutarlığın sağlanmasına özen göstermiştir.

Genel Rapor, Haziran 1991'deki yönetim yapısı esas alınarak hazırlandığı için basımına kadar geçecek süre içindeki yönetsel değişiklikleri içermemektedir.

Araştırma sonuçlarının Türk kamu yönetimine yararlı olması dileğiyle.

Proje Yönetim Kurulu

Haziran 1991

İÇİNDEKİLER

I.	GİRİŞ	1
	1. KAMU YÖNETİMİNDE	
	YENİDEN DÜZENLEME GEREKSİNİMİ	1
	2. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNİN	
	NİTELİĞİ	3
	3. TEMEL İLKELER	4
	4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE YÜRÜTÜLMESİ	6
	5. ARAŞTIRMA GRUPLARI	8
II.	BAKANLAR KURULU VE BAŞBAKANLIK	15
	1. BAKANLAR KURULU	15
	2. BAŞBAKANLIK	17
	3. DEVLET BAKANLARI	24
III.	ORTAK GÖREVLER	27
	1. ARAŞTIRMA	27
	2. PLANLAMA	32
	3. EŞGÜDÜM	37
	4. DENETLEME	40
	5. HALKLA İLİŞKİLER VE ENFORMASYON	44
IV.	ANA HİZMET GRUPLARI	51
	1. EKONOMİ VE MALİYE	51
	2. SANAYİ	63
	3. ENERJİ VE MADENCİLİK	69
	4. TARIM	76
	5. EĞİTİM	84
	6. KÜLTÜR	96
	7. SAĞLIK	104
	8. ÇEVRE VE DOĞA KORUMA	110
	9. TURİZM	115
	10. BAYINDIRLIK VE İSKAN	120
	11. ULAŞTIRMA	124
	12. ÇALIŞMA YAŞAMI	131
	13. SOSYAL GÜVENLİK	136
	14. DİN İŞLERİ	143
	15. VAKIF İŞLERİ	146
V.	AVRUPA TOPLULUKLARINA YÖNETSEL UYUM	149
VI.	TAŞRA VE YURTDIŞI KURULUŞLARI	155

1. İL YÖNETİMİ	155
2. İLÇE YÖNETİMİ	164
3. BÖLGESEL KURULUŞLAR	168
4. YURTDIŞI KURULUŞLARI	172
VII. YEREL YÖNETİMLER	177
VIII. PERSONEL REJİMİ	199
IX. BÜROKRATİK YÖNTEM VE İŞLEMLER	211

EKLER

EK 1 KAYA PROJESİNDE ÖNERİLEN BAKANLIKLAR LİSTESİ	217
EK 2 KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNİN KURULUŞU	219
EK 3/A KAYA PROJESİ GRUP ARAŞTIRMA RAPORLARI LİSTESİ	223
EK 3/B KAYA PROJESİ GRUP ARAŞTIRMA ALT RAPORLARI LİSTESİ	225

KURULUŞ ADLARI DİZİNİ	233
-----------------------	-----

I

GİRİŞ

1. KAMU YÖNETİMİNDE YENİDEN DÜZENLEME GEREKSİNİMİ

Kamu yönetim sisteminin toplumun gereksinimlerini karşılamada etkin bir araç durumuna dönüştürülebilmesinin başlıca koşullarından birisi, sistemin, gelişen ve değişen koşullara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesidir.

Yönetimde reorganizasyon, yeniden düzenleme, yeniden yapılanma ve idari reform gibi değişik, ancak birbirine çok yakın kavramlarla anlandırılan sürekli yenilenme yaklaşımı, öz olarak, daha hızlı, daha etkili ve daha verimli bir kamu yönetimi sisteminin kurulabilmesini amaçlamaktadır. Gerçekten de kamu yönetimini yeniden düzenleme gereksiniminin gerisinde yatan temel neden; varolan sistemin işleyişinde beliren sorunları saptayarak; sistemi, öngörülen amaçları daha etkin ve ussal yollarla gerçekleştirebilecek bir niteliğe kavuşturmak düşüncesine dayanmaktadır.

Yönetimde yeniden düzenlemeyi zorunlu kılan değişkenler sayıca pek çoktur. Ancak bunların en önemlilerinin başında hizmetlerin değişen ve gelişen koşullara uyumlu duruma getirilmesi gelmektedir. Bu uyumun sağlanması, hizmetlerin geliştirilmesine yol açarken; hizmet geliştirmesi de yapısal anlamda, örgütsel büyüme ile kendisini göstermektedir. Örgütsel büyüme, kamu kesimi açısından yönetsel düzlemde, devletin görev ve sorumluluklarının artmasına olduğu kadar; sistemin daha karmaşık bir yapıya bürünmesine de neden olmaktadır. Bu yönüyle, kamu yönetiminde örgütsel büyümenin, örgütün varoluş amaçlarıyla ilişkisinin sağlanması ve birimler arasında gerekli görev, yetki ve sorumluluk paylaşımının buna göre gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Sistemin verimliliği açısından bu durum özel bir önem taşımaktadır.

Yeniden yapılanma gereksinimine yol açan etkenlerden bir başkası, kamu yönetimi sistemi içinde yer alan kurumların gereksinimlerinde ve işleyiş düzenlerindeki süreç boyutunda beliren iç değişmelerle ilgilidir. Yeni teknolojilerin sisteme kazandırılması ve teknoloji kullanımından kaynaklanan sorunlar, yönetim-halk ilişkilerindeki değişmeler, yönetim ile sosyoekonomik yapı ve siyasal düzen ilişkilerindeki uyumsuzluklar, devletin üstlenmesi gerekli yönetsel görev ve sorumluluklar konusunda yönetim felsefesinde ortaya çıkan değişmeler ve benzerleri de yönetimde yeniden düzenlemelere gidilmesini gerekli kılan öteki temel değişkenleri oluşturmaktadır. Bunların tek tek ya da bütün olarak etkileşimleri sonunda ortaya çıkan yönetimde yeniden düzenleme yaklaşımında hedef, sistemi daha işe yarar bir duruma sokabilmektir.

Yeniden düzenlemede temel ilke, düzenlemenin varolan sorunları giderici ve örgüte yeni bir canlılık getirerek; onu, yeni atılımlara hazırlayıcı nitelikte olmasıdır. Hiç kuşkusuz bu durum, yeni yapılanmanın, ciddi gereksinim ve gerekçelere dayandırılması gereğinden doğmaktadır. Bunu sağlamanın yolu ise, yönetsel yapı ve işleyişin bilimsel yollarla araştırılmasıdır.

Bu anlamda, kamu yönetimi sistemine bir sistem bütünlüğü içinde yaklaşan ilk köklü çalışma, 1960'lı yılların ilk yarısında gerçekleştirilen ve kısaca MEHTAP olarak adlandırılan, Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesidir. Daha sonra bu projeyi tamamlayıcı nitelikte, merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu personel düzeni ile kamu iktisadi teşebbüslerine ilişkin proje çalışmalarının gerçekleştirildiği görülmektedir. Öte yandan, 1971'de yönetimi düzenleme konusu yeniden gündeme gelerek önem kazanmış ve bu alanda alınması gerekli önlemleri belirlemek amacıyla İdari Reform Danışma Kurulu adıyla bir kurul oluşturulmuştur. Anılan kurul çalışmaları, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler başlığıyla raporlaştırılarak ilgililere ve kamuoyuna sunulmuştur. Son olarak İdari Reform Danışma Kurulunun yaptığına benzer bir çalışma 12 Eylül 1980'den sonra kurulan Ulusu

Hükümeti döneminde yapılmıştır. 1982 yılında sonuçlandırılan bu çalışmada da yönetimin yeniden düzenlenmesinde ilgililere yol gösterici kimi yönetsel ve örgütsel konular üzerinde durulmuştur. Ayrıca örgütlenmeye ilişkin olarak çeşitli kanun hükmünde kararname taslakları da hazırlanmıştır. Yönetimi yeniden düzenlemeye yönelik olarak yapılan bütün bu çalışmalardan geçmiş dönemlerde çeşitli biçimlerde yararlanılmış olmakla birlikte, bunların uygulamaya aktarılma gücü, çoğunlukla yetersiz kalarak belirli bir çerçeveyi aşamamıştır.

2. KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNİN NİTELİĞİ

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

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

Kamu Yönetimi Araştırma Projesinin amacı, kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görececek 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 varolan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir.

Projenin genel kapsamı, merkezi yönetimi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşlarla, bunların taşra örgütleri, yerel yönetimler ve öteki kamu kurumlarından oluşmuştur.

Kamu Yönetimi Araştırması baştan sona, Proje Yönetim Kurulunun genel sorumluluk ve gözetiminde Başbakanlık, Bakanlıklar, Başbakanlığın ve Bakanlıkların bağlı kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler ile işbirliği içinde yürütülerek, TODAİE tarafından gerçekleştirilmiştir. Bu kuruluşların yöneticileri ve

özellikle APK birimleri, araştırmanın her aşamasında TODAİE'ye gerekli desteği sağlamışlardır.

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

Belirtilen üstünlükleri açısından KAYA Projesi, Türk kamu yönetimi üzerinde çok köklü bir araştırma çalışması olan MEHTAP'tan bu yana geçen 25 yılı aşkın süredeki, yönetimin evrimsel yönü ve bu arada da sistemin işleminde karşılaşılan temel sorunlara ışık tutma işgörsüyle, ortaya koyduğu genel sonuçlar yönünden ayrı ve özel bir önem taşımaktadır.

3. TEMEL İLKELER

Devlet, niteliği gereği, iç içe geçmiş bir sistemler bütünüdür. 1982 Anayasasının ışığında Türk yönetim sistemine bakıldığında; Anayasanın, yönetim sistemini, belirli ilke ve kurallar üzerine oturttuğu görülmektedir. Bu bakış içinde, devlet yönetim sistemi, kuruluş ve görevleriyle merkezden ve yerinden yönetim ilkelerine dayanan bütüncül bir yapıdır.

Merkezden yönetimin kuruluşu coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır. Yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenen yönetsel kuruluşlar ise, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ile yerel yönetimleri kapsamaktadır. Bunlardan yerel yönetimler, il, belediye veya köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılamayı amaçlayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileridir.

1970'lerden başlayarak, kamu kesimi görevlerinde aşırı genişlemeye karşı, devletin kamusal hizmetler bağlamındaki görevlerinin yeni baştan değerlendirilmesi ve bir anlamda devletin küçültülmesi yönündeki siyasaların özellikle Batılı ülkelerde yoğunluk kazanmasıyla birlikte; konu, 1980'li yıllarda, Türkiye'nin gündemine de girmiş bulunmaktadır. Devletin küçültülmesinden yana olan bu siyasaların yönetsel boyutları belirlenirken, üç temel amaç ön plana çıkmaktadır. Bunlar; devletin

rolünün yeniden tanımlanması, kamu kesiminin daraltılması ve hizmet etkililiğinin artırılmasıyla ilgili amaçlardır. Nitekim, 1980 sonrası kurulan hükümetlerde, yeniden yapılanma yönündeki uygulamaların bu anlayışa göre temellendirilmeye çalışıldığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Buna göre yürütülen araştırmada öncelikli ilgi konusu, varolan kamu yönetimi modelinin, araştırma amaçları doğrultusundaki geçerliliğinin test edilmesi olmuştur. Test çalışmaları; genel gözlem, inceleme ve değerlendirmelerden yola çıkılarak gerçekleştirilmiş ve genel çizgileriyle şu saptamaları ortaya koymuştur:

1. Kamu yönetimi kapsamındaki bir kesim görevler ya hiç yapılmamakta ya da ancak sınırlı ölçülerde ve amaçtan uzak biçimde gerçekleştirilmektedir.

2. Temel nitelikli kimi görevlerin yürütülmesinde, hizmette birlik ve bütünlük temel bir sorun olarak her alanda kendisini göstermektedir.

3. Kimi görevler merkezi yönetim kapsamında bulunmakla birlikte, görevi gerçekleştirecek işlevsel nitelikte örgütsel düzenlemelere gidilemediğinden, eldeki yapı, gereksinimleri karşılayamamaktadır.

4. Önemli orandaki merkezi yönetim görevlerinde ise, gereksiz ve amacı aşan bir örgütsel büyüklüğe ulaşılmıştır. Bu durum görev ve yapı arasındaki uşallık dengesinin kurulmasını güçleştirmektedir.

5. Merkezi yönetim görevlerindeki oransal artış, sistemin birçok noktada tıkanmasına ve işleme bozukluklarına neden olmakta; görevlerin merkez, taşra ve yerel yönetimler arasında ussal dağılımı yeterince sağlıklı biçimde gerçekleştirilememektedir.

6. Kimi kamu örgütlerinde, bunların kuruluşuna gerekçe olan görevin önemi azalmamasına karşın, süreç içinde toplumsal gereksinimlerden kaynaklanan ikincil görevler, asıl görevlerin yerini almakta; bu da örgütlerde görev kaymalarına yol açmaktadır.

7. Yönetimde genel bir kaynak sıkıntısı çekilirken; öncelikli olmayan kimi konularda kaynak savurganlığına yol açılmakta; sınırlı kaynaklardan, daha etkili olarak yararlanma yoluna gidilememektedir.

8. Kamu kuruluşlarında, görev-yetki-sorumluluk dengesinin iyi kurulamamış olması, örgütsel etkililiği olumsuz yönde etkilemektedir.

9. Aynı görev için birden çok kuruluş yetkilendirildiğinde, görev ortada kalmakta; bu da görevsel etkililiği azaltmaktadır.

10. Görevlerin bölünüşünde ve düzenlenmesinde görev ve örgüt ile çevresel girdi ve değişkenlerin gözardı edilmesi ya da bunların yeterince dikkate alınmaması; çoğu kuruluşta, hizmet üretme gücünden yoksun alt birimlerin doğmasına neden olmaktadır.

Başlıcası belirtilen sorunlar üzerinde yoğunlaşan ve sistemin işleyişini olumsuz yönde etkileyen bugünkü kamu yönetimi modelinin amaca dönük kılınması, en başta, sistemin işleyişine akışkanlık kazandıracak temel yaklaşım biçimi üzerinde önemle durulmasını gerekli kılmıştır. Bunun için, araştırma çerçevesindeki kamu yönetimi modelinin, çağdaş gelişmelere koşut ve toplumsal değişim gereklerine uygun olabilecek bir yapı üzerine kurulması, ana çıkış noktası olarak alınmıştır.

Bu çıkış noktası bağlamında, Kamu Yönetimi Araştırmasında benimsenen ve ülke yönetimi gerekleriyle uyum içinde bulunduğu varsayılan başlıca araştırma ilkeleri şunlardır:

1. Devlet yönetiminde merkezi yönetimin üstleneceği rol, toplumsal değişim gereklerine uygun olmalı ve bu alanda merkezi yönetim görevleri yeniden ele alınmalıdır.

2. Merkezi yönetimin taşra kuruluşları, yetki ve görevler açısından güçlendirilmeli; görevsel etkililik tabana yayılarak her aşamada öne çıkarılmalıdır. Bu yaklaşım içinde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilebilir nitelikteki görevler de yerel yönetim kurumlarına aktarılmalıdır.

3. Merkezi yönetim örgütlenmesinde, hizmette birlik ve bütünlük ilkesi, etkililiği sağlamanın başlıca yollarından birisi olarak değerlendirilmeli; eşgüdümü kolaylaştıran bir yapısal geliştirme modeli temel alınmalıdır.

4. Kamu yönetiminde ortak sayılabilecek görevler, yönetimin daha sağlıklı ve kolay işlemesini gerçekleştirebilecek bir anlayışla ele alınmalıdır.

5. Yönetimin en önemli öğelerinden biri olan insan kaynağından, amaca uygun biçimde yararlanmayı sağlayacak bir geliştirme yaklaşımı temel olmalıdır.

6. Kamu hizmetlerinde bürokratik işlemlerin hızlı, etkili ve nitelikli biçimde yapılmasını olumsuz yönde etkileyen engeller kaldırılmalıdır.

4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ VE YÜRÜTÜLMESİ

KAYA Projesi, teknik düzeyde üç aşamalı ve piramitsel bir yapı üzerine oturtulmuştur.

Bu yapının ilk halkasını araştırma grupları oluşturmuştur. Projenin konu alanları ve kapsamı dikkate alınarak; merkezi yönetim, merkezi yönetimin taşra ve yurtdışı kuruluşları, yerel yönetimler, personel yönetimi, mali ve ekonomik yönetim, yönetsel işlemlerin azaltılması ve Avrupa Topluluklarına yönetim sisteminin uyarlanması konularında 7 ayrı araştırma grubu kurulmuştur.

Proje örgütsel piramidinin, araştırma gruplarının üzerinde yer alan ikinci halkasında Genel Değerlendirme Grubu yer almıştır. Genel Değerlendirme Grubu, araştırma gruplarınca hazırlanan raporların ön

incelemelerinin gerçekleştirilmesi ve bu arada ilgili grup raporları arasında gerekli genel uyumu sağlama görevini üstlenmiştir.

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

Araştırma, gerçekleştirilme süreci açısından, başlıca 7 ana dilime bölünmüştür. Bunlardan ilk üçü hazırlık, bilgi toplama ve toplanan bilgilerin çözümlenip değerlendirilmesine ilişkindir. Bu aşamada, her araştırma grubu tarafından Ek-3/B'de bir listesi sunulan çok sayıda grup içi alt araştırma yapılarak raporlaştırılmıştır. Araştırma sürecinin dördüncü ve beşinci aşamaları, her araştırma grubu tarafından hazırlanan genel grup raporlarının (bkz. Ek-3/A), Genel Değerlendirme Grubunda görüşülerek, bunlar arasında gerekli uyumun sağlanmasını öngörmüştür. Altıncı ve yedinci aşamalarda ise, anılan raporların Proje Yönetim Kurulunda değerlendirilerek, bunlar arasında bir bütünleştirmenin yapılmasını ve hazırlanan son raporun çoğaltılmasını kapsamıştır.

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

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

Kamu yönetiminin örgütlenme ve işleyiş düzeninde, sistem içi ve sistem dışı dengesel değişkenler konusu da üzerinde ağırlıklı eğilinen konulardandır. Bu yolla, önerilen yeniden düzenleme yaklaşım modeli bağlamında, üretilen çözümsel önerilerin uygulama geçerliklerinin olabildiği ölçüde yükseltilmesine çalışılmıştır.

5. ARAŞTIRMA GRUPLARI

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

Aşağıda, belirtilen grupların kuruluş amaçları ve yürüttükleri çalışmalar ana noktalarıyla açıklanmaktadır.

A. Merkezi Yönetim Araştırma Grubu

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

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

Öte yandan, merkezi yönetimle ilgili bulunan hizmetleri ve bunlarla ilgili örgütsel yapıları ayrı araştırma konuları olarak ele alan bir çalışma yaklaşımı benimsenmiş ve başta soru kâğıdı, gözlem, tarama ve görüşme teknikleri olmak üzere, çeşitli tekniklerle bilgi birikimi oluşturma yoluna gidilerek, derinlemesine incelemeler gerçekleştirilmiştir.

Bu bağlamda, başta Bakanlar Kurulu ve Başbakanlık olmak üzere, araştırmanın ortak görevler ve ana hizmet grupları bölümlerinde yer alan (ekonomi ve maliye dışındaki) görev ve hizmet alanları üzerinde çalışılmıştır. Ancak bu noktada, adalet ve milli savunma hizmetlerinin araştırma kapsamı dışında tutulduğu belirtilmelidir. Son çözümde ise, üzerinde çalışılan konular bir sistem yaklaşımı içinde birleştirilip bütünleştirilerek; merkezi yönetimde işleyişe dönük görev bölüşümü, örgütlenme ve kaynakların daha ussal kullanımı gibi çeşitli konularda varolan sorunlar belirlenmiş ve örgütsel etkililiği artırma amacına yönelik çeşitli düzenleme önerilerinde bulunulmuştur.

B. Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu

Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubunun başlıca inceleme alanı, Türkiye'deki ekonomik ve mali yönetim ve bununla ilgili kuruluşları içine almıştır.

Bu alandaki ana sorunlardan birisi, mali ve ekonomik yönetimin kapsamca belirlenmesidir. Bir yandan günümüz kamu yönetiminin üstlendiği görevlerin çeşitlenip çoğalması, öte yandan pek çok kamusal etkinliğin ekonomik ve mali alanda yansımalarının görülmesi, mali ve ekonomik yönetimin kapsamının belirlenmesini güçleştirici bir etken olmuştur.

Bu güçlüğün aşılmasında maddi-işlevsel ve organik-kurumsal iki yaklaşımın birlikte kullanılmasının uygun olacağı düşünülmüştür. Bu nedenle, önce, bugünkü durumda mali ve ekonomik alanda etkinlikte bulunan kuruluşların belirlenmesi yoluna gidilerek, bu kuruluşların kuruluş ve görevlerine ilişkin mevzuat derlenmiş; daha sonra da alana ilişkin başlıca yasal düzenlemeler taranarak, ilgili kuruluşlara görev ve yetki veren hükümler üzerinde durulmuştur. İzleyen aşamada derlenen mevzuat bilgisayara verilerek bu alandaki son durum ortaya konulmuştur.

Bu arada ekonomik ve mali yönetime ilişkin sorunların saptanmasında, öncelikle, geçmiş dönemlerde yapılmış yeniden düzenleme çalışmalarından yararlanılmıştır. Bu bağlamda, çeşitli dönemlerde hazırlanmış raporlarda mali ve ekonomik kuruluşlara ilişkin öneriler ile bunların uygulanma durumları da saptanmaya çalışılmıştır. Aynı amaçla, ilgili bilimsel çalışmalar taranmış ve bu sorun alanlarının belirlenmesi ve üzerinde durulabilecek olası çözüm önerilerinin geçerliğinin saptanmasına yönelik olarak bir soru kâğıdı uygulaması da yapılmıştır. Aynı bağlamda, ekonomik ve mali yönetimin yeniden düzenlenmesine yönelik önerilerin geliştirilmesinde yardımcı olabileceği düşüncesiyle, çeşitli ülkelerin ekonomik yönetimle ilgili örgüt şemaları da getirilerek araştırma sürecinde değerlendirilmiştir.

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

Yürütülen çalışmalar sonunda, ekonomik ve mali yönetim alanında yapılabilecek yeniden düzenlemeleri kapsayıcı 7 ayrı model geliştirilerek, bunlar içinde Türkiye koşullarına en uygun olabilecek model ortaya konulmaya çalışılmıştır.

C. Avrupa Topluluklarına Yönetimsel Uyum Araştırma Grubu

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

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

D. Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu

Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu, merkezi yönetimin taşra ve yurtdışı kuruluşlarının örgütlenme ve yönetimden doğan sorunlarını ortaya çıkarmak ve bunlarla ilgili çözümsel sonuçlar geliştirmek üzere kurulmuştur.

Grup, taşra ve yurtdışı yönetiminde varolan sorunları belirlemek üzere; valilere, kaymakamlara, bölge müdürlerine, taşra yöneticilerine, yurtdışı örgütü bulunan kamu kurumlarına, yurtdışı birim misyon şeflerine ve yurtdışı örgütü birim yöneticilerine yönelik olmak üzere toplam 7 tür soru kâğıdı geliştirmiş ve uygulamıştır. Soru kâğıtlarına verilen yanıtlar; görüşme, kaynak ve mevzuat tarama teknikleriyle birlikte değerlendirilmiştir. Bu çerçevede, il ve ilçe yönetimi başta olmak üzere; bölge kuruluşları ve yurtdışı örgütlenmesi konularındaki sorunlar belirlenerek, bunların çözümüne yönelik çeşitli öneriler geliştirilmiştir.

E. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu

Yerel Yönetimler Araştırma Grubu, başlangıç aşamasında, bugünkü yerel yönetim modelinin yönetimsel geçerliliğini değerlendirerek, grup çalışmalarını belirli temel ilkeler üzerine oturtmayı amaçlamıştır. Araştırmayla sınılanması öngörülen bu ilkeler genel özellikleriyle; yerel topluluklar için hizmet üretecek yönetim kesiminin yerel yönetim özelliklerine sahip olması; halkın, yerel nitelikli hizmetlerin örgütlenmesine ve yürütülmesine katılımının sağlanması; bu yolla hizmetin etkililik ve verimliliğinin yükseltilmesi ve belirtilen amaçları gerçekleştireci bir modelin oluşumunda, varolan örgütsel yapıya daha geniş bir çerçevede yaklaşılması gibi, çağdaş yönetim gerekleriyle uyum içinde bulunan ilkelerdir.

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

Anılan varsayımlardan kırsal yerel yönetimlerle ilgili olanlar başlıca şu iki noktada toplanmaktadır: (1) Kırsal kesimde demokratik bir yerel yönetim kurumu yapılandırılmalı; bunun için, il yerel yönetimlerinin güçlendirilmesi yanında, topluma daha yakın düzeyde hizmet sunacak yerel nitelikli bir hizmet birimi oluşturulmalıdır. (2) Kasaba belediyeleri ile köylerin görevleri, yapabilecekleri en alt düzeye indirilmeli; yapılamayan görevler, oluşturulması planlanan ilçe yerel yönetimince üstlenilmelidir. Öte yandan kentsel yerel yönetimlerle ilgili başlıca varsayımlar ise; ilkece, bugünkü modelin geçerli olduğu; büyükşehir ve öteki belediyeler açısından yapıyı güçlendirici etkililik, verimlilik ve halk katılımını artırıcı düzenlemeler gerektiği; büyük kentlerde, mahalle örgütünün işlevler açısından güçlendirilmesi noktaları üzerinde odaklaşmıştır.

Grup çalışmasında, belirtilen varsayımlara yönelik çok sayıda inceleme yapılmış ve bu yaklaşım içinde yerel yönetim modeli yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır.

F. Personel Rejimi Araştırma Grubu

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

Bu çerçevede araştırmanın kapsamını, 217 sayılı Devlet Personel Başkanlığı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 2. maddesinde yer alan kurum ve kuruluşlarda (Kamu İktisadi Teşbbüsleri hariç) çalışan kamu hizmeti görevlileri oluşturmuştur.

Grup çalışmaları aşağıda belirtilen noktalar üzerinde odaklaştırılmıştır:

1. Sınıf ve derece kavramlarına açıklık getirilerek, dar ve geniş kapsamlı hizmet sınıfları arasında bir tercihe yönelmesi;

2. Hizmet ile personel nitelikleri arasında ölçülü bir bağıntı kurulması ve eşit işe eşit ücret ilkesinin gerçekleştirilmesi; görev unvanlarının standartlaştırılması;

3. Kamu kesimindeki aylık ve ücret düzeninin, konjonktürel dalgalanmaları (yaşam pahalılığını) yakından izleyebilecek esnek bir yapıya kavuşturulması; ek göstergelerin mali doyum aracı olmaktan çıkarılması;

4. Hangi görevlerde hangi nitelikteki personelin, hangi yöntemle istihdam edileceğini gösteren bir sınıflandırma ve kadro planının ortaya konulması;

5. Üst düzey yöneticilerinin yetiştirilmesi yöntemlerine açıklık getirilmesi.

Araştırmada ilgili veriler; soru kağıdı uygulaması, resmi belgelerin taranması, mevzuat incelemesi ve konuyla ilgili daha önce hazırlanmış raporlardan yararlanılması ile sağlanmıştır.

Yapılan çözümlenmeler sonunda, varolan sorunlara daha çok pratik çözümler getirici öneriler geliştirilmiştir.

G. Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu

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

Araştırma grubunca yürütülen çalışmalarda; kamu örgütlerinin görev alanlarına giren hizmetleri en etkili ve verimli bir biçimde üretebilmelerine yönelik önlemlere ağırlık verilmiştir. Bu çerçevede üzerinde durulan bürokratik engellerin başlıca kaynakları; örgütsel yapı ve amaçlar, insan davranışları ve örgüt teknolojisi değişkenlerine dayandırılmıştır.

Öngörülen amaç çerçevesinde, yürütülen grup çalışmaları; bürokratik işlemleri kolaylaştırma yönünde yapılan çalışmaların evrimsel bağlamda irdelenmesi; hizmet etkililiğini azaltan nedenlerin (ki bunlar; yer, bina, tesis, araç-gereç, işlemler, mevzuat, insangücü, vb. ile ilgilidir) saptanması; hizmeti engelleyici ya da geciktirici değişkenleri ortadan kaldırarak, hizmet akışında etkililiği sağlayıcı bir işleme sürecinin geliştirilmesi; kamu örgütlerinde bürokratik işlemlerin kolaylaştırılmasını sürekli kılabilecek bir birimin oluşturulmasına yönelik alt yapı çalışmalarının gerçekleştirilmesi gibi konuları kapsamış ve bu konularda genel önerilerde bulunulmuştur.

II

BAKANLAR KURULU VE BAŞBAKANLIK

Merkezi yönetim örgütlenmesinde Bakanlar Kurulu ile Başbakanlığın ayrı bir önemi vardır. Çoğu durumda birbirini bütünleyen bu iki yapının bir başlık altında toplanması uygun bulunmuştur.

1. BAKANLAR KURULU

A. DURUM

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

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

Öte yandan, Bakanlar Kurulunun ürettiği kararlarda, kararın siyasal boyutu kadar, teknik ve hukuksal boyutları da büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte gerek olağan işleyişte gerekse toplumsal, siyasal, ekonomik kriz anlarında, Bakanlar Kuruluna dolaysız yoldan bilgi ve uzman görüşü sağlayabilecek destek birimi ya da birimleri sistemde yer almamaktadır. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğünün bu anlamdaki desteği nitelik olarak daha farklı bir özellik taşımaktadır.

B. ÖNERİLER

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

2. Bu düzenlemede, Bakanlar Kurulunca alınacak kararların şu iki temel ilkeye dayandırılması uygun olacaktır:

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

b. Daha alt düzeydeki yürütme ve karar organlarınca çözüm sağlanamayan ve bakanlıklararası uyuşmazlığa neden olan konular, Bakanlar Kurulunda sonuçlandırılmalıdır.

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

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

Buradan yola çıkılarak, Bakanlar Kurulunda karara bağlanacak konuların ayrıntılı bir çözümlemesi yapılmalı ve Bakanlar Kurulu kararına gerek duyulmayan işlerin, niteliğine göre;

(1) Bakanlıklararası eşgüdüm,

(2) Doğrudan ilgili bakanlık,

(3) Bakanlık-Başbakanlık,

ilişkisi içinde sonuçlandırılması yoluna gidilmelidir.

4. Bakanlar Kurulunun daha etkin bir yapıya kavuşturulabilmesi yönünden, bu kurulun çalışma ve işleyiş düzeni belli bir yönetime bağlanmalıdır. Bu çerçevede, bir Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği oluşturularak, kurulun teknik düzeydeki bütün işlemleri, genel sekreterlik ve onun alt birimlerince gerçekleştirilmelidir.

Konumu gereği, Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği ile yardımcılık görevleri siyasi tercihe konu olabilecek nitelikte istisnai memurluk olarak değerlendirilmelidir.

2. BAŞBAKANLIK

A. DURUM

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

Başbakanlık merkez örgütünün kuruluşuyla ilgili ilk yasa, 1933 yılında yayımlanmış olan 2187 sayılı yasadır. Bu yasadan sonra 1983 yılına gelinceye kadar çıkarılan çeşitli yasalarla Başbakanlık merkez örgütü düzenlenmeye çalışılmıştır. Ancak özellikle 1970'li yıllardan sonra yasayla düzenleme yolu bırakılarak, yeniden düzenlemelerin, Başbakan Onayı ya da Bakanlar Kurulu kararlarına dayandırılması yoluna gidilmiştir.

Onayla yeni birim kurma ve genişletme yönünde kurumsal bir alışkanlığın ortaya çıkmasından sonra, Başbakanlıkta çok sayıda birimin kurulduğu görülmekle birlikte, 1950-80 yılları arasında kurulan birimlerin birçoğuna gerçek anlamda işlerlik kazandırılmamıştır.

2. 1980 yılı sonrasında da Başbakanlık örgütü çeşitli düzenleme ve yapılandırma çalışmalarına konu olmuştur. Bunlardan, 12 Eylül 1980'den hemen sonra yapılan bir düzenlemede genel müdürlük, daire başkanlığı, vb. türde toplam 22 birim kurulmuş; 27 Nisan 1982'de 8/4334 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan düzenlemede ise bu sayı, 18'e düşürülmüştür. 1983-84 yıllarında 174 ve 202 sayılı KHK'lar ve ardından da 1984'te 3056 sayılı yasayla bu KHK'ların yasalastırılması sonucu, şu anda, Başbakanlık örgütünde sayısı 20'ye varan hizmet birimi bulunmaktadır.

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

Öyle ki, 1933 yılında küçük müdürlükler biçiminde sayısı ancak 7 olan birimlerin, 1984'e gelindiğinde 20'ye ulaşmış olması bile bunun çok açık bir göstergesidir. Ancak bu sayısal artıştan çok daha önemlisi, kurulan her birimin bir süre sonra, müdürlükten genel müdürlüğe, daire başkanlığından başkanlığa yükseltilmesidir.

4. Örgütsel büyüme gerçekte görevsel büyüme anlamına da gelmektedir. Nitekim Başbakanlık ana hizmet birimleri arasında yer alan genel müdürlük ve başkanlıkların görevlerine yakından bakıldığında; bunların bir bölümünün doğrudan ilgili hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu olan bakanlıklarla, bir bölümünün ise, ayrı bir birim oluşturulmasına gerek duyurmayacak nitelikte danışma hizmetine dönük görevlerle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Bu çerçevede Başbakanlık Dış İlişkiler Başkanlığı, Dışişleri Bakanlığının; Ekonomik ve Mali İşler Başkanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatının; Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı da Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Milli Eğitim, Kültür ve Turizm

Bakanlıklarının görev alanları ile girişiklik gösteren görevlerle yetkilendirilmişlerdir. Buna karşılık, söz konusu ana hizmet birimlerinde görevin gerektirdiği sayı ve nitelikte eleman istihdamı sağlanmadığından, bu birimler kendilerine verilen görevleri tam olarak yapacak duruma hemen hiçbir zaman gelememişlerdir.

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

5. Başbakanlığa bağlı olarak çeşitli yasalarla kurulmuş olan çok sayıda kurul ve yüksek kurul bulunmaktadır. Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu, Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu, Para ve Kredi Kurulu, vb. adlarla anılan kurulların sayısı 15'i bulmaktadır. Bu kurulların yapı ve işleyiş düzenleri incelendiğinde; bunların bir bölümünün sürekli, bir bölümünün ise süreksiz kurullar oldukları ve sürekli olanların kurul görev alanına yönelik hizmetleri gerçekleştirmek üzere belli bir alt örgütlenmeye gittikleri göze çarpmaktadır. Bunlar, sistemde alışılmış kurul kavramının dışına taşan bir yapı oluşturmaktadırlar. Öte yandan, Başbakanlıkla ilgili bu kurullardan bir kesiminin ilgili bakanlıklardan az çok soyutlanmış olmaları, bunların etkililikleri üzerinde de olumsuz bir rol oynamaktadır.

6. Son yıllarda Başbakanlık bağlı ya da ilgili kuruluşu statüsündeki kuruluş sayısının büyük bir artış gösterdiği anlaşılmaktadır. Nitekim bugün için Başbakanlıkta müsteşarlık, başkanlık, genel müdürlük, vb. adlarla anılan bağlı kuruluşların sayısı 22; ilgili statüdeki kuruluşların sayısı da 15'tir. Özellikle kendisine bağlı ve ilgili kuruluşlarla Başbakanlık, bir hizmet bakanlığı görünümündedir.

7. Bağlı ve ilgili kuruluşların görev alanlarına bakıldığında, bunların büyük çoğunluğunun gerek yapı gerekse ürettikleri hizmetler yönünden Başbakanlıkla doğrudan ilişkisi bulunmaması gereken kuruluşlar oldukları görülmektedir. Başbakanlıkla ilişkilendirilme gerekçeleri tutarlı olmayan ya da böyle bir gerekçe hiç bulunmayan çok sayıda kuruluşun, bu ilişkililik durumunun sürdürülmesi; bunların hizmet yönünden ilgili oldukları bakanlıklar ile kendi aralarında çeşitli eşgüdüm sorunlarına yol açtığı gibi; bu durum, yönetimin kuruluş ve görevleriyle bütünlüğü ilkesini de bozmaktadır.

8. Başbakanlık bağlı kuruluşlarından bazıları; çok geniş yetkilerle donatılma, görevsel açıdan kuruluş amaçlarının dışına çekilmeye zorlanma ya da üstlendikleri görevler yönüyle yeni görev girişikliklerine yol açma gibi nedenlerle dikkati çekmektedirler. Nitekim bunlardan Devlet Planlama Teşkilatı, süreç içinde kendisine eklenen uygulama birimleri nedeniyle temel amaçlarından uzaklaşmış; Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, görev ve ilgi alanı açısından aşırı ölçüde genişlemiş; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı da ayrı bir bakanlık biçiminde örgütlenebilecek kadar, ekonomik konularla yetkilendirilmiştir. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ise, raporun Ekonomi ve Maliye Bölümünde belirtildiği gibi üstlendiği görevler bakımından, çeşitli bölgesel ve yerel kuruluşlarla yetki geçişmelerine yol açacak bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Öte yandan bağlı ve ilgili kuruluş görev alanlarındaki çeşitlenmeye ve bunların işleyişine bakılırsa, Başbakanlığın bakanlıklar arasında genel eşgüdüm ve onların görevlerini gözetme sorumluluğunun çok ötesine çıkan ve doğrudan yürütmenin içine giren bir işlev içine sokulmuş bulunduğu anlaşılmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Hizmet verimliliğini artırmak açısından, bir kuruluşun Başbakanlıkla bağlı ya da ilgili kılınmasında belirli temel ilkelere yola çıkılmalıdır. Bu görüş benimsendiğinde, şu ilkeler dikkate alınmalıdır:

a. Merkezi yönetim içinde, bakanlık ve öteki kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlamayı amaçlayan ve ayrı görevler için kurulmuş birimleri belli amaçlara doğru yöneltmeye dönük hizmetler veren kuruluşlar, Başbakanlığa bağlanmalıdır.

b. Doğrudan belli bir bakanlıkla ilgisi kurulamayan ve hizmetleriyle merkezi yönetim içindeki bakanlık ve öteki örgütlerin çoğunluğunu yarandıran kuruluşlar, Başbakanlıkla ilgilendirilmelidir.

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

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

2. Başbakanlıkla bağımlılık ilişkisini sürdürmesi gereken bağlı statüdeki kuruluşlar şunlar olmalıdır:

- (1) Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı,
- (2) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği,
- (3) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı,
- (4) Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı,
- (5) Devlet Enformasyon Başkanlığı, (Bkz. III-5/B)
- (6) Diyanet İşleri Başkanlığı,
- (7) Vakıflar Genel Müdürlüğü,
- (8) Devlet Personel Başkanlığı,
- (9) Devlet Arşivleri Kurumu Genel Müdürlüğü,

(10) Yüksek Denetleme Kurulu Başkanlığı.

3. Başbakanlıkla ilgili statü içinde ilişkilendirilmesi gereken kuruluşlar şunlar olmalıdır:

- (1) Danıştay Başkanlığı,
- (2) Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü (TRT),
- (3) Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı (DİE),
- (4) Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Genel Müdürlüğü (TODAİE),
- (5) Güneydoğu Anadolu Ekonomik Kalkınma Kurumu Başkanlığı (GAEK),
- (6) Anadolu Ajansı Genel Müdürlüğü (AA).

Bu kuruluşlardan TRT'nin işleyiş düzeni ayrı bir araştırma konusu olarak ele alınırken; DİE'nin etkililik düzeyi verilerde güncelliği sağlayabilecek biçimde daha çok yükseltilmelidir. Öte yandan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının kuruluş ve işleyiş yapısı dikkate alınarak, bu başkanlığın kaldırılması yoluna gidilmeli; bunun yerine, başta su ve enerji kaynaklarının yönetimi olmak üzere, ilgili proje kapsamındaki yörenin ekonomik kalkınmasında etkili olacak işletmeci bir kuruluş olarak, Güneydoğu Anadolu Ekonomik Kalkınma Kurumu kurulmalıdır. Bu çerçevede GAP İdaresi Başkanlığının şu anda sürdürmekte olduğu eşgüdümüne yönelik görevler ise, DPT tarafından gerçekleştirilmelidir.

4. Bugünkü Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşları arasında yer alan kurumlardan bilimsel ve teknolojik nitelikte hizmet üretenlerin ayrı bir bakanlık çatısı altında toplanmaları gereklidir. Bilim ve Teknoloji Bakanlığı adıyla kurulacak bu bakanlığa bağlı ya da ilgili statüde şu kuruluşlar bağlanmalıdır:

- (1) Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, (Bkz.III-1/B)
- (2) Türkiye Atom Enerjisi Kurumu,
- (3) Devlet Meteoroloji Kurumu,
- (4) Türk Ölçümler Enstitüsü,
- (5) Türk Coğrafya ve Harita Enstitüsü,
- (6) Türk Standartları Enstitüsü,
- (7) Verimlilik Sağlama Kurumu.

Belirtilen kurumlardan ilk kez kurulacak olan Türk Coğrafya ve Harita Enstitüsü, çeşitli ölçeklerde genel ve özel amaçlı harita hazırlama işleriyle; Türk Ölçümler Enstitüsü ise, primer düzeydeki metrolojik standartların hazırlanmasıyla görevlendirilmelidir. Bugünkü adı Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü olan ve meteorolojik hizmetleri gören genel müdürlük ise, Devlet Meteoroloji Kurumu olarak yeniden düzenlenmelidir. Öte yandan, kamu kurumu niteliğinde bir kuruluş olan Milli Produktivite Merkezi de varolan görevleri çerçevesinde, Verimlilik Sağlama Kurumu adıyla düzenlemeye tutulmalıdır. Bu çerçevede, Verimlilik Sağlama Kurumunun, verimliliğin gerektirdiği araştırma, danışmanlık ve eğitim konularında ilgili kuruluşlarla daha sıkı bir işbirliği içinde olması sağlanmalıdır.

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

Bu çerçevede Başbakanlığa bağlı Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü görevleri genişletilerek, kurulması önerilen yeni bakanlık kapsamına alınmalıdır. Amatör sporla ilgili spor federasyon ve kulüplerine yönelik düzenleme ve görevlerin gerçekleştirilmesi amacıyla yine bu bakanlığa bağlı statüde, ayrı bir hizmet biriminin kurulması sağlanmalıdır.

Yeni düzenlemede, Gençlik ve Spor Bakanlığının profesyonel sporla ilgisi, bu sporun genel gözetim ve denetimiyle sınırlanmalı; devletin profesyonel spora ve bu spor kuruluşlarına ekonomik nitelikli desteği kaldırılmalıdır. Aynı bağlamda, profesyonel sporla ilgili federasyonlar da özel hukuk tüzelkişiliğine göre örgütlenerek ve siyasal otoritenin karışmayacağı bir statü içine çekilmelidir.

6. Spor Talih Oyunları Kurumu adıyla yeniden örgütlenecek olan Spor Toto Teşkilat Müdürlüğü ile, Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (YURTKUR) Gençlik ve Spor Bakanlığının bağlı kuruluşları durumuna getirilmelidir. Bu arada, YURTKUR'un kendisine yeni kaynaklar yaratmasını ve hizmet etkililiğini daha çok artırmasını temel alan bir yaklaşım ve hizmet modeli benimsenmelidir.

7. Bu raporda önerilen Başbakanlık örgüt modeli uyarınca, aşağıdaki düzenlemelerin yapılması, model içi uygulama tutarlılığı bakımından gerekli görülmektedir. Buna göre:

a. Raporun Çevre ve Doğa Koruma Bölümünde de belirtildiği biçimde, Başbakanlığa bağlı bugünkü Çevre Müsteşarlığı ile Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı görevleri, Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı kapsamında değerlendirilmelidir.

b. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı görevleri, bu raporun Ekonomi ve Maliye Bölümünde açıklandığı biçimde, kurulması önerilen, Hazine Bakanlığı ile Ticaret Bakanlığına aktarılmalıdır. (Bkz. IV-1/B)

c. Devlet Planlama Teşkilatı, ilk kuruluşunda öngörülen temel görevlerine çekilmeli ve yürütme görevleri DPT'nin üzerinden alınarak ilgili bakanlıklara aktarılmalıdır (Bkz. IV-1/B ve 2/B). Buna göre makro düzeydeki ekonomik planlamanın öngördüğü teşvik uygulama, izleme ve değerlendirme görevleri de ilgili bakanlıklarca gerçekleştirilmelidir.

d. Aralık 1989'da Başbakanlığa bağlı olarak örgütlenmeye çalışılan Aile Araştırma Kurumunun görevleri, aile temelindeki sosyal araştırma ve çalışmalara yönelik bulunmaktadır. Anılan konulardaki çalışmalar, ilgili araştırma kurumları ile eğitim ve kültür örgütlerince yürütülebilecek türden özel bir nitelik taşımayan görevler olduğuna göre, bu kurumun varlığının sürdürülmesinde yarar görülmemektedir.

e. Hizmet yönünden konusal yakınlık ya da ilişkileri nedeniyle bağlı statüde olmak üzere Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Bayındırlık ve İskân Bakanlığına; Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına; Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı da ilgili kuruluş statüsüyle Hazine Bakanlığına bağlanmalıdır. (Bkz. IV-1/B)

8. Bugünkü Başbakanlık ilgili kuruluşları içinde yer alan ve yukarıda değinilmeyen kuruluşlar:

a. Görev ve hizmet alanları yönünden sektörel anlamda ilişkili oldukları bakanlıklarla,

b. Bu ilişkinin kolayca kurulamadığı işletme ve kuruluşlar ise, ekonomiden sorumlu bakanlıkla, ilgilendirilmelidir.

9. Bir yandan Başbakanlık yapısında yer alan bir bölüm ana hizmet birimlerinin hizmet bakanlıklarıyla ilgili çeşitli türdeki görevler üstlenmiş bulunmaları, öte yandan da Başbakanlığın hizmet bakanlıkları karşısındaki konumuyla hiyerarşik üst gibi davranıp bu bakanlıkları yönlendirme girişimleri karşısında; hizmet bakanlıklarının ilgi alanlarındaki görevleri yürüten Başbakanlık ana hizmet birimlerinin kaldırılması yoluna gidilmelidir. Başbakanlık ile bakanlıklar arasındaki ilişkilerin anayasal çerçevede düzenlenebilmesi ve Başbakanlığın Anayasada öngörülen konuma çekilebilmesi yönünden bu temel bir zorunluluktur.

Bu yaklaşım içinde Başbakanlık merkez örgütü, Başbakanın, bakanlar arasında işbirliği sağlayabileceği ve genel hükümet siyasetinin yürütülmesini gözetebileceği bir anlayışla yeniden yapılandırılmalıdır.

10. Başbakanlık merkez örgütünün yeni yapılanmasında:

a. Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü ile Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü görevleri arasında bütünlük sağlayıcı biçimde, bu genel müdürlükler kaldırılarak; anılan görevler için, Yasal Düzenlemeler Başkanlığı oluşturulmalıdır.

b. Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, Devlet Arşivleri Kurumu olarak yeniden örgütlenmeli ve kuruma bağlı kuruluş statüsü kazandırılmalıdır. Yeniden düzenlemede, Devlet Arşivleri Kurumu içinde, arşivcilik hizmetleriyle ilgili bir araştırma enstitüsü de oluşturulmalıdır.

c. İdareyi Geliştirme Başkanlığının sistem içinde kendisinden beklenen etkililiği sağlayamadığı dikkate alınarak; bu başkanlığın kaldırılması yoluna gidilmelidir. Öte yandan yönetimi geliştirme konularına yönelik görevlerde ilgili kurumlarla TODAİE arasında daha sıkı bir işbirliği sağlanması üzerinde durulmalıdır.

d. Kritik zamanlarda, bunalım durumlarında Başbakana ve hükümete ilgili konularda karar verme kolaylığı sağlamak üzere, Başbakanlıkta Devlet Durum Merkezi Başkanlığı adıyla yeni bir birim kurulmalıdır.

e. Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğünün devlet örgütünün işleyişine ilişkin izlenecek personel siyasalarıyla ilgili görevleri Devlet Personel Başkanlığı; TBMM üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması ve ölüm cezalarının yerine getirilmesiyle ilgili yasal düzenleme işlemleri de Yasal Düzenlemeler Başkanlığı görevleriyle birleştirilmelidir. Böylece yeni düzenlemede, anılan genel müdürlük ana hizmet birimi statüsünden çıkarılarak, yardımcı birim niteliğinde Personel ve Özlük İşleri Dairesine dönüştürülmelidir.

f. Başbakanlık yardımcı birimleri arasında yer alan Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı kaldırılarak, bu başkanlığın görevleri ilgisine göre, yeniden düzenlenecek Başbakanlık Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği ile, bu raporda kurulması önerilen Devlet Enformasyon Başkanlığına aktarılmalıdır. (Bkz. III-5/B)

11. Konusal ilgi ve bütünlük bakımından, Başbakanlığa bağlı Sermaye Piyasası Kurulu, Hazine Bakanlığı; Yüksek Hakem Kurulu da Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı ile ilişkilendirilmeli ve bu kurulların Başbakanlık ile olan organik ilişkileri kaldırılmalıdır.

12. Niteliği gereği, Başbakanlıkla ilişkili kılınmasında zorunluluk olmayan kurulların yönetimi, bunların doğrudan ilgili buldukları bakanlıklara aktarılmalıdır.

3. DEVLET BAKANLARI

A. DURUM

1. Devlet bakanları, ilgili mevzuata göre Başbakana yardım etmek, Bakanlar Kurulunda koordinasyon sağlamak, özel önem ve öncelik taşıyan konularda tecrübe ve bilgilerinden istifade edilmek gibi gerekçelerle atanmakla ve bu uygulama geleneksel bir özellik kazanmış olmakla birlikte, uygulamadaki devlet bakanlığı işlevi, belirtilen çerçeveyi çok aşmaktadır.

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

3. Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarıyla ilgili 3046 sayılı yasaya göre, 1986 yılında hükümette görevlendirilebilecek devlet bakanı sayısı en çok 7 ile sınırlanmıştır; daha sonra bu sayı sınırlaması 15'e kadar

genişletilmiştir. Bugünkü devlet bakanlarının sayıca 14 olduğu dikkate alındığında, bu sayının, Bakanlar Kurulundaki çeşitli hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu hizmet bakanlarının sayısına eşit olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Bunun da yürütme sorumluluğu ve kabine içi dengelerin kurulması yönünden üzerinde dikkatle durulması gereken bir durum yarattığı ortadadır.

B. ÖNERİLER

1. Devlet bakanları arasından atanan Başbakan yardımcılarının görevi, hükümet siyasalarının uygulanmasında Başbakana yardımcılık etme ve bakanlıklarası eşgüdüm sağlama göreviyle sınırlandırılmalıdır.

2. Devlet bakanlarının görevleri, özel önem taşıyan konular ile, hükümet ve TBMM arasındaki ilişkilerde Başbakana yardım etme, çeşitli konularda hükümet içi eşgüdüm sağlama ve o arada da bilgi ve deneyimleri ile hükümetin alacağı kararlarda Bakanlar Kurulu üyelerine yardımcı olma konularıyla sınırlandırılmalıdır.*

(*) Öte yandan Avrupa Topluluklarına yönetsel uyum çalışmalarıyla görevlendirilecek devlet bakanının işlevini, konumu gereği daha farklı bir temelde değerlendirmek uygun olacaktır.

3. Devlet bakanlarının yeniden düzenlenecek görev alanları ve yetkileri bağlamında, yönetimde iyice yerleşmeye yüz tutan devlet bakanlığı kavramı kaldırılmalıdır. Devlet bakanları, Başbakanlığa bağlı ve Başbakanlıkla ilgili kuruluşların yürütme görevlerinden değil; ancak, bunların merkezi eşgüdüme dönük konulardaki genel gözetim ve denetimlerinden sorumlu kılınmalıdırlar. Bu çerçevede, anılan kuruluşların devlet bakanlarına bağlanmasından kaçınılmalıdır.

III

ORTAK GÖREVLER

1. ARAŞTIRMA

A. DURUM

1. En genel anlamıyla bilim, sistematize edilmiş bilgiler kümesi; bilimsel araştırma ise, ortaya konulan bir soruna bilimsel bir çözüm arama çabası olarak tanımlanabilir. Bilimsel araştırma konusunda, gerek nitelik ve gerekse nicelik açısından başta üniversiter kurumlar olmak üzere, ilgili kamu kurum ve kuruluşları yeterli düzeyde bulunmamaktadır. Özellikle son çeyrek yüzyıl içinde, gelişmiş ülkelerde, araştırma konusu, yeni teknoloji üretmenin başlıca aracı olarak iyice belirginleşmiş ve araştırma harcamaları üretim sektörlerinin ana girdileri arasında giderek daha çok önemli bir yer tutmaya başlamıştır. Ne var ki Türkiye, teknolojik araştırma alanındaki bu gelişimi genellikle dışarıdan izlemekle yetinmiş ve üretime dönük araştırma gereksinimi, ancak son yıllarda üzerinde durulan bir konu olma özelliğini kazanmıştır.

2. Uluslararası düzeyde bilgi ve bilgiye erişim sistemlerinde yaşanan büyük sıçramalar, dünyayı her geçen gün daha küçültmekte ve yeni bir bilgi toplumu doğmaktadır. Bu bilgi toplumu kendisini teknoloji alanındaki gelişmelerle göstermekte ve bütün ülkeler gibi Türkiye de bu değişim sürecinden doğrudan etkilenmektedir.

Gerçekte ileri teknoloji kavramı daha çok, bu teknolojiye yönelik araştırma geliştirme harcamalarının yoğunluğu, bu harcamaların stratejik önemi ve bu tip araştırma geliştirme çalışmalarının yüksek düzeyde bir işbirliği ortamını gerektirmesiyle kendisini ortaya koymaktadır. Bu açıdan bakıldığında, örneğin, OECD ülkelerinde araştırma geliştirme harcamalarındaki artış oranı, bu ülkelerin yıllık büyüme oranlarının üzerinde bulunurken; Türkiye'de sözkonusu harcamaların GSMH içindeki payları son derece düşüktür. Nitekim bu düşüklüğün bir yansıması olarak, araştırmacı insangücü sayısı da çok yetersiz durumdadır.

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

Planlama için gerekli araştırmalara öncelik verecek olan Türkiye İktisadi ve Sosyal Araştırma Kurumunun oluşturulmaması, sosyal araştırma alanındaki görevsel boşluğu doldurmak üzere DPT'nin görev kaydırmasına neden olmuş ve araştırma etkinlikleri temel bilimler alanında yoğunlaştırılmıştır. Böylece bilim ve araştırma siyasalarını dar bir çerçevede ele alan ve değerlendiren bir anlayış gelişmiştir. Bugün de bu anlayış genel çerçevedeki varlığını sürdürmektedir.

4. Türkiye'nin bilim ve araştırma siyasalarını belirleyecek ve yönlendirecek düzeyde sürekliliği olan belirli bir kurumsal birim bulunmamaktadır. TÜBİTAK bünyesindeki Bilim Politikası Ünitesi konuyu çok dar

anlamda ele almaktadır. Nitekim bu ünite de makro düzeyde bilimsel araştırma siyasaları oluşturacak insangücü istihdamı da yapılamamaktadır; TÜBİTAK'ın kuruluş yasası, çeşitli bilim dallarında yetişmiş nitelikli insangücünün istihdamına elvermemektedir.

Öte yandan, bilim ve teknoloji alanındaki araştırma geliştirme siyasalarının ekonomik kalkınma ve toplumsal gelişme hedeflerine uygun biçimde saptanması, yönlendirilmesi ve siyasa uygulamaları arasında gerekli eşgüdümün sağlanması gibi amaçlarla, 1983 yılında 77 sayılı KHK ile kurulmuş olan Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun da kendisinden beklenen işlevlerini gerçekleştirmediği görülmektedir.

5. Kamusal alanda, başta Başbakanlığa bağlı TÜBİTAK, TODAİE ve MPM gibi kuruluşlar olmak üzere, pek çok kuruluş bünyesinde, araştırma hizmetleri yer almaktadır. Yine çeşitli kamu iktisadi teşebbüsleri ile vakıf ve dernek türü kuruluşlar da araştırma çalışmalarında bulunmaktadır. Ancak uygulamada gözlenen, bütün bu çalışmaların kurum ve kuruluşlar arasında en küçük işbirliği ve eşgüdüm anlayışından bile yoksun olarak yürütüldüğü yolundadır.

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

6. Türkiye'de insangücü, araç gereç, yayın, vb. alanlarda varolan kaynaklarla ve yapılan araştırmalarla ilgili envanterler bulunmamaktadır. Bunun sonunda, kimi zaman aynı kurumda birbirinden ilintisiz olarak, aynı anda ve aynı türde benzer nitelikli araştırmalara girildiği gözlenmektedir. Bu da araştırma alanında ussal kaynak kullanımını engelleyen bir durum yaratmaktadır.

7. Üretilen yeni ürün ve teknolojilerle ilgili hak sahiplerinin çıkarlarını koruyucu koruma mevzuatı günün koşullarına karşılık vermekten uzak durumdadır. Öte yandan, teknoloji transferini öngören sözleşmelerde, bunları hukuksal, akçal ve teknik yönden değerlendirmeye tabi tutacak yasal düzenlemeler ise bulunmamaktadır.

8. Halkın bilimsel düşünmeye yatkınlığını sağlayacak ve bilim alanında yapılan çalışmalarını destekleyecek yönlendirici siyasalar izlenmemekte ve bilimsel araştırma çalışmalarında kamuoyunun duyarlılığının sağlanmasından genellikle uzak durulmaktadır. Kamu iletişim birimleri bu konudaki aydınlatma sorumluluklarını gereği gibi yerine getirmemektedir.

9. Genç kuşakları araştırma konularına yönlendirecek yayınların sayısı son derece sınırlıdır. Üniversitelerde görevli öğretim üyelerinin temel görevlerinden birisinin araştırma ve yayın yapmak olmasına karşın, sistemin işleme sürecinden kaynaklanan nedenlerle, bu görev, gereği gibi yerine getirilememektedir.

Genç kuşakları araştırıcılığa yönlendirecek proje yarışmalarının sayısı ve bunlara katılım, çok yetersizdir. Bu yarışmalar içinde en tanınmış olanlardan birisi TÜBİTAK'ça düzenlenen proje yarışmalarıdır. Bunlara yıllık ortalama katılım sayısı ise, ancak 70 dolayındadır ve sayısal olarak son derece düşüktür. Bu sayısal düşüklükte, öğrencilerin bilimsel araştırma gereklerinden yoksun olarak yetiştirilmelerinin büyük payı bulunmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Bilimsel araştırma konusunda, ülkenin varolan kaynak potansiyelini değerlendirici ve yönlendirici nitelikte olmak üzere, araştırma ve değerlendirme kurulları oluşturulmalıdır.

Oluşturulacak bu kurullardan birincisi, ilgili araştırma siyasalarının belirlenmesinde etkin bir görev üstlenecek ve bu konudaki çalışmaları yönlendirecek türde bir üst kurul niteliği taşımalıdır. Bu amaçla kurulacak olan, Bilimsel Araştırma Yüksek Kurulu ilgili bakanlar düzeyinde düşünülmelidir.

Oluşturulması gerekli ikinci kurul ise, konuyla ilgili olan tüm kamu ve özel kurum temsilcileri ile bilim adamlarının katılımına olanak verecek ve varolan toplumsal birikimi ortaya çıkarıcı bir anlayışla yapılandırılacak olan, Bilimsel Araştırma Danışma Kuruludur.

Bu noktada, kurulduğundan beri işlevselleştirilemeyen Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun kaldırılması uygun bulunmaktadır.

2. Gerek Bilimsel Araştırma Yüksek Kurulu ve gerekse Bilimsel Araştırma Danışma Kuruluna yönelik hazırlık çalışmalarını yürütmek, bilimsel araştırmaya yönelik uygulamaları izleyerek gerekli bilgi ve istatistikleri toplamak ve bunları değerlendirmekle görevli kılınmak üzere, akademik yanı ağır basan bir kuruluş görevlendirilmelidir. İlk bakışta böyle bir araştırma kuruluşu TÜBİTAK'tır. Ancak bu durumda TÜBİTAK'ın örgütsel yapısının geliştirilmesi ve bu arada da kurum içinde başta sosyal ve ekonomik bilimlerle sağlık bilimleri olmak üzere, değişik bilim alanları için ayrı araştırma enstitülerinin oluşturulması gereklidir.*

(*) TÜBİTAK'ın varolan örgütsel yapısının buna elvermemesi durumunda ise, bu kurumun varolan görevleri ile bunların dışında kalan ve yukarıda belirtilen bilim alanlarına ilişkin araştırma görevlerini de gerçekleştirecek yönde yeni bir örgütsel yapılanmaya gidilmelidir. Türkiye Bilimsel Araştırmalar Kurumu adıyla kurulacak bu kurumun işleyiş düzeni, araştırma enstitüleri ile araştırma proje grupları bağlamında yapılandırılmalıdır. Bu tip bir kurum, zamanla, araştırma konusundaki temel ilke ve siyasaların yürütülmesinde itici bir güç kaynağı olabilecektir.

3. Makro düzeydeki ileri teknolojilerin izlenmesi ve bunlardan yararlanma olanakları yaratılmasına yardımcı olmak amacıyla, Teknoloji Enformasyon Merkezi adıyla bir merkez kurulmalı; yine bu merkeze bağlı olarak, transfer edilen ve ülkede üretilen bilgilerin toplanacağı bir bilgi bankası oluşturulmalıdır.

Teknoloji Enformasyon Merkezinin sistem içindeki yeri, 2. maddedeki öneriye göre, TÜBİTAK ya da Türkiye Bilimsel Araştırmalar Kurumu kapsamında düşünülmelidir.

4. Endüstriyel anlamda teknoloji ve ürün araştırmasının özendirilmesini sağlayıcı yönetsel düzenlemelere gidilmelidir. Bu amaçla patent ve markalarla ilgili yasalar günün koşullarına uyarlanmalı, menşe ve mahreç işaretlerinin saptanması ve korunmasına yönelik uygulama gücü olan yasal yaptırımlar getirilmelidir. Bu kapsamda; reklam ürünleri, kültürel-düşünsel ürünler, yeni bitki türleri, mikro organizmalar ve bilgisayar programı gibi konularda düzenleyici önlemler alınmalıdır.

5. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında da öngörüldüğü gibi, araştırma geliştirme harcamaları GSMH'nin %1'inden aşağıya düşmeyecek bir düzeye yükseltilmelidir.

Bu çerçevede:

a. Kamu kuruluşlarının araştırma hizmetlerine ayırdıkları kaynaklar artırılmalıdır.

b. Vakıf ve dernek gibi özel hukuk tüzelkişileriyle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, ilgi alanlarına yönelik araştırma merkezleri kurmaları özendirilmeli; araştırma çalışmalarına yönelik katkıları geliştirilmelidir.

c. Özel sektör kuruluşlarının özellikle teknolojik alandaki araştırma geliştirme çalışmalarına kaynak ayırmaları zorunlu kılınmalı; özel sektörün bu hizmetlere katılım düzeyi yükseltilmelidir.

d. Kamu kuruluşlarının araştırma merkezlerinden özel kuruluşların da yararlanmalarını sağlayacak yönetsel düzenlemelere gidilmelidir.

6. Bilimsel araştırma hizmetlerinin planlanmasına geniş bir çerçevede yaklaşılmalıdır. Buna göre:

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

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

c. Araştırmacı insan gücü konusunda, bunların alanlarına göre envanteri hazırlanmalı; araç, gereç ve araştırmaya ayrılan kaynaklar açısından kritik kütle hesaplamaları yapılmalıdır.

d. Başlangıçtan bu yana, başta üniversiter kurumlar olmak üzere, kamu ve özel kesimde gerçekleştirilen bilimsel nitelikli araştırma geliştirme çalışmalarının envanterleri hazırlanmalıdır.

7. Öğrencilerin bilimsel düşünme ve araştırma yeterliklerini geliştirmeye dönük önlemler alınmalı; eğitim sisteminin bilimsel yönden düşünen ve bilimsel değerlere yatkın insanlar yetiştirmesine her düzeyde önem verilmelidir.

Bilimsel araştırmayı özendirici yönde ilk aşamada alınabilecek önlemler şunlardır:

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

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

c. Akademik nitelik taşıyan yayınların yaygınlaştırılarak, araştırmacıların bunlardan yararlanma olanaklarını artıracak bir sistem geliştirilmelidir.

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

8. Üniversitelerce yürütülen araştırma çalışmaları özendirilmeli; araştırmacı insan gücünün yetiştirilmesine hız verilmelidir. Lisansüstü düzeyde öğrenim görmüş nitelikli insan sayısını artırmak amacıyla yeni yetiştirme programları düzenlenmeli ve varolan programların kapasitesi artırılmalıdır. Aynı bağlamda, kurulacak üniversite araştırma fonlarından, araştırmacıların desteklenmesi ve bunlardan sonuçlandırılanların belirli ölçütlere göre yayımlanması sağlanmalıdır.

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

2. PLANLAMA

A. DURUM

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

2. Türk kamu yönetiminde, 1960'lı yıllarda planlı döneme geçilmesinden bu yana geçen sürede, planlama anlayış ve uygulamasının, sistem içinde gereği gibi yerleşebildiğini söylemek olanaklı

görünmemektedir. Nitekim daha başlangıçta, Türk planlama sistemi oluşturulurken, planlama sürecinin gerekli kıldığı örgütsel yapılaşma, DPT dışında, yönetim yapısının bütünü gözönünde tutularak önemiyle orantılı biçimde ele alınmamış ve bu durum geçerliliğini sürekli olarak koruyagelmiştir.

Sistem içinde planlama anlayışının örgütsel bir kalıt durumuna dönüştürülebilmesi, doğal olarak, öteki temel yönetsel işlevleri de olumsuz biçimde etkilemekte; özellikle yöneltme, eşgüdüm, denetim ve kaynak kullanımı gibi yönetsel süreçlerde çeşitli sorunlar yaratmaktadır.

3. Planlamanın yönetim açısından taşıdığı önemin yeterince anlaşılabilmesi ve planlama sisteminin gereği gibi kurulabilmesinin de bir sonucu olarak, DPT zamanla, kuruluş amacından çok farklı görevlerle ilgilendirilmiştir.

Devlet Planlama Teşkilatının kamu yönetimi içindeki ana konumunda ortaya çıkan ve onu asıl amacından uzaklaştıran gelişmeler, bu kuruluşun gerek kendi çalışmaları, gerekse öteki kuruluşlarla ilişkileri açısından çeşitli sorunlar doğurmaktadır. Temel işlevi hükümete danışmanlık olan bu birimin, uygulamanın içine girmesi, yürütmeye ana sorumluluğu taşıyan bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi gereken görevlerin etkililiğini sınırlarken; bu durum, DPT'nin de gereksiz olarak büyümesine neden olmaktadır.

4. Kalkınma planlarının hazırlanmasında DPT ile kamu kurum ve kuruluşları arasında beklenen düzeyde bir görev bölüşümünün gerçekleştirilebildiğini söylemek zordur. Bunda, kuruluşların, plan hazırlıkları açısından yapmaları gereken çalışmaları gerçekleştirme düzeyinden büyük ölçüde uzak bulunmaları, belirleyici bir etken olmuştur. Aynı bağlamda, bakanlık ve kuruluşların planlama görevlerine yönelik araştırma çalışmalarının yetersizliği de DPT'yi bu tür çalışmaları yapmaya yöneltmektedir.

Öte yandan, başta kalkınma planları ve yıllık programlar olmak üzere; planlama için gerekli proje üretiminde, çoğu kez, yetersiz kalınmaktadır. Bunun sonunda, çeşitli hizmet gecikme ve aksamaları ortaya çıktığı gibi, kaynak ayrılması aşamasında da türlü sorunlarla karşılaşmaktadır.

5. Planlamaya ilişkin örgütlenmede, örgütsel yapının kurulmasını etkileyen en önemli etken, hiç kuşkusuz ki öngörülen planlama anlayışıdır. Bu anlayış çerçevesinde Türkiye'de yönetsel planlamanın başlıca özellikleri, merkezde sektörel planlama ve bu arada ortaya çıkan mekân ve katılma boyutundaki sınırlılıklardır.

Bu anlamda, kalkınma planlarının merkezi ve sektörel olma niteliği devam etmekte, planlamanın mekân boyutu sağlanamamış bulunmaktadır. Bölgesel ve yerel planlama çalışmaları geliştirilemediğinden, ulusal planlama sisteminin, aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya, iki yönlü bir süreç olarak etkili bir biçimde işlemesi sağlanamamaktadır.

6. Bakanlık ve kamu kuruluşlarında oluşturulan Araştırma, Planlama ve Koordinasyon (APK) birimleri, genellikle kendilerine verilen görevleri yerine getirebilecek durumda bulunmamaktadır. Bu birimlerin geliştirilmesi için zaman zaman kimi girişimler yapılmasına karşın, sonuç alıcı bir yapıdan söz etmek olanaklı değildir.

Bu noktada, uygulayıcı kuruluşlardaki APK birimlerine verilen önemin, ilgili kuruluşların üst yönetimleri tarafından gereken ölçüde anlaşılabilmediğini ve bu birimlerin etkinliklerinin, ancak üst yönetimce benimsenmeleri oranında artmış ya da azalmış olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim, kendisine yardımcı olmak amacıyla oluşturulan bu birimlerin geliştirilmesi ve etkinleştirilmesi konularında, DPT'nin de gereken ilgi ve duyarlılığı gösteremediği görülmektedir.

7. APK birimlerinde nitelikli işgücünün istihdamını sağlayıcı siyasalar izlenememekte ve bu birimler çoğu kurumda, bir tür, eski üst düzey bürokratların pasif bekleme yeri olarak algılanmaktadır.

Adı geçen birimlerin, uzmanlık görevlerini üstlenen personeli, sözkonusu uzmanlığın gereği olan bir eğitimden geçmediği için, APK birimlerinin iç dinamikleri yükseltilememekte ve hizmetin niteliği olumsuz yönde etkilenmektedir.

Gerçekten de hiç bir kurumsal ayrıma gitmeden, bütün kamu kesiminde planlama personelinin yetiştirilmesi ve eğitimi konusunun, kamusal anlamdaki yönetsel planlamanın en önemli sorunlarından birisini oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

8. Planlamaya ilişkin il düzeyindeki yapılanma, il koordinasyon kurulları ve il planlama ve koordinasyon müdürlükleri biçimindedir. İl planlama ve koordinasyon müdürlükleri, kalkınma planları ve bunlara bağlı yıllık programlar ile çeşitli türdeki mevzuatla valilere verilmiş olan görevlerin yerine getirilmesine yardımcı olmak üzere kurulmuş valilik birimleridir. Ancak bu birimlerin kuruluşlarından bu yana geçen sürede, kalkınma yönetiminin etkili çalışan bir kurumsal aracı niteliği kazanmaları ve beklenen işleyiş düzenine ulaştırılmaları sağlanamamıştır.

B. ÖNERİLER

1. Devlet Planlama Teşkilatı, ana işlevleri doğrultusunda ve özellikle planlamanın mekân ve katılım boyutundaki yetersizliklerinin giderilmesini sağlayıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir.

Öte yandan DPT'nin temel işlevleri ise, kalkınma için izlenecek ekonomik ve sosyal siyasayı saptamada hükümete yardımcı olmak; kalkınma plan ve program taslaklarını hazırlamak; bunların uygulanmasını izlemek ve sorumlu birimler arasında gerekli eşgüdümü sağlayarak, planın başarı ile uygulanması için gerekli önlemleri

almak, biçiminde düşünülmalıdır. DPT, ekonomik ve toplumsal sistemi yönlendirmek üzere hükümetçe yapılacak makro düzeydeki tercihlerin belirlenerek, ulusal ve bölgesel öncelikleri saptama görevini de üstlenmelidir.

2. Yüksek Planlama Kurulu, çalışma alanı planla çok yakından ilgili olan bakanlıkların yetkili temsilcilerini biraraya getiren bir teknik karar hazırlama organı durumuna getirilmeli; bu arada varolan Yüksek Planlama Kurulu yerine, siyasal nitelikteki görevleri yapmak üzere, ilgili bakanlıklardan oluşacak bir üst kurul olarak Ekonomi Yüksek Kurulu oluşturulmalıdır. (Bkz. IV-1/B)

Kalkınma planları ve yıllık programların hazırlanmasında temel çalışmaların yapılması sorumluluğu bu kurullarda olmalı, DPT bu konuda yönlendirme işlevini etkin bir biçimde üstlenmelidir.

3. Planlama işlevinin etkili bir biçimde yerine getirilebilmesi için, planlama çalışmalarının temelini oluşturan plana yönelik araştırma ve veri toplama çalışmaları bütün kuruluşlarda etkinleştirilmelidir. Bu amaçla, her kuruluşun yapacağı araştırmaları planlaması, DPT'nin ulusal planlama açısından her kuruluşun beklentilerinin belirlenmesi sağlanmalıdır. Bu çerçevede temel araştırma sorumluluğunun ilgili kuruluşta bulunmasına özen gösterilmeli; DPT, geçmişte olduğu gibi, her konuda araştırmaya girişmemelidir.

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

4. Kalkınma planları ve yıllık programlarda yer alacak ilke, siyasa ve önlemlerin saptanmasında ilgili bakanlık ve kuruluşların gerekli ön çalışmaları yapması ve öneriler geliştirmesi üzerinde önemle durulmalı; DPT son değerlendirmelerini yaparken, bu kuruluşlarla yakın bir işbirliği ve eşgüdüm içinde bulunmalıdır.

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

Aynı biçimde, yürütme birimlerinin plan sürecine katılımının sağlanması yanında; kamu hizmetlerinin planlanması aşamasında, halkın da özellikle günlük yaşamı etkileyecek ve doğayı bozabilecek yatırımların söz konusu olduğu durumlarda, isteklerini ve görüşlerini belirtebilmesi için gerekli yöntemler bulunmalı ve kolaylıklar sağlanmalıdır.

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

6. Kamu yönetimi içinde yer alan bütün birimlerin kendi plan ve programlarını, kalkınma planları ve yıllık programları da gözönünde tutarak hazırlamaları, uygulamaları ve sonuçlarını etkili bir biçimde izleme ve değerlendirmeleri sağlanmalıdır.

Bunun için, bakanlık ve öteki kamu kurumlarının danışma birimlerinden olan APK birimleri, kendilerine verilen görevleri daha etkili olarak gerçekleştirebilecek biçimde, güçlü bir yapılanma içine çekilmelidir.

APK birimlerinin belirtilen niteliğe kavuşturulmaları bağlamında; bunların görev, yetki ve sorumluluklarına uygun bir yapılaşma modeli geliştirilmelidir. Bu amaçla dikkate alınması gerekli temel ilkeler şunlar olmalıdır:

a. APK birimleri bakanlıklarda müsteşara, öteki kuruluşlarda ise, en üst yöneticiye bağlanmalıdır.

b. Anılan birimin kuruluş içindeki yetkileri ile öteki birimlerin APK görevlerine ilişkin sorumluluklarına açıklık kazandırılmalıdır.

c. APK birimlerinin iç örgütlenmesinde, birimin ana işlevleri ile bakanlık ya da kuruluşların özellikleri gözönünde tutulmalıdır. Ancak; araştırma, planlama, bütçe ve eşgüdüm işlevlerinin ayrı birer alt birim tarafından yürütülmesine özen gösterilmeli, bir işlevin ötekini gölgelemesine izin verilmemelidir.

d. APK birimlerinde görevlendirilecek personelin nitelikleri, APK uzmanlığının kazanılma süreci, personelin görev, yetki ve sorumlulukları açıklığa kavuşturulmalı; bu birimlerin nitelikli işgücünü istihdam etmeleri özendirilmelidir.

e. Planlama görevlerinin daha etkili bir biçimde yürütülebilmesi için gerekli olan donanım gereksinimlerinin karşılanabilmesi için gerekli önlemler alınmalıdır. Bu çerçevede APK birimlerine başta bilişim teknolojisi olmak üzere, yeni teknolojilerin girmesi sağlanmalı; bunlardan etkili biçimde yararlanılabilmelidir.

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

8. İl, ilçe ve belde ile anakent düzeylerinde etkili bir planlamanın gerçekleştirilebilmesi ve bunun için gerekli işbirliği ve eşgüdümün sağlanabilmesi için, il planlama ve koordinasyon müdürlükleri, görevlerinin önemine ve ağırlığına koşut bir statüye ve kadrolara kavuşturulmalıdır.

3. EŞGÜDÜM

A. DURUM

1. Yönetimsel anlamda eşgüdüm (koordinasyon), bir örgütün işleyişini kolaylaştıracak ve başarılı olmasını sağlayacak biçimde, tüm örgütsel etkinliklerin uyumlaştırılmasıdır.

Yönetimin temel işlevlerinden birisi olan eşgüdüm, örgütsel işleyişteki uyumun sağlanması açısından özel bir önem taşımaktadır. Nitekim, belirlenen amaç ve hedeflere ulaşılabilmesi; örgüt araç ve kaynaklarını kullanacak kişi ve birimler arasında hazırlanan belirli plan ve programlara göre, gerekli eylem tutarlılığının sağlanmasına bağlı bulunmaktadır.

2. Eşgüdüm, kamu yönetiminde aşırı uzmanlaşmanın bir gereği olarak; kamusal nitelikteki hemen her yönetsel çaba ve eylemin, örgütsel işleyişteki bütünlüğünü sağlayabilmek yönünden süreklilik göstermektedir.

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

Bu anlamda vurgulamak gerekirse, yıllık programlarla bakanlık ve kurumlara verilen görevlerin öngörüldüğü biçimde gerçekleştirilmesi; ilgili çalışmaların, hem kurumsal temelde ve hem de başta DPT olmak üzere kurumlararası düzeyde amaca dönükleştirilmesi ve uyumlaştırılmasını gerektirmektedir. Bu da, kamu yönetimi bağlamındaki çalışmaların tam bir eşgüdüm içinde yürütülmesinin önemini açığa çıkarmaktadır.

3. Türk kamu yönetiminin en belirgin sorunlarından birisi, örgütsel işleyiş sırasında ilgili kuruluşlar arasındaki işbirliği ve eşgüdümün yeterli ölçüde sağlanamamasıdır. Bunun başlıca nedenlerinden birisi, anılan işlevin, yönetimin doğal akışı içinde etkin bir biçimde sağlanmasının temel koşullarından olan birlikte çalışma, karar oluşturma, işbirliği yapma alışkanlık ve anlayışının yeterince gelişmemiş olmasıyla ilgilidir.

4. Uygulamada eşgüdümü güçleştiren bir başka neden de, örgütsel yapılaşma düzeninden ve yönetsel düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Kurumların birim düzeyinde ayrıntılı amaç ve görevlerinin açık olmaması, bilgi iletişim sistemlerinde gerekli akışkanlığın sağlanamaması ve işgören yeterliğinin düşüklüğü de kamu kesiminde eşgüdümü zorlaştıran öteki değişkenler arasında yer almaktadır.

Belirtilen çerçevede, kamu yönetimi sisteminde, kurumsal düzeydeki örgütsel amaç ve görevlere açıklık kazandırmadan, etkili bir yönetim yapısı geliştirmeden ve kaynakları amaca dönükleştirmeden, yalnızca, uygulama aşamasında alınacak önlemlerle eşgüdümsel etkililiği sağlayabilmek olanaklı görünmemektedir.

5. Yönetimde eşgüdüme duyulan gereksinim kimi durumlarda örgütsel yapılaşmayla kendisini göstermekte ve kurum içi ya da kurumlararası eşgüdüm için yeni örgütlenmelere gitme sonucunu doğurmaktadır. Buna karşın; koordinasyon müdürlüğü, başkanlığı ya da kurulu adlarıyla kurulan bu örgütlerin büyük bölümü, sistem içinde etkinlik kazanamamakta ve bir süre sonra ya tümüyle işlevsizleşerek varlıklarını koruyamamakta ya da sembolik işlevlerle asıl amaçlarından uzaklaşmaktadırlar.

6. Konusu gereği birden çok kuruluşla ilgili olan ve sorumlu kuruluş temsilcilerinden oluşturulan eşgüdüm komitelerinin işleyişinde, çoğu durumda, pratik güçlüklerle karşılaşmaktadır. Kuruluşlarca bu tür komitelerde görevlendirilen kimselerin genellikle yetkisiz ve yetersiz bulunmaları, bu tip çalışmaların verimliliğini azaltmaktadır. Komite toplantılarına gönderilen temsilcilerin sık sık değişmesi ve sekreterlik hizmetlerinin yetersizliği gibi durumlar da bu sonucu doğuran nedenler arasında yer almaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Türk kamu yönetiminde gerekli işbirliği ve eşgüdüm düzeninin sağlanabilmesi için, öncelikle, sistem temelinde etkili bir işbirliği ve uyumlu çalışma anlayışının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede:

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

b. Eşgüdüm konusu öteki yönetsel süreçlerden soyutlanmadan, yönetsel işleyişin hemen her aşamasında gerekli ve örgütsel etkililik için zorunluluk gösteren, sürekli bir işlem olarak değerlendirilmelidir.

c. Kurumsal bağlamda eşgüdümü güçleştiren ya da engelleyen örgütlenme düzeni, iletişim sistemi, planlama ve karar verme düzeniyle ilgili yapısal nedenler saptanarak, bunlara uygun çözümler getirilmelidir.

d. Başta her düzeydeki yöneticiler olmak üzere, kamu işgörenlerinin eşgüdümüne dönük yeterliklerinin geliştirilmesi sağlanmalıdır.

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

Nitekim bu raporda, Bakanlar Kurulu ve Başbakanlıkla ilgili öneriler de bu yaklaşım içinde değerlendirilmelidir. (Bkz. II-1/B ve 2/B)

3. Eşgüdümüne dönük özel örgütlenme konusu, özellikle, ortak karar alınmasını ve uygulamanın etkin biçimde izlenip gerekli değerlendirmelerin yapılarak, sık sık yönlendirme ve uyarma gereği duyulan durumlarda ve yine yönetimin sorun çözme yeterliğini geliştirmek amacıyla düşünülmelidir.

Bu anlamda önemli olan, eşgüdümle ilgili örgütlenmenin, belirli gereksinimleri karşılayabilir bir nitelik taşımasıdır. Bu açıdan sözgelisi, ana hizmet birimi niteliğindeki bir genel müdürlükte, genel müdürün, yardımcıları ve öteki yakın çalışma arkadaşları ile yapması gereken eşgüdüm toplantıları için kurumsallaştırılmış bir mekanizmanın oluşturulması gerekmeyebilir. Ancak bakanlık düzeyinde belirli temel kararların alınması ve bunların izlenebilmesi söz konusu olduğunda; Planlama ve Eşgüdüm Kurulu gibi, süreklilik taşıyacak bir yapılanmaya gidilmesi, eşgüdüm açısından daha yararlı sonuçlar doğurabilecektir.

Kurumların eşgüdüm için katı bir yapılaşmadan ve zorunlu olmadıkça sürekli birim kurmaktan kaçınmaları gereği de burada vurgulanmalıdır.

4. Yönetim sisteminde süreklilik gösteren ve temel amacı eşgüdüm sağlamak olan kurulların işlevselliğini düşüren nedenler araştırılarak, varolan sorunların çözümlenmesi sağlanmalı; bu arada asıl işlevini yitirdiği saptanan kurulların, kuruluş amaçlarına çekilmesi ya da kaldırılması yoluna gidilmelidir.

Bu amaçla yapılacak düzenlemelerde, eşgüdüm sağlamak işini gören kurulların kuruluş ve çalışma düzenleriyle hukuksal bir temele dayandırılmasına ayrı bir önem verilmelidir.

5. Planlama boyutunda gerçekleştirilmesi öngörülen konularla ilgili uygulamada, sağlıklı izleme ve değerlendirmeye olanak verecek biçimde, yönetsel yapının bütününe içeren, işlevsel bir rapor sistemi oluşturulmalıdır.

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

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

4. DENETLEME

A. DURUM

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

Denetim yoluyla örgütsel işleyiş sürekli olarak izlenip eksik yönler belirlenerek, örgüt amaçlarından sapmalar engellenir ve daha sağlıklı bir işleyiş geliştirilmeye çalışılır. Bu anlamda denetim, yönetim sürecinin en önemli halkalarından birisi olarak düşünülebilir. Buna göre, etkili bir denetimin ön koşulları; amaçlarda açıklık, amaçlara uygun bir örgütlenme ve eylem planları ile işleyiş düzenidir.

2. Yönetim sisteminin kendi kendini denetlemesi anlamında, iç denetim, işgörenler eliyle yürütülen işlemlerin denetlenmesine yönelik eylemleri kapsamaktadır. Bu çerçevede, üstün astlarının çalışmalarını gözetme ve yönlendirmesi olarak hiyerarşik denetim; yönetimin ayniyat ve akçalı işlemleriyle ilgili mali denetim ve mevzuatın görevlilerce tam olarak uygulanmasını izleyip gözetme anlamında kurumların denetim birimleri kanalıyla yürütülen yönetsel denetim kamu yönetiminde sıklıkla uygulanan ve iç denetimin çeşitli biçimlerini anlatmada kullanılan terimlerdir.

Öte yandan yasaların verdiği görev ve sorumluluklar çerçevesinde gerçek kişi ve özel hukuk tüzelkişiliğine sahip kuruluşların denetlenmesi anlamındaki dış denetim de anılan kişi ve kuruluşların görev ve sorumluluklarını hukuka uygun biçimde yapıp yapmadıklarıyla ilgilidir. Bu noktada, yerel yönetimlerle, yerinden yönetim kuruluşlarının organ, eylem ve işlemleri yönünden merkezi yönetimce yapılan vesayet denetiminin, burada söz konusu edilen dış denetimden ayrı bir kavram olduğu belirtilmelidir.

3. Kamu yönetiminin işleyişinde özel hukuk kapsamındaki kişi ve kuruluşlarla ilgili dış denetim uygulaması, son derece sınırlı ve etkisiz bir durumdadır.

4. Tüm denetim biçimlerini içeren bir kavram olarak, yürütme eylem ve işlemlerinin; amaç, plan, bütçe, örgütlenme, yöntem, vb. değişkenler yönünden etkin biçimde yürütülüp yürütülemediğinin denetlenmesi anlamında kullanılan etkililik denetimi, üzerinde gereği gibi hemen hiç durulmayan denetim konularından birisini oluşturmaktadır.

5. Kimi bakanlıkların bağlı ve ilgili kuruluşlarında yönetsel denetime dönük yönetim içi özel bir denetim birimi bulunmamaktadır. Kimi kuruluşlarda ise, yalnızca, mali denetim uygulanmaktadır.

Öte yandan, yerel yönetimlere dönük vesayat denetimi de etkili ve amaca uygun biçimde gerçekleştirilememektedir.

6. Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu ile Başbakanlık Teftiş Kurulu, 1980'den sonra yapılan düzenlemelerle, kamu yönetiminin bütününe kapsayıcı nitelikte denetsel görevlerle yetkilendirilmişlerdir.

3056 sayılı yasada öngörüldüğü biçimiyle, Başbakanlık Teftiş Kurulu Başkanlığı; kamu kesiminin bütününe dönük denetim etkililiğini sağlayıcı genel ilkeleri saptama ve kamu çalışanlarının verimliliğini sağlayıcı yönde denetim sistemini geliştirme görevi yanında; kamu kurum, kuruluş ve ortaklıklarında, meslek kuruluşlarında, dernek ve vakıflarda, işçi ve işveren kuruluşlarında ve özel işletmelerde inceleme ve denetimde bulunma gibi son derece geniş bir alanda görevlidir.

Bu biçimiyle bir üst kurul özelliği taşıması amaçlanan Başbakanlık Teftiş Kurulu, gerek yapılanma gerekse işleyiş yönünden açıklanan görevleri yapma gücünden yoksun bulunmaktadır.

3056 sayılı yasayla getirilen ve alt denetim organlarına güvensizliğin bir sonucu olarak yapılandırılması amaçlanan bu sistem, sağlayacağı yarardan çok sakıncalar doğurabilecek bir nitelik taşımaktadır.

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

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

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

9. Varolan denetim sisteminin yönetimi geliştirmedeki etkililiği son derece sınırlıdır.

Aynı biçimde, denetimde personele rehberlik etme işlevinin de gereği gibi gerçekleştirebildiğini söylemek güçtür.

B. ÖNERİLER

1. Denetim işlevi, amaç ve planlar ile uygulamayı karşılaştırarak aksaklıkları ortaya koyacak ve bunların düzeltilmesini sağlayacak bir yaklaşım içinde düşünülmelidir. Bu çerçevede:

a. Denetim sonuçları, amaç ve siyasaların saptanarak, plan uygulama ilkelerinin belirlenmesinde ışık tutucu olmalıdır.

b. Denetimde amaç ve planlar kadar, uygulama üzerinde etkili olan örgütsel ve çevresel değişkenler de önemle dikkate alınmalıdır.

c. Denetim sisteminin etkililiği sağlanmalıdır. Bu bağlamda, varolan model, gelişmelere karşı daha duyarlı bir duruma getirilmelidir.

2. Denetim elemanlarının denetlenene daha çok rehberlik yapmaları yönündeki görevleri yerine geçmek üzere, işgören yeterliliklerinin işbaşında geliştirilmesini temel alan bir yöneltme ve rehberlik sistemi oluşturulmalı; bu görev, özellik gösteren öğretmenlik gibi kendine özgü meslek alanlarında, müfettişlerin görev alanından çıkarılmalıdır. Böylece, önerilen sistem, eğitim alanı yanında, sağlık ve mühendislik gibi özel yetişiimi öngören meslek alanlarının tümünde bilimsel amaçlı bir mesleki danışmanlık görevi olarak uygulanmalıdır. Bunun için meslek oda ve birliklerinin görevlendirilmesi yanında, kurumsal boyutlu düzenlemelere de gidilmelidir.

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

Aynı yaklaşım içinde, denetim birimlerinde görevli deneticilerin, konularına göre uzmanlaşmaları sağlanmalıdır.

4. Denetimin teknik düzeyi yükseltilmelidir. Bu çerçevede, istatistik yöntemlerin geniş ölçüde kullanılması yoluyla, denetim verimliliği artırılmalıdır. Bu arada, denetimin yapılması kadar, denetim sonucunda ortaya çıkan veriler de amaca uygun biçimde değerlendirilerek, bunların yönetimi geliştirme açısından kullanılması sağlanmalıdır.

5. Kurumlarda etkililik denetimine önem verilmeli ve iç denetim organları etkililik denetimi yapabilecek bir düzeye yükseltilmelidir.

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

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

8. İşletme özelliği taşıyan özel hukuk tüzelkişiliklerine yönelik dış denetimde, denetim, yapı ve yöntemce geliştirilerek etkinleştirilmelidir.

9. Denetimde raporlama sistemi amaca uygun duruma getirilmelidir. Denetim raporları işe uygun, zamanlı, kısa, açık ve anlaşılır olmalı; gözlenen aksaklıkların düzeltilmesi amacıyla alınacak önlemleri kapsayıcı özellik taşımalıdır.

Bu bağlamda, denetim raporlarının değerlendirilmesi aşamasında, değerlendirme sonuçlarının ilgili birimlere ulaştırılması yanında, bunların sonuçlarının izlenmesini sağlayacak bir düzen kurulmalıdır.

5. HALKLA İLİŞKİLER VE ENFORMASYON

A. DURUM

1. Kamu yönetiminde halkla ilişkiler konusu, uygulama boyutunda, belirli ortak ilkelere bağlılığı öngörmekte ve kurum içi ve kurumlararası eşgüdümü gerekli kılmaktadır. Bu konuda Başbakanlık Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı ve Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğüne çok genel bir çerçeveye bağlı olarak sorumluluklar verilmiş gibi görünmekteyse de; Türkiye'deki kamusal kurumlar ölçeğindeki halkla ilişkiler uygulaması, birlik ve eşgüdüm anlayışı dışında yürütülmektedir.

Bu konudaki ciddi eksikliklerin başında; bütün kamu kuruluşlarına konu ile ilgili danışmanlık yapabilecek, halkla ilişkilere ilişkin yurt içindeki ve dışındaki gelişmeleri ve buna bağlı olarak yeni anlayış ve teknolojilerden yararlanma olanaklarını ilgili kurumlara duyuracak ve halkla ilişkiler hizmetinin ana ilke ve kuralları ile belirlenmesini sağlayacak merkezi düzeyde bir örgütsel modele duyulan gereksinim gelmektedir. Nitekim eksikliğin sonucu olarak, halkla ilişkiler uygulamasında her kurum ayrı bir anlayışın sahibi bulunmakta; konuya ilişkin yeni gelişme ve teknolojilerden yararlanma olanakları son derecede sınırlı kalmakta ve konuyla ilgili kurumlararası etkileşim en alt düzeyde gerçekleşmektedir. Sonuçta, halkla ilişkiler konusu ile ilgili uygulamalar, birbirlerinden kopuk ve ayrı bir görünüm sergilemektedir.

2. Kamu örgütlerinde halkla ilişkiler ve enformasyon konusunun anlamı ve dayandığı temel düşünce yeterince anlaşılammıştır. Bunun sonucu olarak halkla ilişkiler küçümsenmiş ve örgüt için halkın taşıdığı değer hep görmezlikten gelinmiştir.

Aynı bağlamda halkla ilişkiler adına, gerçekte halkla ilişkiler konusu dışında kalan ya da halkla ilişkilerin ancak dar bir kesimini oluşturan uygulamalara gidilmiş ve bu arada reklam ve propagandaya ağırlık verilerek, kısa dönemli çıkarlar uğruna örgütsel amaçları gözardı eden anlayışların gelişmesine olanak hazırlanmıştır.

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

Vurgulamak gerekirse, basın ve halkla ilişkiler birimleri yeterli nitelik ve nicelikteki insangücünden çoğunlukla yoksun durumdadırlar. Buna koşut olarak, bu birimler, çağdaş anlamda halkla ilişkilerin gerekli kıldığı teknoloji ve donanıma da sahip bulunmamaktadırlar. Halkla ilişkiler birimlerinde yetişmiş eleman sıkıntısı çekilmesinin kurumsal nedenlerinden birisi, bu personele sağlanacak statü ve olanaklarla ilgilidir. Başka bir neden ise, halkla ilişkiler uzmanlık alanının örgün ve yaygın eğitim içinde yeterli ağırlıkta yer almaması ve dolayısıyla yetişen eleman sayısındaki nitelik ve nicelik düşüklüğünden kaynaklanmaktadır.

4. Kamu personeli halkla ilişkiler konusunda yeterli bilgiyle donanmış değildir. Bu yetersizlik ister istemez yöneten-yönetilen ilişkilerinde, yönetilenin sorunlarının gereği gibi önemsenmemesi ve yönetenin

kendisini üstün görme davranışına yol açmaktadır. Bu da zorunlu olmadığı sürece, halkın, yönetimle ilişkiye geçmekten sakınması gibi olumsuz bir sonuç doğurmaktadır.

Halkla ilişkiler ve enformasyon konusunun hizmet öncesi eğitimde, farklı öğretim programları arasında geçişim sağlayacak biçimde yer almaması ya da ancak sınırlı bir çerçevede konunun ele alınması sonucu, özellikle kamu yöneticileri halkla ilişkiler konusuna yabancı kalmaktadırlar. Dolayısıyla halkla ilişkiler ve enformasyon konusu yönetimde yeterince bilinmemekte ya da bilinse bile savsaklanmaktadır. Yine hizmet öncesi öğretim programlarındaki geçişimsizliğin bir sonucu olarak, halkla ilişkiler görevlileri de yönetim ilke ve gereklerinden genellikle uzakta bulunmaktadır. Buna göre, halkla ilişkiler birimlerinin işlevlerinde olumsuz yönde beliren amaçsal kaymanın başlıca nedenlerinden birisini bu eğitim eksikliği ile ilişkilendirmek yanlış olmayacaktır.

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

Aynı bağlamda, bakanlıklarda devlet memurlarının, kamu görevleri hakkında; basına, haber ajanslarına ya da radyo ve televizyon kurumlarına bilgi ve demeç vermeleri 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 15. maddesi ile yasaklanmış ve bu yetki, bakanın yetkili kılacağı görevli ile sınırlandırılmıştır. (İllerde ise aynı yetki valiler ve yetkilendirecekleri görevli ile sınırlıdır.) Ancak basın ve halkla ilişkiler hizmetlerinin bütünlüğü içinde, bir anlamda bakanlık sözcülüğü yapma gibi bir görev, uygulamada Dışişleri Bakanlığı dışındaki bakanlık ve kuruluşlarda gözlenmemektedir. Varolan basın ve halkla ilişkiler müşavirlerinin bu çerçevedeki görevleri de yukarıda vurgulanmaya çalışılan gerekçelerle bakanlık sözcülüğünü kapsar bir görünüm sergilememektedir.

6. Adı ister basın ve halkla ilişkiler müşavirliği isterse halkla ilişkiler müdürlüğü olsun, kamu kuruluşlarındaki halkla ilişkiler birimleri, bu hizmeti daha çok bir duyurma anlayışı içinde yürütmeye çalışmaktadırlar. Yönetilenlerin istek ve beklentilerini öğrenmeye dönük çaba ve değerlendirmelere gereken önem verilmemekte; bu birimlere ulaşan yazılı başvurular da çoğunlukla, ilgili olduğu konu çerçevesinde öteki birimlere çıkma yapılarak baştan savılmaktadır. Oysa bütün bu uygulamalar, çoğulcu bir toplumsal sistem oluşturma ve demokratikleşme yönünde belli bir aşama almış olan toplumda, halkın devletten ve onun kişiliğinde kamu yönetiminden çeşitli yakınmalarına neden olmakta, bu arada da kamu yönetiminin toplumdaki görüntüsüne ilişkin sorunlar güncelliğini ve ağırlığını artırarak korumaktadır.

7. Kamu örgütlerinde halkın sorunlarının çözülmesi değerlendirilmesi, çok uzun zaman alan bir süreci gerektirmekte ve ayrıntılara kadar inen yazılı kurallara uyarak yapılmaktadır. Bunun başlıca nedeni, örgütsel eylem ve disiplinin, kamu örgütlerinde bu yazılı kurallarla (yasa, tüzük, yönetmelik, vb.) sağlanmasıdır. Öte yandan halkın sorunlarına, yönetimin varolan olanakları ve gerekleri dikkate alınarak çözümler aranması zorunluluğu, örgüt gerekleri dışındaki değişkenlerin gözardı edilmesi sonucunu doğurmakta; bu da örgütsel düzeyde yönetim ile halk arasındaki ilişkileri olumsuz yönde etkilemektedir. Halkın sorunlarına genelde yönetimin arzusuna uygun bir sistem içinde yaklaşılması, daha önce de belirtildiği gibi, yönetenin yönetilene göre üstünlüğü yaklaşımına dayanmakta; bir başka deyişle, yönetimin kendisini halkın hizmetinde bir araç olarak görmemesi gerçeğinden kaynaklanmaktadır.

8. Halkla ilişkilerin niteliğini olumsuz yönde etkileyen bir etken; kuruluşun konumu, işlevi ve yükümlülüklerinin halk tarafından yeterince bilinmemesidir. Kuruluşun varoluş gerekçesinin bilinmemesi, doğal olarak, onunla kurulacak ilişkinin etkililik düzeyini düşürmektedir.

Nitekim halk, kendi sorunlarının çözümüne ilişkin ilgili ve yetkili organları bulmakta güçlüklerle karşılaşmaktadır. Kamu kuruluşlarındaki karşılama ünitelerinin yetersizliği, halkın, ilgili birimlere ulaşmasında gereksiz zaman yitirilmesine neden olmaktadır. Bu durum örgütün halkla ilişkiler birimi açısından, tanıtma işlevinin gereğini açıkça ortaya çıkarmaktadır.

9. Kamu örgütlerinde yönetim, örgütün kamuoyuna tanıtılmasında ve halka yönelik olarak alacağı kararlarda, dolaylı da olsa halkın kararlara katılımını isteksizlikle karşılama eğilimindedir. Bu noktada, kamu yönetiminde kendini gösteren önemli bir sorun, insan ilişkilerindeki duyarsızlık olarak görünmektedir. Duyarsızlığın çeşitli nedenleri arasında; iletişim eksikliği, kamu görevlerine ilişkin toplumsal algılama biçimi, kurumsal geleneklere aşırı bağımlılık ve örgütsel değişmeye direnme başlıcalarıdır.

10. Yönetimler ancak etkili ve sistemli halkla ilişkiler programları aracılığıyla hizmet ilişkisi içinde oldukları toplum kesimlerinin katılım, destek ve işbirliğini sağlayabilme olanak ve gücündedirler. Bu açıdan alındığında, kamu kesiminde örgütlenen halkla ilişkiler birimleri, kuruluşun hizmet ilişkisi içinde bulunduğu kesimlerle (kendi çevresi ile) sağlam bağlar kurarak, onlarla bütünleşmeyi sağlayacak bir uygulamaya dönük işleyişten yoksun durumdadırlar. Bu durum Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler anlayış ve uygulamasının öze yönelik bir biçimde gereği gibi yerleşmemesinin bir sonucu olarak düşünülebilir. Bunun sonunda varolan birimlerde halkla ilişkiler, yerini, basınla ilişkilere bırakma gibi bir eğilim içine girmiş gözükmektedir.

En iyimser biçimde bakıldığında bile, yönetimlerin halkla ilişkiler adına yaptıkları çalışmalar, yapısal anlamda daha çok, biçimsel konuları ön planda tutan bir görünüm taşımaktadır. Bir başka anlatımla, Türkiye'de halkla ilişkiler anlayışı, ağırlıklı olarak, yönetilenlerin yönetimle olan ilişkilerini yalınlaştırma yoluyla, halkın tepkilerinin önlenmesi gibi genel bir amaca yöneliktir. Nitekim yıllık programlarda alınması öngörülen önlemlere bakıldığında da bu durum, kolaylıkla görülmektedir. Bu noktada, salt kırtasiyeciliği azaltma yoluyla halkla ilişkilerde gelişmeyi beklemek, kendi başına bu ilişkileri geliştirme yolunda bir adım olmakla birlikte; halkla ilişkilerin öngördüğü amaçların ancak çok sınırlı bir bölümünü karşılar bir özellik göstermektedir.

B. ÖNERİLER

1. Türk kamu yönetiminde halkla ilişkiler uygulamasının belirli bir anlam kazanarak, gelişme gösterebilmesinin ön koşulu, yönetimin kendisini halkın hizmetinde bir araç olarak görebilmesidir.

Nitekim bunun bir gereği olarak, aşağıdaki temel ilkelerin birer çıkış noktası olarak ele alınıp benimsenmesi gerekmektedir. Buna göre:

a. Devlet kuruluşlarınca yürütülecek örgütsel eylem ve işlemler halkın güvenini ve desteğini kazanıcı yönde olmalıdır.

b. Yönetime halkın güven ve desteğini vermesinde, katılımcı, saydam ve insanı merkez alan bir yönetim anlayışı temel alınmalıdır.

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

d. Halkla iletişim kurma konusu ciddiyetle ele alınmalı ve kurumsal iletişim kanalları geliştirilerek, bunların her biçimde açık tutulmasına özen gösterilmelidir.

e. Kamuoyuna ve kamuoyu denetimine önem verilmelidir.

f. Kamusal örgütlerin işleyişinde, yansızlık ve nesnellik ilkelerinin öngördüğü yapısal ortam sağlanmalı ve korunmalıdır.

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

2. Merkezi düzeyde halkla ilişkiler ve enformasyon hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bulunan Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, ilgili hizmetlerdeki etkililiğin yükseltilmesi amacıyla, Devlet Enformasyon Başkanlığına dönüştürülmelidir. Bu çerçevede anılan başkanlık, Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğünün bugünkü görevleri yanında; özellikle şu konularda etkili kılınmalıdır:

a. Devletin halkla ilişkiler ve enformasyon siyaseti ile hükümetçe uygulanacak stratejilerin saptanmasına yardımcı olmak;

b. Bu alanda yapılacak uygulamaların sonuçlarını izleyip değerlendirmek;

c. Merkezi düzeyde yürütülen görev ve etkinlikler konusunda, kamuoyunun çeşitli yollarla aydınlatılmasını sağlamak;

d. Anılan konuda, kamuoyunun tepkilerini saptamak ve değerlendirmek;

e. Kamu örgütlerinin halkla ilişkiler alanında gereksinim duydukları danışmanlık hizmetlerini sağlamak; halkla ilişkiler birimlerinin işlevsel anlamda geliştirilmesine yardımcı olmak;

f. Halkla ilişkiler ve enformasyon konularına yönelik hizmet standartlarını belirlemek ve geliştirmek;

g. Enformasyon alanındaki teknolojik gelişmelerin yönetim sistemine uyarlanmasına yardımcı olmak;

h. Kamu örgütlerince yürütülen halkla ilişkiler ve enformasyon hizmetleri arasında gerekli eşgüdüm ortamının yaratılmasını ve eşgüdümü sağlamak.

3. Örgütsel görevlerin yürütülmesinde, kamusal kuruluşlar ile ilgili olunan toplumsal kesimler arasında düzenli ve karşılıklı bir bilgi akış sistemi kurulabilmesi açısından; varolan halkla ilişkiler birimlerinin (ve bu arada basın ve halkla ilişkiler müşavirliklerinin) görevsel tanımlarının yapılarak, bunların geliştirilmeleri sağlanmalıdır.

Bu bağlamda, anılan birimlerin:

a. Halkla ilişkiler alanındaki yeni anlayış ve teknikleri izleyebilecek ve yeni enformasyon teknolojilerinden yararlanabilecek bir işleyişe kavuşturulmaları sağlanmalıdır.

b. Kurumsal tanıtma ve kamuoyu aydınlatma görevleri, yeni baştan ve amaca dönük olarak sistematize edilmelidir.

c. Kurumsal ölçekte alınan kararlar ile bunların uygulamaya yansıyan sonuçlarına yönelik olarak, kamuoyunun tepkilerini saptama ve değerlendirme yeterlikleri yükseltilmelidir.

4. Bakanlıklarda merkezi düzeydeki danışma birimlerinden biri olan basın ve halkla ilişkiler müşavirliklerinin başında bulunan müşavirlerden, bakanlığın görev alanına giren konularda, yetkili kişi olarak, kamuoyunu bilgilendirme gibi bir görev beklenmekteyse de, uygulamada bu durum, gereği gibi sağlanamamaktadır. Bu noktada; bakanlık düzeyinde izlenen örgütsel siyasalar ile bunların uygulamaları

konularındaki bakanlık görüşünün ortaya konularak duyurulmasında, bakanlık sözcülüğü sisteminin kurulması uygun bulunmaktadır.

Bakanlık sözcüsü, doğrudan bakan tarafından; konumu gereği kendisiyle her an ilişki kurabilecek olan müsteşar yardımcılar arasında seçilmelidir. Bu seçimde, bakanlık sözcüsünün, örgüt içi yapı ve işleyişi çok yakından tanımış olmasına özen gösterilmelidir.

Aynı uygulama, bakanlıklara bağlı ya da ilgili kuruluş olarak ilişkilendirilmiş olan kamu kurumları için de, kurum sözcülüğü biçiminde getirilmeli ve kurum sözcüleri, ilke olarak kurum başyöneticisine hiyerarşik olarak en yakın olan yöneticiler arasında seçilmelidir.

Öte yandan, örgütsel açıklık kavramının da bir gereği olarak, bakanlık ya da kurum sözcülüğü yanında, örgütsel hiyerarşinin belirli bir aşamasında bulunan birim yöneticilerinin (genel müdür, bağımsız daire başkanı, vb.); ilgili oldukları birimlerin görev alanıyla ilgili konularda kamuoyunu bilgilendirmelerine de olanak sağlanmalıdır. Bunun için, hizmet özellikleri dikkate alınırken; konuyla ilgili sınırlayıcı mevzuatta düzenlemelere gidilmelidir.

5. Halkla ilişkiler birimlerinden beklenen görevlerin gereği gibi gerçekleştirilebilmesi açısından, bu alanda, yetişmiş insangücü sorununun en kısa sürede çözümü sağlanmalıdır. Bunun için:

a. Halkla ilişkiler birimleriyle ilgili örgütsel görev ve pozisyonlar sistem çözümlenmesi yoluyla tanımlanarak, ilgili pozisyonların gerektirdiği işgören nitelikleri saptanmalı; bu alanda çalışacak nitelikli işgücünün birim ve kurum içi örgütsel konumları açıklığa kavuşturulmalıdır.

b. Halkla ilişkiler birimlerinin uzmanlık gerektiren hizmetleri, ilkece, bu hizmet alanıyla ilgili konularda yüksek öğrenim görmüş işgörelere açık tutulmalıdır. Ancak, alanın gerektirdiği sayısal anlamdaki nitelikli insangücü sorununun kısa dönemde aşılabilmesi açısından, yetiştirme alanı doğrudan ilgili hizmetlere yönelik olmamasına karşın, bunlara yakın ya da benzer dallarda öğrenim görmüş insangücünden de yararlanma yolları araştırılmalıdır. Bu bağlamda, çeşitli yaygın eğitim tekniklerinden yararlanma konusuna önem verilmelidir.

c. İlgili birimlerde görevli halkla ilişkiler uzmanlarının, görev yaptıkları örgütü ve örgütsel işleyişi yakından tanımaları sağlanmalıdır.

d. Halkla ilişkiler alanında yükseköğretim düzeyinde yürütülen örgün eğitim programlarının geliştirilmesi ve bunların yönetim biliminin verileri ile desteklenmesi sağlanmalıdır.

e. Halkla ilişkilere yönelik uzmanlık hizmetlerinde işgören istihdamı, aşamalı olarak, halkla ilişkiler uzman yardımcılığı ve halkla ilişkiler uzmanlığını temel alan bir geliştirme yaklaşımına dayandırılmalıdır.

IV

ANA HİZMET GRUPLARI

1. EKONOMİ VE MALİYE

A. DURUM

1. Kamu otoritelerinin ekonomik ve mali kararları almasına ve uygulamasına katkıda bulunan kuruluşların tümü, ekonomik ve mali yönetim içinde yer almaktadır.

Merkezi düzeyde bu yönetsel örgütlenmenin temel yapı taşları ise; Bakanlar Kurulu, bakanlıklararası kurul ve komiteler, Başbakanlık, Başbakanlık bağlı kuruluşları ve bakanlıklardır.

2. Planlı döneme geçilmesi, kamu yönetiminin planlı kalkınmanın gereklerine uyum sağlayacak bir biçimde düzenlenmesi gereğini doğururken, ekonomi yönetiminin örgütsel bağlamda geliştirilmesi de, öncelikli konular arasındaki yerini her zaman korumuştur. Planlı dönemdeki ekonomik ve mali yönetim yaklaşımı bağlamında; gerek bakanlıklararası eşgüdümsel düzenlemeler, gerekse Başbakanlık ve onun bağlı kuruluşları düzeyinde yeni yapılanmalara gidilmiştir.

Bu alanda yeni bakanlıkların oluşturulması ya da varolan ilgili bakanlıkların örgütsel işleyişlerinin düzenlenmesi yönündeki uygulamaları da aynı çerçevede değerlendirmek gerekmektedir.

3. Ekonomi yönetimiyle ilgili en önemli düzenleme alanlarından birisi Başbakanlıktır. Başbakanlık örgütü ile ilgili 3056 sayılı kuruluş yasası, getirdiği düzenlemelerle Başbakanlığı bakanlıkların üzerinde hiyerarşik bir makam durumuna sokmuş bulunmaktadır.

Öte yandan bu yaklaşımın da bir yansıması olarak, doğrudan Başbakanlığa verilen ya da başka bakanlıklardan Başbakanlığa aktarılan çeşitli görevlerdeki artış sonucu, Başbakanlık asıl işlevinden uzaklaşarak bir tür süper bakanlık konumu kazanmıştır. Bu raporun Başbakanlık Bölümünde de vurgulandığı gibi, yapılan düzenlemeler sonunda Başbakanlık, hemen bütün bakanlıkların ayrı ayrı hizmet alanlarını kapsayacak genişlikte ekonomi ve maliyeyi de kapsayan çeşitli görevlerle donatılmış bir yapı özelliği kazanmıştır.

4. Başbakanlık ana hizmet birimlerindeki genişlemeye koşut olarak, Başbakanlık bağlı ve ilgili kuruluşlarının da giderek çeşitlenip çoğaldığı dikkat çekicidir. Özellikle bağlı kuruluş sayısındaki büyük artış, Başbakanlığın bir tür hizmet bakanlığı konumuna gelişinin tipik bir göstergesini oluşturmaktadır.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) hakkındaki 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin, KİT'lerin Başbakanlıkla da ilgilendirilmelerine olanak tanınması karşısında; bu kuruluşların önemli bir bölümü, ekonomik alanda temel yönlendirici bir konuma gelmiş olan Başbakanlıkla ilgilendirilmişlerdir.

Bugünkü biçimiyle DPT, DİE, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ve Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile birçok kamu iktisadi teşebbüsünün çeşitli statüler altında Başbakanlık kapsamı içinde bulunduğu görülmektedir.

Bu gelişmeler sonucu Başbakanlık, ekonomi yönetiminde 1983 öncesine oranla, eşgüdüm sağlama işgörüsünden çok, çeşitli alanlarda olduğu gibi ekonomik alanda da icrai işlevleri üstlenmiş dev bir yapı özelliği kazanmıştır. Böyle bir yapıyı Başbakanlığın anayasal konum ve işleviyle bağdaştırmak olanaklı değildir.

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

Kaldı ki, devlet bakanlarının atanma gerekçesinin dışında yürütme görevleriyle de yetkilendirilmiş olmaları, bunları çoğu kez bir hizmet bakanı konumuna getirmektedir. Devlet bakanlarının bir hizmet bakanı konumuna gelme olgusu, yönetimi kendilerine verilen kuruluşlar açısından çarpıcı biçimde açığa çıkmaktadır. Bunun sonucunda, ekonomi yönetiminde çok başlılık olarak eleştirilen ve bir bütünlük taşıması gereken hizmetlerin birden çok devlet bakanı ve hizmet bakanlığı arasında bölüştürülmesi biçimindeki uygulama, ussal bir görev dağılımını ortadan kaldırmaktadır.

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

7. Kamu görevlerinin nitelik ve nicelik olarak gelişmesi, devletin yeni yeni görevler üstlenmesi ile bir koşutluk göstermekte, bu da uzmanlaşmış bakanlıkları ortaya çıkarmaktadır. Bu bakanlıkların önemli bir bölümü ekonomik alana ilişkindir.

Bugün Maliye ve Gümrük, Sanayi ve Ticaret, Tarım Orman ve Köyişleri ile Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlıkları, doğrudan ekonomik ve mali yönetimin ilgi alanında bulunan bakanlıklardır.

Ekonomi yönetimi yönünden yaklaşıldığında, anılan bakanlıkların kuruluş ve görev alanları açısından, bu konuda bir çerçeve yasa özelliği taşıyan 3046 sayılı yasa gereklerinin yeterince dikkate alınmamış olduğu gözlenmektedir. Nitekim daha önce de belirtildiği gibi, bu yasada öngörülen aynı ya da benzer hizmet ve görevlerin tek bir bakanlıkça ya da bu bakanlığın sorumluluğunda yürütülmesi ilkesi, uygulama boyutunda boşlukta kalmaktadır. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı örgütlenmesi, bu durumun tipik bir örneğidir.

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

Ekonomi yönetiminde bakanlıklararası eşgüdümün sağlanması ve ilgili kararların alınmasında önemli işlevler üstlenmiş bulunan kurul ve komite uygulamalarında, bunların hukuksal yönden, değişik güçteki yönetsel metinlerle yapılandırıldıkları anlaşılmaktadır. Nitekim bunun bir örneği olarak, Yüksek Planlama Kurulu ile Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu yasayla; GAP Yüksek Kurulu KHK ile; Bakanlıklararası Ekonomik Kurul, Bakanlar Kurulu Kararıyla ve Avrupa Topluluğu Üst Kurulu da bakanlık genelgesiyle oluşturulmuşlardır.

Uygulamada bakanlıklararası ekonomik kurul ve komitelerin yapısal olarak benzerlik ve süreklilik göstermedikleri; bunlardan kimilerinin bakanlarla kamu görevlilerinden oluşan karma bir nitelik taşıyarak siyasal ve yönetsel sorumluluğun belirsizleştiği; kimilerinin ise, sağlam bir hukuksal dayanaktan yoksun oldukları; bu arada, bunların yapı ve yetki dağılımları arasında da önemli ayrılıklar bulunduğu gözlenmektedir.

Özellikle bu son durum ilgili kurullara verilen görev ve yetkilerin niteliğinden kaynaklanmaktadır. Öyle ki, başlangıçta yetkili makam ve organlar arasında eşgüdüm sağlama ve alınacak kararlara yardımcı olma amacıyla kurulmuş olan kurullara zamanla, yürütmeyi ilgilendiren kararlar alma yetkisinin de tanınması yolu açılmıştır.

9. Varolan anayasal sisteme göre, hükümetin genel siyasetini ilgilendirmeyen konular, bakanların yetkisi içinde yer almaktadır. Hukuksal açıdan eşit konumdaki bakanların, birbirleriyle ilgili nitelik taşıyan ortak işlerini kendi aralarında anlaşarak yürütmeleri gereğine karşın, kimi bakanlardan oluşan kurullarda, kurul üyesi olmayan bakanların yetki alanlarına giren konularda kararlar alınarak, kurula katılmayan bakanlara bunların bir tür empoze edilmeye çalışılması, Bakanlar Kurulunun ortak sorumluluğu ve her bakanın ayrı ayrı sorumlulukları ilkesiyle bağdaşmamaktadır.

Bu durum, yürütme sistemi içinde, Anayasada öngörülmemiş yeni organlar yaratılması anlamına gelmektedir. Kaldı ki, bakanlar ile üst düzey kamu görevlilerinden oluşan karma yapılı kurul ve komiteler uygulaması da, siyasal ve yönetsel sorumluluklar arasında geçişmelere yol açmak gibi bir başka önemli sakınca da yaratmaktadır. Yine, varolan anayasal sisteme göre, bakanların siyasal yetkilerinin, Anayasa açıkça izin vermediği sürece kamu görevlilerine aktarılması da olanaklı değildir.

10. DPT Müsteşarlığı, hükümete siyasa saptamada yardımcı olmak ve kalkınma planlarını hazırlamak üzere, 1960'lı yılların başında küçük bir danışma birimi olarak kurulmuştur. İşgörsü gereği hükümetin genel siyasasına göre bakanlıklar arasında işbirliğini sağlayan bir birim özelliği taşıması yüzünden Başbakanlığa bağlanmış olan DPT, geçen süre içinde büyük bir yapı değişimine tabi tutulmuştur. Bu süreçte, anılan müsteşarlık, başlangıçta öngörülen görev alanının dışına çıkarak, ekonomik uygulamaya yönelik türlü görevler üstlenmiş ve buna koşut olarak da örgüt yapısı, ana hizmet birimi düzeyinde 10 ayrı genel müdürlük olacak kadar genişlemiştir.

Özellikle Teşvik ve Uygulama, Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler Genel Müdürlükleri DPT'nin uygulamaya yönelik işlev değişikliğini gösteren temel birimleridir. Bu yapısıyla DPT, ekonomi yönetiminde çok başlılık ve dağınıklığın belirgin örneklerinden birisini oluşturmaktadır.

11. İstikrarlı ve güvenilir kaynaklardan gelir sağlanması yoluyla birikimleri özendirerek, yaratacağı ek finansman kaynakları ile kamu yatırımlarını hızla gerçekleştirmek gibi amaçlarla 1984 yılında kurulmuş olan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı, kısa sürede, büyük bir ağırlık kazanmış ve ekonomi yönetiminin temel yapı taşlarından birisi durumuna girmiştir. Ancak üstlendiği görevlerin daha etkili biçimde gerçekleştirilmesi anlayışından yola çıkılarak, sözkonusu kuruluş, 1990 yılında Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı olarak yeniden düzenlenme yoluna gidilmiştir.

Bu düzenlemeyle oluşturulan Kamu Ortaklığı İdaresinin ilgi ve hizmet alanı çok geniş bir çerçeveye yayılmış bulunmaktadır. Nitekim 414 sayılı kuruluş KHK'sına göre, Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığının en önemli görev alanlarından birisini 3291 sayılı yasa çerçevesinde KİT'lerin özelleştirilmesi görevleri oluşturmaktadır. Ayrıca; gelir ortaklığı ve hisse senetleri çıkarmak, işletme hakkı vermek, altyapı tesislerinin tarife ve ücretlerini saptamak, bu tesislerin bakım-onarım vb. harcamalarını ilgili fondan karşılama ilkelerini belirlemek, gelir ortaklığı ve hisse senetlerini satın almak, bunların yeniden satışını yapmak, yurtiçi ve yurtdışı kredi almak, iç ve dış tahviller ile menkul kıymetler çıkarılmasını sağlamak gibi görevler de Kamu Ortaklığı İdaresinin yetki alanı içinde bulunmaktadır.

Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığının özellikle son dönemde Menkul Kıymetler Borsasında giriştiği operasyonlar da dikkate alındığında; bu başkanlıkça yürütülen görevlerin, daha esnek yapılı ve özel hukuk hükümlerine bağlı bir yapılanma içinde değerlendirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

12. Ekonomik ve mali yönetimde önemli kuruluşlardan birisi, 1983 yılında örgütlenmiş bulunan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığıdır. Söz konusu müsteşarlığın kuruluş amacı; ekonomi ve dış ticaret siyasalarının saptanmasına yardımcı olmak ve bu siyasalar çerçevesinde ilgili ekonomik faaliyetleri düzenlemek, uygulamak, uygulamayı izlemek ve geliştirmektir. Gerçekte Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı iki ayrı hizmet türünün hizmet bakanlıklarından ayrılarak birleştirilmeleriyle oluşturulmuş, yapay bir kuruluş görünümü taşımaktadır. Anılan müsteşarlık bu biçimiyle, ekonomi yönetiminin Başbakanlıkta odaklaşmasını sağlamaya yönelik bir yaklaşımın ürünüdür. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı, ekonomi yönetimi açısından, daha önce de vurgulanmaya çalışıldığı gibi, sakıncalı bir yönetsel yapı ortaya koymaktadır.

Bu noktada, Sermaye Piyasası Kurulunun da yasayla verilen göreve uygun bir konumda bulunmadığı, özerk statüde bir kuruluş olması gerekirken; bağlı bulunduğu Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının müdahale alanı içinde yer aldığı gözlenmektedir.

13. GAP İdaresi Başkanlığı, çeşitli bakanlık ve kamu kuruluşlarının görev alanlarına giren konularda, kimi zaman uygulayıcı kimi zaman da yönlendirici ve eşgüdüm sağlayıcı bir kuruluş olarak yapılandırılmıştır. Nitekim GAP İdaresinin görevleri arasında yer alan, yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütme, nâzım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapma veya yaptırma görevleri, uygulayıcı nitelikteki görevler arasında yer alırken; kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerin yapılmasında koordinasyonu sağlama, bölge içindeki faaliyetleri yönlendirme, uygulanmasını değerlendirme ve takip etme görevleri de yönlendirici ve eşgüdüm sağlayıcı niteliktedir.

Uygulamaya yönelik görevler verilmesine karşın GAP İdaresinin işlev yönünden, temelde, daha çok yönlendirici ve eşgüdüm sağlayıcı olacağı anlaşılmaktadır. Ancak bu başkanlığa verilmiş olan uygulamacı görevler ve aynı zamanda başkanlığın bölge müdürlüğü düzeyinde bir taşra örgütlenmesine de gitmekte olduğu düşünüldüğünde; bu durum, taşra yönetimi açısından, özellikle kamu kurumları ve yerel yönetimlerle görev ve yetki çatışmalarının ortaya çıkması sonucunu doğurabilecek bir özellik taşımaktadır. (Bu konuda önerilen model için bkz. II-2/B)

14. Ekonomi yönetiminde önem taşıyan yeraltı ve yerüstü doğa kaynakları ile ürünlerinin üretim, iletim, dağıtım ve tüketim ücretlendirme siyasasını saptamak, enerji ücretlendirme ilkelerini belirlemek ve bunların uygulanmasını denetlemek gibi görevlerin yerine getirilmesinde, karar sürecinin işleyişi yönünden genel bir yetersizlik ve dağınıklık bulunmaktadır.

Bunun başlıca nedenlerinden birisi, ilgili görevlerin etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlayacak, yapılan çalışmaların ana çerçevesini oluşturacak etkili bir enerji ve doğal kaynakları kullanma siyasasının yürütülememesidir. Bunun gerisinde ise, enerji alanında görev yapan kuruluşların, başta devlet bakanları olmak üzere, birden çok bakanlık arasında dağıtılmış olması yatmaktadır. Bu durum doğal olarak ilgili siyasaların saptanması ve bunların uygulanmaya konulması yönünden gerekli eşgüdümün sağlanmasını güçleştirmekte ve hizmet etkililiğini olumsuz yönde etkilemektedir. (Bu konuda bkz. IV-3/A ve 3/B)

Öte yandan enerji ve madencilik kaynaklarının ekonomi anlayışıyla kullanılmasında çeşitli uygulama sorunları da önemini korumaktadır. Enerji alanında gerekli envanterlerin hazırlanmamış olması, yabancı ülkelerin enerji siyasalarına yönelik gelişmelerin yakından izlenememesi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilgili bakanlık olarak 233 sayılı KHK'ya bağlı kuruluşların enerji ücretlerinin saptanması yönünden etkili durumda bulunmaması, ücret tarifelerinin gerçekçi biçimde belirlenememesi konuları, bu sorunlardan ilk akla gelenlerdir. Bu arada konuyla ilgili kimi alanlarda yasal boşluklar da göze çarpmaktadır. Nitekim bunlardan birisi, Maden Yasası dışında kalan jeotermal kaynaklarla ilgili olup; bu alanda tam anlamıyla bir yasal boşluk kendisini göstermektedir.

15. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı örgütlemesi hem yapı hem de işleyiş yönünden ekonomi yönetimi gerekleriyle uyumlu bir özellik taşımamaktadır.

Öte yandan anılan bakanlığın ekonomi yönetimi açısından önem taşıyan sanayi ürünleriyle ilgili ücret belirleme, iç piyasanın denetimi, 3003 sayılı yasanın uygulanması, devlet adına ürünü alma, sanayi kredilerini sağlama gibi konulardaki görevlerin yerine getirilmesinde; siyasal nedenlerle işin gereğine uymayan uygulamalar, o arada da aynı konularda çok sayıda kuruluşun yetkilendirilmesinden kaynaklanan eşgüdüm sorunları kendisini göstermektedir.

16. Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının ekonomi yönetimi açısından önemli bir görevi tarımsal amaçlı kooperatiflere ilişkindir. Görev ayrımında kesin bir açıklık olmaması nedeniyle, uygulamada, tarımsal amaçlı kooperatiflerin kuruluş ve mevzuat işlemleri hem Tarım Orman Köyişleri Bakanlığınca ve hem de Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca yürütülmekte; böylece, ilgili işlemler yönünden görev girişiklikleri ortaya çıkmaktadır.

17. Maliye ve Gümrük Bakanlığının görevlerinden birisi, devletin mal varlığının yönetimiyle ilgilidir. Bakanlığın bu konudaki görevlerini Milli Emlak Genel Müdürlüğü yürütmektedir.

Milli Emlak Genel Müdürlüğünün varolan görevlerini gerçekleştirmede ve özellikle devlet (hazine) malı taşınmazların kayıtlarını tutma ve bunları koruma konusunda yeterli olup olmadığı tartışmaya açıktır. Ancak, ülkenin kadastral haritasının tamamlanmamış olması, devletin özel mülkiyeti içinde yer alan

taşınmazların belirlenmesini güçleştirmektedir. Ayrıca, büyük ölçekli kentsel yerleşim merkezleri çevresindeki hazine arazilerinin gecekondular yoluyla iskânı da bu konuda bir başka önemli sorunu ve yönetimin bu alanda yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır.

18. Devlet malı taşınmazların tahsis görevi Milli Emlak Genel Müdürlüğünün iken; köy hizmetleriyle ilgili 2634 sayılı yasa, sulama alanlarında tarım reformuyla ilgili 3038 sayılı yasa ve 6831 sayılı Orman Kanunu gibi çeşitli yasalarla Turizm, Tarım Orman ve Köyişleri ile Bayındırlık ve İskân Bakanlıklarına aktarılan görevler sonucu, Milli Emlak Genel Müdürlüğünün ve dolayısıyla da Maliye ve Gümrük Bakanlığının tahsis konusundaki görev alanı ve varolan görevlerini yerine getirmedeki etkinliği sınırlandırılmıştır. Bu durum, devletin mal varlığının taşınır taşınmaz ayrımına gidilmeden, hazine kavramı çerçevesinde ve bir ekonomik yaklaşım içinde yönetilmesini güçleştirmektedir.

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

Fon uygulamalarının temelinde, bütçelerde öngörülen ödeneklerin harcama işlemlerinin çok ve karmaşıklığı, ihale ve satın alma yöntemlerinin güçlüğü gibi sorunlardan kaçınmak yatmaktadır. Bu nedenle fonların, kimi Avrupa ülkelerinde de görüldüğü biçimiyle; hızlı karar alınıp kolayca harcama yapılması gereken konularla, bir yıldan uzun sürecek işlerde etkili bir planlama yapma ve belirli alanlardan sağlanan kaynakların yine bu alanda gerçekleştirilecek hizmetlere yöneltilmesi gibi amaçlarla geliştirildikleri anlaşılmaktadır.

Sayıları 140'ı aşan fon uygulamasında, kamusal nitelikte olan kamulaştırma, bina kiralama, demirbaş ve taşıt alımı, vb. harcamalar karşılanmaktadır. Bu konudaki genel görüş, anılan fonlarda kaynak israfının büyük boyutlara ulaştığı yönündedir.

Gerçekten de fonların sayıca çokluğu ve aynı amaca yönelik birden çok fonun oluşturulması uygulamaları yanında; bunların, sağlıklı yönetimin ön koşullarından olan muhasebe sisteminden yoksun bulunmaları ve birçok fonun teknik açıdan etkili bir denetime bağlı tutulmaması, bu alandaki başlıca sorunlar olarak dikkat çekmektedir. Aynı biçimde, sözkonusu fonların siyasal denetimi konusunda da bir boşluk bulunması, fon konusuna daha dikkatle yaklaşılmasını zorunlu kılmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Başbakanlığın, gerek bağlı ve ilgili kuruluşları, gerekse üstlenmiş olduğu yetkiler nedeniyle ekonomik alanda anayasal konumuyla güç bağdaşır bir hizmet bakanlığı durumuna geldiği dikkate alınarak, bu raporun Başbakanlık Bölümünde vurgulanan ilkeler çerçevesinde, Başbakanlık ilgili kuruluşları ve özellikle KİT'ler görev alanlarına ilişkin hizmet bakanlıklarıyla ilgilendirilmelidir.

Ancak bu durumda, hizmet bakanlıklarının büyümesi sonucu, belirli bir örgütsel büyüklüğe ulaşmayla birlikte, bunların yönetiminde gerekli etkililiğin sağlanması açısından kimi sorunlar çıkabileceği ileri sürülebilir. Bunun önlenmesi için, kimi Batılı ülkelerde de görüldüğü gibi, Bakanlar Kurulu üyesi olmayan bir tür bakan yardımcılığı sistemi üzerinde durulabilir.

2. Başbakanlığın ekonomik alanda geniş yürütme görevleri üstlenmiş bulunması, çok sayıda devlet bakanının bu görevlerle ilgili konularda görevlendirilmesine yol açmıştır.

Başbakanlığın temel işlevlerine çekilmesi bağlamında; devlet bakanlarının sayısı azaltılırken, ekonomik alanla ilgili konularda başbakana yardımcı olacak bir devlet bakanı ile başbakan yardımcısının bulunması yeter görülmelidir.

3. Ekonomik alanda izlenecek yönetsel siyasalara yön vermek ve bunların uygulama geçerliğini artırabilmek yönünden, kamu ve özel kuruluş temsilcilerinin katılımına olanak sağlayacak bir danışma-katılma sistemi oluşturulmalıdır.

Bu çerçevede Başbakanlıkla ilişkilendirilecek bir Sosyal ve Ekonomik Konsey kurulmalıdır. Böyle bir katılma-danışma sisteminin oluşturulmasında, bu sistem içinde hangi ekonomik ve sosyal grupların temsil edileceği, temsilcilerin nasıl belirleneceği gibi yapısal sorunlar yanında; Sosyal ve Ekonomik Konseyin kuruluş biçimi, çalışma düzeni, sistem içindeki yeri, vb. türdeki konular, ayrıca belirlenmelidir.

4. Ekonomik alanda bakanlıklararası eşgüdüm birimlerinin ortaya çıkardığı uygulama sakıncaları dikkate alınarak, bu alanda yeni bir yapılanmaya gidilmesi gereği ortaya çıkmaktadır. Bunun için öncelikle, Bakanlar Kurulu içinde teknik bir küçük kabine gibi çalışabilecek, Ekonomi Yüksek Kurulu adıyla yeni bir kurulun oluşturulması sağlanmalıdır.

Ekonomik alanın genişliği ve teknik özelliği dikkate alınarak Ekonomi Yüksek Kuruluna kararların olgunlaştırılmış olarak gelmesini sağlayacak bir düzenleme de bu arada düşünülmelidir. Bunun için, anılan kurula bağlı alt kurullar kurulması en uygun yoldur. Doğrudan ilgili kamu görevlilerinin oluşturacağı bu alt kurullar; Para ve Kredi Kurulu, Yüksek Planlama Kurulu ve Avrupa Topluluğu Kurulu olarak düşünülmelidir. Böylece yeni düzenlemede, geçmiş uygulamalarda daha çok eşgüdüm gereği duyulmuş ekonomik çalışma alanlarına da bağlı kalınmış olunacaktır.

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

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

Yürütülen araştırma çerçevesinde, ekonomik örgütlenme modelleri incelenen kimi ülkelerdeki uygulamalara bakıldığında, bu alanda değişik modellerin benimsenmiş olduğu ve hatta aynı ülkede ayrı zamanlarda ayrı model uygulamaları denendiği gözlenmektedir.*

(*) Örneğin Almanya, Hollanda, Danimarka ve Yunanistan gibi ülkelerde, Maliye Bakanlığı yanında ayrı bir Ekonomi Bakanlığının; Japonya'da ise, Uluslararası Ticaret ve Sanayi Bakanlığının (MİTİ) bulunduğu gözlenmektedir. Buna karşılık ABD ve İngiltere'de ise, ayrı bir Hazine Bakanlığı bulunmaktadır. Öte yandan ilginç bir örnek oluşturan İtalya'da ekonomik alanda Maliye Bakanlığı yanında; Bütçe ve Ekonomik Planlama Bakanlığı, Deniz Ticaret Bakanlığı ve Kamu İştrakleri Bakanlığı gibi beş ayrı bakanlığın varlığı dikkat çekmektedir. Bir başka ilginç örnek oluşturan Fransa'da ise, maliyeyi de kapsayan Ekonomi Bakanlığının uygulamaları başarılı olamamış; daha sonraki dönemlerde ise, Maliye ve Ekonomi Bakanlığı, Maliye Ekonomi ve Özelleştirme Bakanlığı, Ekonomi Maliye ve Bütçe Bakanlığı gibi örnekler yanında, Ekonomi Bakanlığının ve Bütçe Bakanlığının ayrı örgütlenme örnekleri de sergilenmiştir.

Ancak Türkiye özeline döndüğünde, sözkonusu ekonomik nitelikli hizmetlerin ulaştıkları boyutlar ve bu kadar geniş bir alanı tek bir bakanlık çatısı altında toplamının yaratabileceği sakıncaların dikkate alınması gerekir. Buna göre, hazinenin ve dış ekonomik ilişkilerle ilgili hizmetlerin ayrı bakanlıklar kapsamında örgütlenmeleri varolan durum açısından daha uygun bulunmaktadır. Bu yaklaşım içinde, hazineye yönelik görevler, kurulacak Hazine Bakanlığında; dış ticaret görevleri ise aşağıda kurulması önerilen Ticaret Bakanlığında toplanmalıdır.

7. Kurulması önerilen Hazine Bakanlığının görev alanlarını, bugünkü Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının hazine kesiminde toplanan görevler ile, Maliye ve Gümrük Bakanlığı ve DPT'den aktarılabilecek ilgili görevler oluşturmaktadır.

Bu yaklaşım içinde Hazine Bakanlığının ana hizmet birimleri;

a. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığından bakanlık içine alınacak Dış Ekonomik İlişkiler, Banka ve Kambiyo ve Kamu Finansmanı Genel Müdürlükleri;

b. Maliye ve Gümrük Bakanlığında aktarılabilecek Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü;

c. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığından aktarılabilecek Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü; görevleri temel alınarak yeniden örgütlenmelidir.

Aynı bağlamda, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü de Hazine Bakanlığının bağlı kuruluşu durumuna getirilmelidir.

8. Hizmet bütünlüğü ilkesiyle yaklaşıldığında, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı biçiminde bir örgütlenme, gerek sanayi gerekse ticaret alanlarıyla ilgili bütün görev ve hizmetlerin tek bakanlık içinde toplanmasını gerektirmektedir. Ancak bu durum, anılan bakanlığın aşırı ölçüde genişlemesine ve hizmet etkililiğinin düşmesine yol açabilecek çeşitli sakıncaları da yanında getirmektedir. Bu durumda hizmet özelliklerinden yola çıkılarak, sanayi ve ticaret görevlerinin iki ayrı bakanlık yapısı içinde örgütlenmesi uygun bulunmaktadır. Buna göre, değişik bakanlık ve kuruluşlar arasında dağılmış olan görev ve hizmetleri kendi içlerinde bütünleştirebilecek bir yaklaşımla, Ticaret ile Sanayi Bakanlıkları, yeni bakanlıklar olarak örgütlenmelidir.

Bu bağlamda kurulması önerilen Ticaret Bakanlığı; Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ticaret ve Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının da dış ticaret kesimiyle ilgili görevlerini üstlenmelidir. Aynı biçimde, DPT'nin Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü görevleri ile ticaret kesimine ilişkin teşvik uygulama, izleme ve değerlendirme görevleri de Ticaret Bakanlığınca gerçekleştirilmelidir.

Sanayi Bakanlığının örgütlenmesi konusu, raporun Sanayi Bölümünde ayrıntılı biçimde ele alındığından, burada ayrıca bu konu üzerinde durulmamaktadır. (Bkz. IV-2/B)

9. Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığının, varolan işlevleri doğrultusunda ve daha esnek yapılı, özel hukuk kurallarına bağlı, bir yapılaşma bağlamında, yeniden düzenlenmesi sağlanmalıdır.

Böylece oluşturulacak Kamu Ortaklığı Kurumu, ekonomide yürütülen özelleştirme çabaları ve bu arada KİT yönetimi ve hazine hissedarlığı ile olan ilişkisi de gözönüne alınarak, kurulacak Hazine Bakanlığının ilgili kuruluşu durumuna getirilmelidir.

10. Bu raporun değişik bölümlerinde vurgulanmaya çalışıldığı gibi, ekonomi yönetiminin bütünlüğü açısından, DPT, başlangıçta öngörülen işlevlerine uygun bir konuma getirilmeli ve yürütmeye ilgili görevler üzerinden alınmalıdır.

Bu yaklaşım içinde; teşvik, yabancı sermaye ve serbest bölgelerle ilgili görevler, DPT'den alınarak; ilgisine göre Hazine, Ticaret ve Sanayi Bakanlıklarına aktarılmalıdır. Bu arada, bu görevlere ilişkin genel yürütme ilkelerinin belirlenmesinde, DPT yine kendi işlevi çerçevesinde yetkili olmayı sürdürmeli; belirlenecek ilkeler doğrultusundaki uygulama ise, ilgili bakanlıklarca gerçekleştirilmelidir.

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

Böylece; birinci grup fonların Maliye ve Gümrük Bakanlığı içinde muhasebeleştirilip izlenmesi ve Sayıştayca denetlenmesi; ikinci grup fonların ise, Hazine Bakanlığınca muhasebeleştirilip izlenmesi ve Yüksek Denetleme Kurulunca denetlenmesi yoluna gidilmelidir.

Bu arada, bugünkü durumuyla fonların sayıca çokluğu ve çeşitliliği ve bir bölümünün de işlemez durumda bulunduğu gözönüne alınarak, varolan fonlardan işler durumdakilerin konularına göre birleştirilmeleri sağlanmalıdır.

2. SANAYİ

A. DURUM

1. Endüstrileşme olgusunun günümüzde temel belirleyicilerinin başında teknoloji gelmektedir. Türkiye'de bilinçli biçimde teknolojik gelişme, 1960'lı yıllarda planlı kalkınma düşüncesinin kurumsal bir yapı ile ortaya çıkmasından sonra başlamıştır.

Bugüne değin teknoloji alanında önemli gelişmeler sağlanmakla birlikte; Türkiye, endüstriyel anlamda kendi teknolojisini üreten ve geliştiren bir ülke düzeyine gelebilmiş değildir. Türkiye'ye teknoloji daha çok patent, lisans ve know-how anlaşmaları, yabancı sermaye yatırımları, makine ve donatım, teknik işbirliği programları, vb. yollarla girmektedir.

Girişimci açısından hazır teknoloji kullanımı, yeni teknoloji üretmekten ve geliştirmekten daha ucuza gelmekte; bu da teknolojiyi üretmek yerine dışarıdan hazır olarak getirmeyi çekici kılmaktadır.

2. Özel sektörün kalkınmadaki potansiyelini güçlendirmek ve bu arada da özel sektör yatırımlarını belli amaçlar doğrultusunda yönlendirmek üzere, çoğu ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamu tarafından özel sektöre türlü özendirme ve kolaylıklar sağlanmaktadır. Nitekim 1925 yılından başlayarak, sanayii geliştirme amacıyla alınan önlemlerin daha etkili ve ussal olması yönünde çeşitli adımlar atılmıştır.

Sanayide özendirme, ekonomik anlamda kaynakları harekete geçiren sermaye birikimini hızlandırmak ve özel sektör elindeki kullanılabilir kaynakların öncelik verilen sektör ve yörelerdeki yatırımlara kanalize edilmesini sağlamak amacıyla; planlı döneme geçişten başlayarak, daha yaygın bir biçimde uygulanmaktadır. Ancak uygulanan özendirme önlemlerinin etkili kılınması gereği, bu konudaki görevlerle ilgili kuruluşun, daha sistemli bir düzen içinde çalışmasını sağlayıcı yönde, yeniden ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, özendirme önlemlerine ilişkin olarak, çeşitli nedenlerle DPT'de toplanmış olan görevlerin gerçekte yanlış bir toplanma özelliği taşıdığı belirtilmelidir.

3. Türkiye'de sanayinin geliştirilmesi konusunda en önemli rolü oynayan kuruluşların başında, KİT'ler gelmektedir. Bunlar, ulusal endüstrinin kurulup geliştirilmesinde öncülük yaptıkları gibi, bugün de önemli sanayi dallarında etkin durumdadırlar.

Bugün için KİT'ler konusunda 1984 yılında yürürlüğe giren 233 sayılı KHK hükümleri uygulanmaktadır. Bu KHK, iktisadi devlet teşekkülleri ile kamu iktisadi kuruluşlarını ve bunların müesseselerini, bağlı ortaklıklarını ve iştiraklerini kapsamaktadır. Öte yandan, yine anılan KHK'ya göre, çeşitli türdeki teşebbüsler ile müessese ve bağlı ortaklıkların görevsel işleyişlerini gözetme yetkisi, bu amaçla görevli kılınan ilgili bakanlıklara ait bulunmaktadır. Burada üzerinde durulması gereken bir nokta; ilke olarak kamu iktisadi teşebbüslerinin, uzmanlık alanlarıyla ilgili ve en çok ilişki içinde oldukları bakanlığa ilgili kuruluş olarak bağlanmalarıdır. Bununla birlikte, uygulamada bu ilkenin gözetildiğini söylemek olanaklı değildir. Nitekim, bu raporun daha önceki bölümlerinde de açıklandığı gibi, bugünkü durumda bu kuruluşların önemli bir kesimi doğrudan Başbakanlık ilgili kuruluşu durumundadır.

4. Kavramsal bazda verimlilik, ekonomik kaynakların kullanımındaki etkililik derecesiyle ilgilidir.

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

5. Endüstriyel üretimde, kalite denetiminin sağlanması özel önem taşıyan ve merkezi yönetimin görevleri arasında yer alan konulardan birisidir.

Türkiye'nin de üyesi olduğu Uluslararası Standardizasyon Örgütü (ISO)'nün tanımına göre kalite; bir ürün ya da hizmetin, belirlenen gereksinimleri karşılama yeterliğine dayanan özellikleri toplamı; kalite denetimi

ise, kalite isteklerini sağlamak için kullanılan uygulama teknik ve etkinlikleridir. Bu tanımsal çerçeve açısından bakıldığında, kalite denetiminin dar ve geniş anlamları bulunmaktadır. Ulusal düzeyde alındığında, geniş anlamı olan kalite denetimi konusundaki görevlerin, endüstriyel üretimde, doğrudan, merkezi yönetim kapsamında olması gerekmektedir.

Kalite konusunda, kalite denetiminin sağlanması kadar; kalitenin belgelendirilmesi de ayrı bir önem taşımaktadır. Ürünün kalitesinin saptanıp belgelendirilmesinin araçları ise, kalite belgesi ile kaliteye uygunluk belgesi olarak ortaya çıkmaktadır. Belgelendirme işleminde temel çıkış noktası ise, öncelikle, tüketicinin korunmasını sağlamak biçiminde kendisini göstermektedir. Ancak bu ilkeye uygulamada önem verilmediği gibi, konuyla ilgili hukuksal düzenlemeler de son derece yetersizdir.

6. Ekonomik alanda standart konusu, üretilen mal ve hizmetlerle ilgilidir. Türkiye'de ürün standartlarının belirlenmesinde merkezi düzeyde görevli bulunan örgüt, Türk Standartları Enstitüsü (TSE) olmakla birlikte; standart hazırlama konusunda sanayi ve tarım hizmetleriyle ilgili bulunan bakanlıklara, kuruluş yasalarında çeşitli görevler verildiği görülmektedir. Bugünkü durumyla anılan görevler bu bakanlıklarca yerine getirilmeyerek, standart hazırlama yoluna başvurulmaktadır.

7. Türkiye'de varolan sanayi işletmelerinin büyüklüklerine göre yapılan tanımlarda, belirli bir tanım birliği sağlanmış değildir. Son yıllarda üzerinde uzlaşma sağlanmış gibi görünen bir sınıflama, işletmede çalışanların ortalaması alınarak yapılmaktadır. Buna göre, ülkemizde küçük sanayi işletmeleri yoğunluk taşımaktadır. Özel sektör kuruluşlarının çok büyük bir çoğunluğu küçük sanayi işletmesi özelliğindedir. Son çözümden, bunların desteklenip geliştirilmesine yönelik hizmetler önem kazanmaktadır.

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

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

9. Ülkenin ekonomik ve sosyal gereksinimlerinin karşılanmasında küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin payını ve etkinliğini artırmak, bunların rekabet güçlerini yükseltmek ve sanayide bütünleşmeyi ekonomik gelişmelere uygun biçimde gerçekleştirmek üzere, Sanayi ve Ticaret Bakanlığının ilgili kuruluşu olarak kullanılan Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, bu alanda önemli görevler üstlenmiştir. Geniş bir finansman kaynağına sahip olan başkanlık, kuruluşun çok yeni olması nedeniyle, bugün için öngörülen görevlerini gerçekleştirebilir durumda değildir. Buna karşın, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığının kuruluş yasasında öngörülen merkez ve enstitülere işlerlik kazandırılması ve örgütsel yapılaşmanın tamamlanmasıyla birlikte; anılan başkanlığın küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin geliştirilmesinde belirgin biçimde itici bir rol oynaması söz konusu olabilecektir.

B. ÖNERİLER

1. Ekonomik gelişmenin çekici gücünü oluşturan sanayi kesiminin toplum yararına uygun bir biçimde düzenlenmesi bağlamında, yetki ve sorumlulukların dağılımındaki belirsizliğin giderilmesi ve hizmet ikilemelerinin önlenmesi, sanayiye dönük etkin bir örgüt düzeni kurulmasını gerekli kılmaktadır. Bu amaçla, raporun Ekonomi ve Maliye Bölümünde de vurgulandığı üzere, sanayi hizmetleri, kurulması önerilen Sanayi Bakanlığı kapsamında yeniden örgütlenmelidir. (Bkz. IV-1/B)

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

3. Sanayi Bakanlığı ana hizmet birimlerinin, sanayi hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu olacakları ana görevler aşağıdaki gibi olmalıdır.

a. Sanayi Genel Müdürlüğünün görevleri:

(1) Plan ve programlar çerçevesinde, yıllık ithalat ve ihracat rejimlerinin hazırlanmasını ve uygulanmasını sağlamak üzere ilgili kuruluşlarla işbirliği yapmak;

(2) Sanayi kuruluşlarının üretimlerinin devamı ve artışı için gereksinim duyacakları yatırım malı, hammadde, işletme malzemesi ve yedek parçaları yurtiçi kaynaklardan ya da dışalım yoluyla sağlama konusunda karar vermek;

(3) Sanayi işletmelerine ait sicilleri tutmak, bilgi toplamak ve değerlendirmek;

(4) Sanayi ile ilgili çevre sorunları konusunda çalışmalar yapmak ve gerekli önlemlerin alınmasına yardımcı olmak.

b. Küçük ve Orta Boyutlu Sanayi İşletmeleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri:

(1) Çeşitli illerde yapılacak organize sanayi bölgelerini ve küçük sanayi sitelerini planlamak, kredilendirmek, inşaatlarını denetlemek, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde mevzuat düzenlemelerini yapmak ve yürütülen çalışmalarda eşgüdüm sağlamak;

(2) Küçük ve orta boy sanayiciye örgütlenme, finansman, eğitim, hammadde, üretim, kalite sağlama ve pazarlama gibi teknik ve ekonomik konularda hizmetler vermek, bunların korunmaları ve geliştirilmeleri için gerekli hukuksal ve yönetsel düzenlemeleri yapmak;

(3) Bölge ve illerin sanayi yerleşme alanlarına ve potansiyellerine ait araştırma, inceleme ve planlama çalışmalarını yapmak ve yaptırmak.

c. Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü'nün görevleri:

(1) Sınai yatırımların teşviki ile ilgili olarak bakanlık bütçesinde varolan ya da yer alacak olan fonlardan yapılacak harcamaları, ilgili mercilerle işbirliği yaparak belirlemek, dağıtmak ve bunların amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını denetlemek;

(2) Sınai yatırım projelerini incelemek ve değerlendirmek;

(3) Plan ve programlarda öngörülen ilke, hedef ve siyasalar yönünden, sınai yatırımların teşviki ve yönlendirilmesi bağlamında, gerekli teşvik önlemlerini uygulamak, izlemek ve değerlendirmek.

d. Sınai Üretim Kooperatifleri Genel Müdürlüğü'nün görevleri:

(1) Genel hükümlere uygun olarak, kurulmuş sınai üretim kooperatiflerinin ve birliklerinin işleyiş ve denetimlerine ait işlem ve hizmetleri yürütmek;

(2) Sınai üretim alanında kooperatifçiliğin tanıtılması ve eğitimi çalışmalarını yapmak ve ilgili kuruluşlarla gerekli eşgüdüm ve işbirliği sağlamak;

(3) Kooperatifleri uygun yatırım alanlarına yönlendirmek, rehberlik etmek, gerektiğinde yatırım projelerinin hazırlanmasına yardımcı olmak ve bu yatırımlara ait fizibilite etütlerini yapmak ve yaptırmak.

e. Sanayi Araştırma ve Geliştirme Başkanlığı'nın görevleri:

(1) Sınai alandaki teknolojik gelişmeleri izlemek;

(2) Sanayinin hammadde, ara malı ve sanayi ürünleri arasındaki ilişkileri ile mal ve hizmet akışını araştırmak;

(3) Transfer edilen teknolojilerin değerlendirmesini yaparak ülke koşullarına uygun teknolojilerin sanayi kuruluşlarına aktarılmasını sağlamak, sanayi işletmeleri arasında teknolojik bütünleşme sağlanması için gereken önlemleri belirlemek ve uygun görülenleri uygulamak;

(4) Ortaya çıkacak sanayi sorunlarını izlemek ve ulusal ekonomiye sağlanacak kaynakların en üst düzeyde tutulabilmesi için çözüm yolları aramak;

(5) Sanayinin verimlilik ilkelerine uygun olarak gelişmesine yarayacak önlemleri araştırmak, bu önlemlerin uygulamaya konulmasını sağlayacak çalışmalarda bulunmak.

f. Sınai Haklar Dairesi Başkanlığı'nın görevleri:

(1) İhtira beratı vermek, markaları tescil etmek;

(2) İhtira beratlarının ve markaların düzenle sicilini tutmak;

(3) İhtira beratı ve markaların arşivini düzenlemek;

(4) Sınai Mülkiyet Gazetesini yayınlamak.

4. Sanayi Bakanlığının ölçü denetimi ve kalite konusundaki görevleri, bakanlığın bağlı kuruluşu olarak örgütlenecek, kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluşça gerçekleştirilmelidir.

Ölçü Kontrol ve Kalite Sağlama Kurumu adıyla örgütlenmesi önerilen bu kuruluş şu görevleri üstlenmelidir:

(1) Ölçü ve ölçü araçlarının muayenesi, ayarlanması ve damgalanmasını yapmak;

(2) Ölçü ve ölçü araçlarının marka kaydını yapmak, tip ve sistemlerini onaylamak;

(3) Ölçü ayar istasyonlarının teknik yeterliklerini denetlemek;

(4) Üretim yerlerinde kalite sağlama sistemlerinin kurulmasını gerçekleştirmek;

(5) Ürün ve hizmetlerin kalitesinin geliştirilmesi için, teknik spesifikasyonlar (standart, şartname, mevzuat) düzenlemek; kalibrasyon ve denetim hizmetlerini yürütmek;

(6) Kalite bilincinin oluşturulması yönünde eğitim ve danışmanlık hizmetleri yapmak;

(7) Tüketicinin kaliteye güvenini sağlamak amacıyla gerekli düzenlemeleri yapmak, uygulamak ve uygulamak.

5. İmalat sanayii alanında ürün ve hizmet veren bütün KİT'ler, Sanayi Bakanlığının ilgili kuruluşları durumuna getirilmelidir.

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

Bu arada, adı geçen Başkanlığın, sanayi siyasetlerinin saptanıp uygulanmasından sorumlu olacak Sanayi Bakanlığı ile yakın bir işbirliğinin sağlanması yanında; hizmet akışında görevsel girişlikliklerden önemle kaçınılmalıdır.

7. Kurulması önerilen Sanayi Bakanlığının merkez ve taşra düzeyindeki alt birimleriyle; bunların görev yetki ve sorumlulukları, ayrı bir örgütsel düzenleme çalışmasıyla belirlenmelidir.

3. ENERJİ VE MADENCİLİK

A. DURUM

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

Bu arada, kamu kaynaklarının, ekonomik kalkınma içinde gerekli hizmetlerin finansmanında yetersiz kalacağı düşüncesinden yola çıkarak, kamu dışında, yerli ve yabancı özel kesim kuruluşlarının da elektrik üretimi, iletimi, dağıtımını ve ticaretiyle görevlendirilmesi temel enerji siyasetlerinden birisi olarak benimsenmiş ve elektrik dağıtımını ve ticaretinde özelleştirme çalışmalarına girişilmiştir. Geçen kısa dönemde bu çalışmalardan beklenen sonuçlar alınmış görünmemekle birlikte, destekleme çabaları sürdürülmektedir.

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

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

3. Enerji sektörünün en önemli bileşenlerinden birisi olan elektrik alt sektöründe, yukarıda belirtilen gelişmeler bağlamında; 1979 yılı için 23,6 milyar kWh olan toplam elektrik arzı, 1988 yılına gelindiğinde %105'lik bir artışla 48,4 milyar kWh'a ulaşmıştır. Aynı dönemde dışarıya gidilen elektrik enerjisi de 1044 GWh'dan 381 GWh'a gerilemiştir.

Öte yandan elektrik enerjisindeki bu üretim artışına karşılık, iletim ve dağıtım tesis ve şebekelerinde bu gelişmeye koşut bir ilerleme sağlanamamış; dengeli ve güvenilir bir sistem oluşturulmasında yetersiz kalmıştır. Bunun sonunda; üretim tesislerinde yüksek bir kapasite yaratılmasına karşın, tüketiciye sürekli ve güvenilir nitelikte enerji sunumunda karşılaşılan güçlüklerin önemini koruduğu anlaşılmaktadır.

4. Elektrifikasyon alanında son yıllarda gözlenen en çarpıcı gelişme, kırsal alandadır. Gerçekten de varolan biçimiyle bakıldığında bile, hemen bütün köylere ve büyük mezralara elektrik götürülmüş bulunmaktadır. Buna göre, toplam nüfusun yaklaşık %99'luk kısmı, elektrikten yararlanabilir durumdadır.

5. Yakıt tüketiminde kömür başlıca tüketim türünü oluşturmakla birlikte, odun ve tezek gibi ticari olmayan maddelerin, tüketimde yöresel nitelikteki ağırlıkları sürmektedir.

Doğal yapının bozulmasına neden olan bu tip ticari olmayan yakıtların yerine geçecek alternatif yakıtların yaygınlaştırılması sağlanamamaktadır.

6. Türkiye'nin madencilik sektörü içinde belirli bir değer oluşturan maden rezervleri konusundaki veriler yeterli netlik ve ayrıntıdan uzaktır.

Bununla birlikte, yapılan genel saptamalara göre, Türkiye'nin maden rezervinin, dünya maden rezervlerinin yaklaşık %2'sine eşit olduğu anlaşılmaktadır. Petrol ve taşkömürü dikkate alınmadan yapılan bu oranlama, gerçekte, Türkiye'nin küçümsenemeyecek bir maden rezervine sahip olduğunu göstermektedir.

Sektör bazında bakıldığında, madencilik, Cumhuriyet dönemindeki GSMH'nin yaklaşık %1-2'si arasında bir oranını oluşturmaktadır. Planlı dönemde madenciliğin ülke ekonomisinde yarattığı katma değer oranının üzerinde bir artış göstermesi amaçlanmışsa da yatırım gerçekleştirmeleri genellikle öngörülen hedeflerin gerisinde kalmıştır. Nitekim bunun da etkisiyle, bugün Türkiye'de, dışarıya dönük bir maden teknolojisi geliştirilemediği gibi, işletme ölçeğinde gerekli pazarlama kuruluşları da gereğince örgütlenememişlerdir.

7. 1923'ten günümüze kadar geçen sürede, madencilik sektöründe belirgin gelişmeler yaşanmış olmasına karşın, yeni teknolojilerin sektöre kazandırılmasında gerekli başarı sağlanamamıştır. Dolayısıyla, imalat ve enerji sektörlerindeki hızlı gelişmeye göre, madencilik sektöründe, özellikle varolan rezerv yapısı ve teknolojik sorunlardan kaynaklanan nedenlere dayalı darboğazlar önemini korumaktadır.

8. Günümüzde madencilik sektörünün ana karakteri, ülke endüstrisinin hammadde gereksiniminin karşılanmasına ilişkindir. Ancak sektörün, söz konusu gereksinimi gereğince karşılayabildiğini söylemek olanaklı görünmemektedir. Özellikle demir-çelik ve gübre sanayilerinin gereksinmesi olan madeni hammadde üretimi, bu sanayilere koştur bir gelişme çizgisi içinde değildir. Sözkonusu alanlarda demir cevheri, taşkömürü, fosfat, kükürt, vb. açısından ortaya çıkan hammadde açığı dışalım ile karşılanmaktadır.

9. Varolan madensel kaynakların ekonominin hizmetine sokulamaması, kalkınma çabalarında dışa bağımlı bir altyapının gelişmesine yol açmaktadır. Bu yönde gerekli önlemler alınmaması durumunda, büyüyen ekonominin artan tüketim hızı, petrol ve fosfat yanında; başta kömür, bakır, demir ve alüminyum olmak üzere, pek çok maden ve maden türevinde de dış ticaret dengesini sarsıcı bir dışa bağımlılık ilişkisi doğurabilecek niteliktedir. Bu durumda, madencilik sektörü ekonomiye kaynak yaratan bir alan olmaktan çıkacağı gibi, öteki sektörlerden sağlanan kaynakları tüketen ve hammadesini sağlamak durumunda olduğu sanayi dallarının gelişmesini de dolaylı biçimde engelleyen bir sektör olacaktır.

10. Dünya rezervlerinin yarısından çoğu ülkemizde bulunan bor tuzları ve lüle taşı gibi madenler ile önemli oranda rezervine sahip olunan kromit, manyezit, mermer, perlit, antimuan ve zımpara taşı üretiminde Türkiye; gerek cevher hazırlama ve ürüne dönüştürme, gerekse pazarlama konularına gereken önemin verilmemesi sonucu, dünya piyasalarında etkin bir rol oynayamamaktadır.

Bu anlamda Türk madencilik sektörü, uluslararası rekabet koşullarından uzak bir gelişme içindedir. Madencilikte beklenen gelişmeyi engelleyen değişkenlerin başında, finansman yetersizliği ile sektörün itici güce kavuşmasında önemli bir rol oynayabilecek yapısal değişikliklerin gerçekleştirilememesi gelmektedir.

11. Madencilikte üzerinde durulması gerekli en önemli konulardan birisini arama çalışmaları oluşturmaktadır. Maden arama konusunda görevli kuruluş ise, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğüdür (MTA). Bu genel müdürlüğün asıl kuruluş amacı; işletmeye uygun maden ve taşocağı alanlarının bulunması ve bunlardan işletilenlerin ekonomiye daha yararlı biçimde işletilmesi yollarını araştırmaktır.

MTA'nın görevsel etkinlikleri incelendiğinde, bu kuruluşun arama çalışmalarında istenen düzeye gelemediği anlaşılmaktadır.

Öte yandan, işletmesi yapılan maden ve taşocaklarının daha etkin kılınmasına ilişkin araştırma görevlerinde ise, genel bir uygulama belirsizliği gözlenmektedir.

Burada, madenlerin aranıp işletilmesinin her koşulda geri dönüşü kesin olmayan girdilerin kullanılmasını gerektirdiği dikkate alınarak; özellikle arama işinin devletin öncelikli görevlerinden olduğu belirtilmelidir.

12. Madencilik alanındaki kamusal görevler, bu amaçla kurulmuş bakanlık ve çeşitli kuruluşlarca gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Anılan görevlerin kurumsal bazdaki dağılımı incelendiğinde genel yapı aşağıdaki gibidir.

a. Maden arama, üretme, stoklama ve pazarlamaya ilişkin siyasaların saptanması; ülke ve dünya madencilik etkinliklerinin izlenmesi, maden işletme belgesinin verilmesi ya da verilmiş olan belgelerin iptali; destekleme alımlarının ve dışarıdan kaynaklanan mali açıkların sübvansiyonu; maden sicillerinin tutulması ile işletme alanlarında gerekli kamulaştırmanın yapılmasına yönelik görevler, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı ana hizmet birimleri ya da bağlı kuruluşlarının sorumluluğunda bulunmaktadır.

b. 2840 sayılı yasa gereğince, devlet eliyle aranacak ve işletilecek olan bor tuzları, trona ve uranyum madenlerinin işletilmesi ile taşkömürü rezervlerinin değerlendirilmesine yönelik görevler, Başbakanlık ilgili kuruluşları olan ETİBANK ve Türkiye Taşkömürü Kurumu tarafından yerine getirilmektedir.

c. Devletin genel enerji ve yakıt siyasasına uygun olarak linyit, turp, bitümlü şist, asfaltit gibi enerji hammaddelerinin değerlendirilmesi görevi, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının ilgili kuruluşu olan Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumuna aittir.

Buna göre, madencilik hizmetlerinde genel sorumluluk, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığında olmasına karşın; konuyla ilgili işletmeciler kuruluşları olan ETİBANK ve Türkiye Taşkömürü Kurumunun Başbakanlıkla ilgili kılınmış olmaları, tutarlı bir dayanaktan yoksun bulunmaktadır. Kaldı ki bu durum Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının siyasa boyutundaki sorumluluk alanını da daraltmaktadır.

Aynı bağlamda raporun Ekonomi ve Maliye Bölümünde de açıklandığı üzere, yeraltı ve yerüstü doğal kaynaklarının kullanımı ve bunlardan yararlanmada, izlenen ekonomik siyasalar açısından da çeşitli sorun ve belirsizlikler kendini göstermektedir.

13. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının madencilik yanında, enerjiye ilişkin başlıca görev alanını, ilgili siyasaların saptanıp uygulanması olarak özetlemek olanaklıdır.

Bakanlık, enerji sektörüne ilişkin görevlerini ana hizmet birimleri arasında yer alan Enerji Dairesi Başkanlığı ile, bağlı ve ilgili statüdeki kuruluşları olan Elektrik İşleri Etüt İdaresi Genel Müdürlüğü (EİE), Petrol İşleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Elektrik Kurumu (TEK) kanalıyla yürütmektedir. Bu noktada, Başbakanlığın ilgili kuruluşu olan Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (TPAO) ile bunun bağlı ortaklıklarını oluşturan Boru Hatları ve Petrol Taşıma AŞ (BOTAS), Deniz İşletmeciliği ve Tankerciliği AŞ (DİTAŞ), Türkiye Petrol Rafinerileri AŞ (TÜPRAŞ) ve Petrol Ofisi AŞ (POAŞ)'ın da enerji sektörü dalında yer aldıklarını belirtmek

gerekmektedir. Buna göre, enerji alanında etkinlik gösteren bir bölüm kamu işletmelerinin ilgili bakanlığın sorumluluk alanı dışında tutulması, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının planlama, eşgüdüm ve denetim görevlerini uygulamada kendiliğinden sınırlayan bir durum yaratmaktadır.

B. ÖNERİLER

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

Bu noktada, sanayi ve konutlarda enerji kullanımıyla ilgili savurganlığı azaltıcı düzenlemelere gidilmeli; tüketicinin bu konuda bilinçlendirilmesini sağlayıcı yaygın eğitim programları gerçekleştirilmelidir.

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

Bu çerçevede Türkiye'nin rüzgâr ve güneş haritalarının hazırlanması yoluyla, söz konusu alanlardaki enerji potansiyeli belirlenmelidir.

3. Genel enerji için kısa ve uzun dönemde izlenecek siyasalara açıklık kazandırıcı bir ana plan hazırlanarak; bu doğrultuda yürütülecek enerji planlama çalışmalarına işlerlik ve süreklilik kazandıracak bir yaklaşım biçimi benimsenmelidir.

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

5. Madencilik sektörü, kalkınmanın itici güçlerinden birisi olarak değerlendirilmeli; bunun için de arama ve işletme teknolojilerinin yenilenmesi, bu alandaki başlıca hedefler arasında değerlendirilmelidir.

6. Enerji ve madencilik hizmetlerinin örgütlenmesinde;

a. Enerji kesiminde ulaşılmak istenen amaçların gerçekleştirilmesiyle doğrudan ilgili kuruluşlar,

b. Bunlarla yakın ilişkisi olan ve madencilik kesimi için de geçerlik taşıyan görevlere dönük kuruluşlar,

İlke olarak, aynı bakanlık çatısı içinde ya da bakanlığın bağlı yahut ilgili kuruluşları biçiminde örgütlenmelidir.

Söz konusu hizmetlerle ilgili görevlerin yapısal dağılımında, yetki ve sorumlulukların açıkça belirlenmiş olmasına özen gösterilmeli; görevsel boşluk ve girişmeler önlenmelidir.

7. Belirtilen çerçevede Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, temel işlevleri yönünde, Enerji ve Madencilik Bakanlığına dönüştürülmelidir. Bu dönüşürmede:

a. Bakanlığın görev alanına giren hizmetleri üreten TPAO, Enerji ve Madencilik Bakanlığının ilgili kuruluşu durumuna getirilmelidir.

b. Madencilik sektöründeki başlıca devlet kuruluşları arasında yer alan ETİBANK ve Türkiye Taşkömürü Kurumunun, madencilik faaliyetlerinin ülke ihtiyaçları, yararı ve güvenliği doğrultusunda yürütülmesini sağlayacak tedbirleri almaktan sorumlu Enerji ve Madencilik Bakanlığı ile ilgili kılınmaları sağlanmalıdır.

Enerji ve Madencilik kuruluşlarında bu tür bir ilgilendirme, sektör içinde bulunan kamu kuruluşları arasında gerekli işbirliği ortamı ve eşgüdüm sağlanabilmesi açısından bir zorunluluktur.

8. Enerji ve Madencilik Bakanlığı merkez örgüt birimlerinden olan Enerji Dairesi Başkanlığının varolan görevleri yanında; enerji kesimine dönük hizmetlerin teşviki ve yönlendirilmesi konularında öngörülen teşvik önlemlerinin uygulanmasını yürütme, izleme ve değerlendirme görevleriyle de sorumlu kılınması sağlanmalıdır.

9. Maden arama ve üretimi yapan gerçek kişilerle, özel hukuk tüzelkişilerinin, arama ve işletme teknolojisi ve çevre etkileri açısından denetimlerini yapan ve yaptırım uygulayan etkili bir denetim sistemi kurulmalı; maden kaynaklarında savurganlığın önüne geçilmelidir.

Bu amaçla, Enerji ve Madencilik Bakanlığı ana hizmet birimlerinden olan Maden Dairesi Başkanlığının, sözkonusu görevleri de yürütecek biçimde, Maden Genel Müdürlüğüne dönüştürülmesi uygun olacaktır.

Yine 3213 sayılı yasayla oluşturulan madencilik fonunun arama, teknolojik araştırma, geliştirme, proje, tesis, altyapı, istihsal ve ihracat finansman kredileri olarak veya madenlerin stoklanmasında, yurtiçi destekleme maden alımlarında, zararına yapılacak maden ihraç bağlantılarının sübvansiyonunda kullanılmasında, anılan genel müdürlük görevli kılınmalıdır.

Kalkınmada birinci derecede öncelikli yerlerde yapılacak yatırımlara sağlanan haklardan yararlandırılabilir maden işletmelerinde, yararlandırma koşullarını belirleme görevleriyle birlikte; özel kesimin madencilik alanındaki yatırımlarını hızlandırmak ve yönlendirmek için gerekli teşvik önlemleri uygulamaları da Maden Genel Müdürlüğü görevleri arasında düşünülmelidir.

10. Maden arama çalışmalarında MTA'nın prospeksiyon aşamasında ve bunu izleyen aşamalarda hizmet etkililiğini sağlayacak yetkilerle donatılması ve gerekli örgüt yapısına kavuşturulmasına önem verilmelidir. Bu

noktada, MTA, bağı kuruluş statüsünden, özel hukuki, mali ve idari statüye sahip bir ilgili kuruluş durumuna sokulmalıdır.

Aynı bağlamda, MTA'nın uzman kuruluş olarak, yurtdışında da madencilik arama çalışmalarına katılmasını sağlayıcı yapısal geliştirme projeleri hazırlanmalıdır.

11. Maden arama ve işletme çalışmalarında gelişmiş teknolojiler için dış kaynaklı finansman olanakları üzerinde önemle durulmalıdır. Ancak bunun için, madencilik sektöründeki yabancı yatırımların teknik açıdan amaca uygunluğunun değerlendirilmesi görev ve yetkisinin doğrudan Enerji ve Madencilik Bakanlığı sorumluluğunda bulunması yoluna gidilmelidir.

12. Özel kesimin madencilik sektöründe teknoloji geliştirme ve yenileme koşullarından birisi, kurumlaşma sürecinden geçmektedir. Bu nedenle, küçük çaplı, bireysel işletme ya da aile işletmeciliği biçiminde kendisini gösteren özel maden işletmeciliğinin yapısal bir dönüşüme tutulması ilkesi benimsenerek; özel sektör madencilğinde kurumlaşmayı temel alan bir özendirme siyasası temel alınmalıdır.

Aynı biçimde, yeni kurulacak maden işletmeleri için de çağdaş yönetim ve örgütlenme bazına oturan bir işletme modelinin aranması konusunda gerekli mevzuat düzenlemelerine başvurulmalıdır.

13. Özellikle yatırım riski büyük olan maden arama ve işletmeleri için ayrılan fon ve kredilerde siyasal etki ve tercihi önleyici bir sistem geliştirilmeli; işletme düzeyindeki hammadde kaynaklarının değeri ile sermayenin değeri arasında geçerli ve sürekli bir denge kurulmalıdır.

14. Proje araştırması sırasında karşılaşılan ya da ortaya çıkan, ancak çalışma kapsamı içinde ele alınmayıp ayrıca incelenmesi gereken, enerji ve madencilik hizmetleriyle ilgili başlıca konu ve sorunlar şunlardır:

a. Bakanlığın taşra örgütlenmesine gitmesi durumunda karşılaşılabilecek yapısal sorunlar ve alınması gereken önlemler;

b. Kurulması önerilen birimlerin iç düzenlerinin oluşturulması ile bu birimlerin ikincil görevleri;

c. Maden arama ve işletmeciliğine ilişkin varolan potansiyelin yurtdışında hizmet satışı biçiminde harekete geçirilmesi yöntemleri;

d. Jeotermal kaynaklar;

e. Dışalım zorunluluğu bulunan koklaşabilir taşkömürü ve demir gibi endüstriyel hammaddelerde uzun dönemli arz güvenliğini sağlayıcı biçimde yurtdışı ortak yatırım ve işbirliği koşullarının saptanması;

f. Ekonomik olma özelliğini yitiren madencilik alanlarındaki işgücünün yeni iş alanlarına yönlendirilmesi ve bu arada da Zonguldak Taşkömürü Havzasında olduğu gibi, sözkonusu madenlerin daha çağdaş ve ekonomik yöntemlerle değerlendirilmesini sağlayıcı uygulama siyasalarının belirlenmesi.

4. TARIM

A. DURUM

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

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

2. Ayrı bakanlıklarca yürütülmekteyken 1983 yılında hizmet özellikleri dikkate alınarak Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı yapısı içinde toplanan kırsal kesim görevleri son derece geniş kapsamlıdır. 3161 sayılı yasayla kuruluş ve görevleri yeniden düzenlenmiş olan Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının kuruluş amacı; kalkınma plan ve programları doğrultusunda, köylerin kalkındırılması ve tarım, hayvancılık ve ormancılığın geliştirilmesinin sağlanması ile bu alanlardaki hizmetlerin yürütülmesidir. Bu amaç doğrultusunda anılan bakanlığın görevleri alabildiğine geniştir. Aynı bağlamda, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının iç örgütlenmesinde aşırı denilebilecek bir kümelenme yaklaşımı da görülmektedir. Bu durumu 1983'teki yeni düzenleme öncesinde yaşanan örgütsel dağınıklığa karşı bir tür tepki olarak değerlendirmek gerekir. Ancak bu tip kümelenme çeşitli yönetsel sorunlara ve uygulama sakıncalarına yol açmaktadır.

3. Kırsal alandaki yerleşik toplum kesimlerine yönelik görevleri bulunan Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığına bağlı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün bir bölüm görevleri, nitelikleri açısından, ağırlıklı olarak, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının kent ve kasabalarda yapmaktan sorumlu olduğu hizmetlerin kırsal kesim bağlamındaki benzerleridir.

Konuyla ilgili hizmet örgütlenmesinde, hizmetlerden sorumlu bakanlık saptanırken, yalnızca kırsallık-kentsellik ölçütlerinin dikkate alınması örgütsel büyüme ve dağınıklığa yol açtığı gibi, hizmet akışını da

güçleştirmektedir. Bu nedenle, hizmete dönük bir örgütlenmede temel ilke; hizmetin, insan ögesini de gözeterek, en ekonomik yoldan en etkili biçimde gerçekleştirilmesini sağlamak olmalıdır.

4. Orman Ürünleri Sanayii Kurumunun (ORÜS) en önemli kuruluş amaçlarından birisi, orman endüstrisi alanında öncülük ve işletmecilik yapmaktır. Nitekim kurumun bugünkü üretimi yaklaşık olarak ülke kereste ve kaplama gereksiniminin % 10'unu, lif ve yonga gereksiniminin ise % 50'sini karşılayacak düzeydedir. Ancak, ORÜS ile ilgili en belirgin sorunlar, kuruma bağlı müessese ve işletmelerin orman köylüsüyle organik bir ilişki kuramamaları ve bunun sonucu olarak da başta hammadde sağlanması olmak üzere, çeşitli alanlarda kaynak savurganlığıyla kendisini göstermektedir.

5. Her türlü su kaynaklarından sulama suyunun sağlanması, su dağıtım sisteminin kurulması, işletilmesi, fazla suyun drene edilmesi ve tarla tesviyesi ile bitki rotasyonunun yapılmasına yönelik işler, tarımsal sulama hizmetleriyle ilgili bulunmaktadır. Bu çerçevede, tarımsal sulama konusundaki temel ilke, uygulamanın bitki-su-toprak bağlantısı gözönünde bulundurularak gerçekleştirilmesidir. Tarımsal verimlilik açısından yaşamsal bir önem taşıyan bu ilkenin Türk tarımında gereği gibi gözetildiğini söylemek olanaklı değildir.

6. Türkiye'de doğa-insan-teknoloji ilişkileri düzensizdir. Bu üçlü yapı arasında süregelen düzensiz ilişkiler sonucu ortaya çıkan duruma Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında da değinilmiş ve bozulan doğa dengesinin korunup düzenlenmesine yönelik çeşitli siyasalar öngörülmüş; ancak bunlar uygulamaya tam olarak aktarılamamıştır.

Son çözümden ülkemiz yönetsel uygulamalarında birbirinden bağımsız olarak ele alınarak, kendi aralarındaki organik ilişkileri gözden kaçırılan havanın, suların (akarsu, deniz, göl, vb.) ve toprağın kirlenmesi, bitki ve hayvan türlerinin çeşitli yollarla ortadan kaldırılması gibi bilinçsiz yönelimler sonunda çevre, sistem özelliğini hızla yitirmektedir. Bu noktada, kimi sosyal bilimciler ve siyaset adamlarınca dile getirildiği gibi, ülkenin kalkınma düzeyinin yükseltilmesi ve toplumsal refahın sağlanmasından sonra, yukarıda anılan doğal çevre dengesinin yeniden sağlanmasının hemen tümüyle olanaksız olduğu burada belirtilmelidir.

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

Tarımsal yayım hizmetinde karşılaşılan temel sorun ise, çiftçilerin kendi aralarında gereğince örgütlenememiş olmaları biçiminde ortaya çıkmaktadır.

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

9. Tarım hizmetlerinin örgütlenmesinde, ilk derecedeki hizmet ilgisinin doğrudan çiftçi kütlesi olduğu açıktır. Tarım alanlarında çiftçinin eğitilmesinden sonra, en önemli görev, çiftçinin araç gereç, vb. girdilerle donatılması ve çok yönlü projelerle desteklenmesidir. Ancak bugünkü uygulama, gerek nitelik gerekse nicelik olarak beklenen yeterlikte bulunmamaktadır. Bu aşamada, konuyla ilgili hizmet birimi olan Proje ve Uygulama Genel Müdürlüğünün hizmet etkililiğinin artırılması zorunlu bulunmaktadır.

10. Tarım hizmetlerinin ve su ürünleriyle ilgili görevlerin gerçekleştirilmesinden sorumlu bakanlık; Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığıdır. Bu bakanlığın tarımsal krediler yönünden yetkisi, yalnızca ilgili siyasaların saptanmasına katılmakla sınırlıdır. Her ne kadar kredi kaynaklarının bulunarak kredi dağıtımının düzenlenmesi ve kalkınma planlarında öngörülen ilkelerin gerçekleştirilmesiyle ilgili sorunların belirlenmesi gibi konularda eşgüdümüne yönelik çeşitli düzeyde toplantılara başvurulmaktaysa da; bu durum, sorunların öncelikle uzmanlar düzeyinde ele alınmasına engel değildir.

Öte yandan konuyla ilgili kuruluş olan T.C.Ziraat Bankası, banka mevduatının büyük ağırlığını ticari kredilerde kullanmaktadır. Tarımsal kredilerin kullanım gücünün artırılması için, tarım hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bakanlığın, yapısal anlamda, belirli görev ve yetkilerle donatılması gerekmektedir.

B. ÖNERİLER

1. Türkiye'de ormancılık konusunu, son yıllarda giderek büyük önem kazanan çevre ve çevresel kaynaklı oluşumlardan ayrı düşünmek olanaklı bulunmamaktadır. Bu nedenle, sistem bütünlüğü açısından, orman alanları ile bunun bir parçası olan ulusal park ve yabanıl yaşamı koruma alanlarını da çevre koruma siyasalarıyla birlikte düşünmek gerekmektedir. Buna göre, bu raporun çevre hizmetleri bölümünde de vurgulandığı gibi, özellikle çevre koruma siyasalarının hazırlanıp yürütülmesinden sorumlu olmak üzere bir Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı kurulması yanında, Orman Genel Müdürlüğü de bu bakanlığa bağlanmalıdır.

2. Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığının köy yollarının yapımı ve köy içme suları gibi bir bölüm görevlerini yürüten Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılarak; anılan genel müdürlük görevleri, bu raporun

bağımsızlık hizmetleriyle ilgili bölümünde açıklandığı üzere, ilgisine göre; Türkiye Elektrik Kurumu ve Devlet Su İşleri ile yerel yönetimlere aktarılmalıdır.

Yine bu arada, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün tarımsal sulama hizmetlerine ilişkin görevleri ise, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Toprak Reformu Genel Müdürlüğü ile ilişkilendirilmelidir.

Bu noktada, bugünkü Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının ormancılık ve köyişleri alanındaki görevlerinin, önerildiği biçimde üzerinden alınması durumunda; anılan bakanlığın doğrudan Tarım Bakanlığı olarak adlandırılması gerekecektir.

3. Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığıyla ilgili statüde bir iktisadi devlet teşekkülü olan ORÜS'ün müessese ve bağlı işletmeleri ile orman köylüsü arasında organik bir bağın kurulması; hammadde sağlanması ve zamanlama sorunlarının en alt düzeye indirilmesi yoluyla kaynak savurganlığının giderilmesine yardımcı olacaktır. Belirtilen bağın kurulabilmesi için, anılan kurumun statüsü, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine bağlı bir şirket durumuna dönüştürülmeli ve şirket hisselerinin orman köylülerine dağıtımını öne alan bir özelleştirme anlayışı benimsenmelidir. Ancak bu dönüştürme sürecinde, sözkonusu kuruluşun, kurulması önerilen Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığıyla ilgilendirilmesi uygun bulunmaktadır.

4. Tarım kesimine sağlanan mali olanaklar ve özellikle tarımsal krediler konusunda, tarım hizmetlerinin yürütülmesinden merkezi düzeyde başlıca sorumlu olacak Tarım Bakanlığının, yalnız ilgili siyasanın saptanması yönünden değil; aynı zamanda bu siyasanın uygulanması bakımından da yetkilendirilmesi sağlanmalıdır.

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

Bu kapsam içinde, tarımsal eğitim siyasetini saptama, planlama, örgütlenme ve denetimin sağlanması konularında, kurulması önerilen Tarımsal Yayım ve Eğitim Genel Müdürlüğü içinde oluşturulacak Eğitim Dairesi Başkanlığının sorumlu kılınması gereği de burada vurgulanmalıdır. Aynı bağlamda, bu merkezi birimin, MEB ve ilgili yükseköğretim kurumlarıyla sıkı bir işbirliği ortamı oluşturularak; tarımsal eğitim sorunlarının çözümü yanında, tarım kesiminde istihdam edilen bahçıvan, makinist, laborant, vb. meslek işgörenlerinin hizmet öncesi ve hizmetçi eğitimlerini sağlama görevlerini gerçekleştirmesi de gereklidir.

6. Merkezi düzeyde tarımsal yayım ve eğitim hizmetlerinin bir genel müdürlük çerçevesi içinde bütünleştirilmesi yanında; bu bütünleştirmenin bir gereği olarak, ilgili görevlerin gerçekleştirilmesi amacıyla taşrada bölge kuruluşu düzeyinde örgütlenmeye gidilmesi, genel ölçekte hizmet etkililiğini artıracak bir yol olarak görünmektedir.

Tarımsal yayım hizmetlerinin bölgesel örgütlenmesindeki ikincil (alt) yapılaşma düzeninin ilçe ölçeğinde ele alınması gerekmektedir. Ancak bunun için, bir ilçede bağımsız bir yayım biriminin mi, yoksa, birden çok ilçeye yönelik bir birimin mi görevlendirilmesi gerektiği konusu, ilçedeki çiftçi ailesi sayısı ölçütüne dayandırılmalı; bunun yanında yerleşme, ulaşım, eğitim, vb. değişkenler de dikkate alınmalıdır.

Bölge tarımsal eğitim ve yayım örgütlerinde, yörenin özelliklerine göre, gereksinme duyulan uzman ve yayım teknisyeni bulundurulmalıdır.

7. Bitki ve hayvan hastalık ve zararlılarıyla savaş görevleri, gerçekte çiftçiler ve tarımsal yayım örgütünün önderliği altında yapılacak işlerdir. Ancak epidemik olaylarda, Tarım Bakanlığının bir yandan sıkı izleme ve denetim sistemi oluşturması, öte yandan da gereken durumlarda tarımsal savaşı doğrudan ilgili taşra örgütleri kanalıyla yapması zorunluluğu bulunmaktadır. Belirtilen bağlam içinde, ayrı nitelik taşıyan ve birbirinden ayrı yöntem, araç gereç ve personeli gerektiren tarımsal savaş hizmetleriyle ilgili görevlerin, Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü içinde bitki ve hayvan türleri bazında ayrı ayrı örgütlenerek, bunların etkililiklerinin yükseltilmesi sağlanmalıdır.

Öte yandan hayvan sağlığı hizmetlerinde, varolan bütün olanakları harekete geçirebilmek yönünden; merkezi yönetimin bir dereceye kadar yükünü azaltıcı yönde olmak üzere, özel veterinerlik olanakları araştırılmalı; belediye ve il özel yönetimlerinin bu konudaki görevlerini geliştirici düzenlemelere gidilmelidir.

8. Proje uygulama, tarım işletmeleri ve çiftçilerin girdilerle donatılması hizmetleriyle ilgili görevlerin yeniden düzenlenmesinde, aşağıda belirtilen noktaların dikkate alınması gerekli görülmektedir.

a. Araştırma ve uygulama programları hazırlanırken, yalnızca yönetimin yürürlükteki prosedürüne göre sağlanan verilerle yetinilmemeli; çiftçilerden, ilgili bakanlık birimlerinden ve öteki kuruluşlardan da öneriler toplanmalı, bunlardan önemli görülenlerin programa alınmasına çaba gösterilmelidir.

b. Hayvan ırklarının iyileştirilmesi, üretim, dağıtım, denetim, özendirme, tescil, kredi ve ekspertiz gibi başlıca hizmetlerde; ilgili örgütsel siyasetlerin ve programların yürütülmesiyle görevli Proje ve Uygulama Genel Müdürlüğü ile, ilgili öteki birimler arasında genel uygulama siyasetinin belirlenerek uygulanması yönünde işbirliği sağlanmalıdır.

Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. Genel Müdürlüğü çiftlikleri, ellerindeki olanaklarla, merkezi eşgüdüm altında, hayvan ırklarının iyileştirilmesi ve üretimi çalışmalarına katılmalıdır.

c. Bitkisel üretim için gerekli sertifikalı fide, fidan, bağ çubuğu, ot tohumu, vb. açığının özel sektör eliyle karşılanması ve bu arada dış-alımdan yararlanılması için Proje ve Uygulama Genel Müdürlüğünce önlemler geliştirilmelidir.

Sertifikalı tohum elde edilmesi sürecinde, orijinaller araştırma müesseselerince, anaçlar ise, araştırmacıların denetiminde özel yetiştiricilerce üretilmelidir.

d. Tarım ürünlerinin teknolojisi alanında devletçe yapılacak araştırmacı, düzenleyici, özendirici ve denetleyici hizmetlerle ilgili olarak; Proje ve Uygulama Genel Müdürlüğü etkili kılınmalı ve bu arada da yürütülen etkinliklerde birimlerarası eşgüdüm sağlanmalıdır.

e. Tarım ürünlerinin sürümünde (pazarlanmasında) temel görevin, kurulması önerilen Ticaret Bakanlığına ait olacağı düşünülebilirse de, Avrupa Topluluğunda bu hizmetlerin tarım siyasasının bir aracı sayıldığı ve tarım bakanlıklarınca yürütülmekte olduğu bilinmektedir. Bu açıdan Tarım Bakanlığının bu konuda yetkili kılınması üzerinde durulmalıdır.

Tarımsal ürünlerin pazarlanması ve değerlendirilmesindeki genel siyasarın saptanmasına yardımcı olmak, bunların uygulanmasını izlemek, özel sektörün bu konudaki çalışmalarını desteklemek ve teknik yardımda bulunmak, ilgili çalışmaların gerektireceği mali olanakların sağlanmasına çalışmak gibi görevler de yine sözü edilen Proje ve Uygulama Genel Müdürlüğünün görevleri arasında yer almalıdır.

9. Tarım ve su kaynaklarının kullanımında, dikkate alınması gereken en önemli ilke; bitki-su ve toprak bağlantılarının göz önünde bulundurulması, sulama hizmetlerinin buna göre gerçekleştirilmesi olmalıdır.

Buna göre:

a. Toprak reformu alanı içine alınmayan tarımsal alanlarda, önerilen ilkeye dayalı projelerin gerçekleştirilebilirliklerini yükseltmek üzere, ilgili kadaströ ve kamulaştırma mevzuatı ile Türk Medeni Kanununun yeniden gözden geçirilmesi sağlanmalıdır.

b. Tarımsal sulama konusuyla ilgili özel ve tüzel kişilerin hizmete katılmalarını sağlayıcı ve özendirici önlemler geciktirilmeden alınmalıdır.

c. Her türlü su kaynaklarının verimli ve hakça kullanılmasını sağlayacak, başta Su Hakları Yasası olmak üzere, ilgili hukuksal düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.

d. Ağır otlatma baskısı altında bulunan ve dışsıtım kaynağı olan hayvancılığın geleceği açısından; önemi her geçen gün artan meraların kullanım biçimini düzenleyici önlemler alınmalıdır.

e. Taşkın sular ve sellere karşı koruyucu çalışmalar yapılırken, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ile tarım ve orman birimleri arasında görevsel girişikliklerin ortaya çıktığı görülmektedir. Bu girişiklikleri giderebilmek açısından, bir akarsu havzasının yukarı, orta ve aşağı gibi bölümlere ayrılması yerine; ilgili kuruluşlar arasındaki görev ayrımı, işin niteliği dikkate alınarak yapılmalıdır. Aynı biçimde, gerekli düzenlemeler yapılırken, havza bir bütün olarak ele alınmalıdır.

10. Tarımsal alanda hizmet veren üreticilerin örgütlenmelerinde:

a. Konuya ilişkin inceleme ve araştırma görevleri, Tarım Bakanlığının bir danışma birimi olan APK Kurulu Başkanlığınca yürütülmelidir.

b. Uyarma, teşvik ve önderlik görevleri, doğrudan Tarımsal Yayım ve Eğitim Genel Müdürlüğüne ait olmalıdır.

c. Yayım örgütü, çiftçilerin kendi aralarında örgütlenmeye gitmelerini özendirilmeli, ancak, yayımcılar bu örgütte görev almamalıdır.

Öte yandan, Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğünün görevleri ile, bu raporda görev alanlarının genişletilmesi önerilen Toprak Reformu Genel Müdürlüğünün görevleri arasında, yeni düzende bir görev girişikliği doğacağı düşünülebilirse de; her iki kuruluşun görev tanımlarına ilgili mevzuatta netlik kazandırılması durumunda, herhangi bir girişikliğün belirmesi önlenmiş olacaktır.

11. Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığınca 3161 sayılı kuruluş yasasıyla verilmiş olan görevler ile; çeşitli özel mevzuat gereği verilen ve tarımsal nitelikli kamu görevleri kapsamına giren koruma, düzenleme, dağıtım, sınırlama, denetleme, vb. dışında kalan görevler, tarımsal hizmetlerle ilişkisi kurulmadığı sürece, Tarım Bakanlığının görev alanı içine alınmamalıdır. Bu görevler, yeni örgütlenmede, ilgisine göre, bu bakanlık dışındaki kuruluşlarla ilgili kılınmalıdır.

12. Proje araştırması sırasında karşılaşılan ya da ortaya çıkan, ancak, çalışmanın kapsamı dışında kalması nedeniyle, ayrıca ele alınıp araştırılması gereken başlıca tarımsal örgütlenme konu ve sorunları şunlardır:

a. Kurulması önerilen hizmet birimlerinin örgütlenme biçimleri ile bunların görev ve yetki bölüşümleri;

b. Tarımsal araştırma alanında görev yapan kuruluşların etkililik düzeylerinin yeniden gözden geçirilerek, bunlar arasında eşgüdüme dönük bir bilgi erişim sisteminin kurulması;

c. TEKEL ve ÇAYKUR'un Tarım Bakanlığının ilgili bir kuruluşu olarak yapılandırılması;

d. Üreticiyi tarımsal üretim hedeflerine yöneltmede, Tarım Bakanlığına bağlı ya da ilgili statüde görev üstlenecek bir tarımsal kredi örgütünün kurulması ve bunun için kaynak oluşturma olanakları.

5. EĞİTİM

A. DURUM

1. Türk kamu yönetimi sisteminde, eğitim hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu bakanlık, Milli Eğitim Bakanlığıdır. 1983 yılından bu yana örgütsel yapısında sık sık değişiklikler yapılan bakanlığın, merkezi örgüt yapısı içinde yer alan ana hizmet birimlerinin görev alanları incelendiğinde; bunların görev yönünden ilgi alanlarının genellikle belirli okul türlerine yönelik hizmetlerin yapılması biçiminde sınırlanmaya çalışıldığı anlaşılmaktadır. Ancak bu sınırlandırmalara, görevsel açıdan yaklaşıldığında, tam bir belirsizlikle karşılanmaktadır. Örgütsel görevlerin tanımlanmasında güdülen gerçek amacın, birim ölçeğinde görev alanlarını netleştirerek görev-yetki ve sorumluluk dengesini kurmak olduğu dikkate alındığında; İlköğretim ve Ortaöğretim Genel Müdürlüğü gibi öğretimle ilgili çoğu genel müdürlüğün 179 sayılı KHK ile onu izleyen KHK'larda düzenlenen görev alanlarına göre, belirtilen denge kurulmuş görülmemektedir.

2. Türk eğitim sisteminin yapısı örgün ve yaygın eğitim olarak ikiye ayrılmakta, örgün anlamdaki eğitim de; okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim olarak kendi içinde basamaklara bölünmektedir.

Örgütsel anlamda bakıldığında, yaygın eğitim hizmetleri Çıracılık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğünde, okul öncesi ve ilköğretim hizmetleri de İlköğretim Genel Müdürlüğünde toplanmış; buna karşılık ortaöğretim düzeyindeki eğitim ve öğretim hizmetleri genel müdürlük düzeyinde çeşitli birimlere bölünmüş bulunmaktadır.

Gerçekten de 179 sayılı KHK'ya göre, Türk eğitim sisteminin ortaöğretim düzeyindeki eğitim öğretim hizmetlerinin gerçekleştirilmesinden sorumlu olan altı genel müdürlük bulunmaktadır. Yaptıkları işler aynı öğretim düzeyinde, ancak, farklı okul türlerinin yönetimi ile ilgili hizmetlere dönük olan bu ana hizmet birimleri; Ortaöğretim Genel Müdürlüğü, Erkek Teknik Öğretim Genel Müdürlüğü, Kız Teknik Öğretim Genel Müdürlüğü, Ticaret ve Turizm Öğretimi Genel Müdürlüğü, Öğretmen Eğitimi Genel Müdürlüğü ve Dinöğretimi Genel Müdürlüğüdür.

Aynı okul türleri ile ilişkili olmalarına karşın, aynı tür ve nitelikteki hizmetlerin değişik ana hizmet birimlerince gerçekleştirilmesi, ortaöğretim sisteminde bütünlüğün korunarak, gerekli eşgüdümün sağlanmasında güçlüklerle yol açmakta ve sistemin işlevselliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Aynı biçimde, ortaöğretimin hizmet bütünlüğünün parçalanmış olması, bu öğretim düzeyinde yenileştirici ve geliştirici kararların alınmasında aksamalara yol açarken, varolan kaynakların etkili ve amaca uygun kullanımını da güçleştirmektedir. Yine ortaöğretim düzeyinde sistem bütünlüğüne dayalı bir örgütlenme modelinin kurulamamış olması, 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanununda yer alan ve kalkınma planları ile yıllık programlarda sık sık dile getirilen, sistemi rahatlatıcı nitelikteki çok amaçlı liselerin kuruluşunu da olumsuz yönde etkilemektedir.

3. Milli Eğitim Temel Kanununa göre, ilköğretim, eğitim sisteminin ilkökul ve ortaokul devrelerini kapsayıcı bir öğretim türüdür. Okul yapılaşmasında ise, bu iki öğretim devresi aynı okul yapısı içinde oluşturulabildiği gibi; ayrı okullar olarak da kurulabilmektedir. Nitekim uygulamada, ortaokul devresindeki öğretim; ilköğretim okulları, bağımsız ortaokullar ve çeşitli türdeki liseler içinde yer alan ortaokullarla sürdürülmektedir. Bu çerçevede, ilköğretim okulları ile bağımsız ortaokulların merkezi düzeydeki yönetimi İlköğretim Genel Müdürlüğünce gerçekleştirilirken; kız sanat ortaokulları Kız Teknik Öğretim Genel Müdürlüğüne, imam hatip ortaokulları Dinöğretimi Genel Müdürlüğüne, öğretmen lisesi ve anadolu lisesi gibi genel ortaöğretim kurumları içinde yer alan ortaokullar ise ilgisine göre Öğretmen Eğitimi ya da Ortaöğretim Genel Müdürlüğüne bağlı bulunmaktadır.

Buna göre, ortaokul devresinde sürdürülen öğretimin merkezi düzeyde ayrı genel müdürlüklere ilişkilendirilmesi, bu düzeyde yürütülen öğretimin bütünlüğünün sağlanmasını ve ilköğretim sistemiyle bütünleşmesini engellemektedir.

4. 1983 yılında yapılan hizmet birleştirmesi gereği, çıracılık eğitimi kurumlarını açarak, aday çırak, çırak, kalfa ve ustaların genel ve mesleki eğitimlerini sağlamak ve bu kurumlara ilişkin bütün görev ve hizmetleri yürütmekle yükümlendirilen Çıracılık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğü; yaygın eğitimin kendine özgü yapısıyla birlikte, kurumsal özellikleri birbirinden oldukça farklı ve yoğun bir hizmet yükü altına girmiştir.

Nitekim, bu yeni yapılanma ile, geçen altı yıllık uygulama süresi içinde, söz konusu genel müdürlüğün görev alanlarından yalnız bir kesimini oluşturması gereken çıracılık eğitimi hizmetleri, 1986 yılında 3308 sayılı Çıracılık Eğitimi Kanununun çıkmasından sonra, giderek, bu genel müdürlüğün hizmet alanları içinde önemli bir ağırlık ve öncelik kazanmıştır. Bunun sonunda, adı geçen genel müdürlüğün temel görev alanlarından birisini oluşturan yaygın eğitim çalışmalarına yönelik girişimleri ise sınırlanmaya yüz tutmuştur. Yine bu bağlamda, yaygın eğitimin resmî, özel ve gönüllü kuruluşlarca gerçekleştirilen bir hizmet türü olması da, etkin kaynak

kullanımı açısından, bu kurumlar arasında gerekli eşgüdüm sağlama görevinin, ilgili bakanlık olarak, Milli Eğitim Bakanlığınca yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

5. Milli Eğitim Bakanlığının kuruluş ve görevlerine ilişkin 179 sayılı KHK ile öngörülen kuruluşlardan birisi, Başbakan ve bakanlar düzeyinde bir kurul olan, Eğitim ve Öğretim Yüksek Kuruludur. Gerçekte bu kurul, varolan kuruluş yapısı gereği, siyasal boyutu teknik boyutundan daha çok ağır basan bir kurul özelliği taşımaktadır. Bu yönüyle, belirtilen kurulun işlevi, ağırlıklı biçimde, eğitim ve öğretim konularına yönelik ilke ve siyasaları belirleme noktasında önem kazanmaktadır. Ancak, hemen bu noktada, makro düzeydeki eğitim ilke ve siyasalarının başlıca kaynağı, çeşitli yasalar ve özellikle de Milli Eğitim Temel Kanunu ve kalkınma planları olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre, adı geçen kuruldan, makro ölçekteki eğitim ilke ve siyasalarını yeniden belirlemesini beklemek anlamlı bulunmamaktadır.

6. Milli Eğitim Bakanlığının en önemli danışma birimlerinden birisi, Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığıdır. Söz konusu başkanlık, örgütsel anlamda, Talim ve Terbiye Kurulu ile çeşitli daire başkanlıklarından kuruludur. Anılan başkanlığın ve bu arada Talim ve Terbiye Kurulunun görevleri incelendiğinde; eğitim sistemi ile eğitim plan ve programlarının ve ders araç gereçlerinin araştırılması, geliştirilmesi; ders ve yardımcı ders kitaplarının hazırlanması, hazırlanması ya da satın alınması türündeki görevlerin doğrudan ana hizmet ya da yardımcı hizmet birimleriyle ilgili olduğu anlaşılmaktadır. Ancak bu durum, uygulamada hizmet girişliklerine yol açmakta ve Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığının görevsel etkililiğini engelleyici bir nitelik taşımaktadır.

7. Eğitim hizmetlerinin merkezi düzeyde yürütme sorumluluğunu üstlenen Milli Eğitim Bakanlığında, gereği gibi örgütlenemeyen ve yürütülemeyen en önemli hizmetlerden birisi, araştırma konusuna ilişkindir. Anılan bakanlığın merkez örgüt yapısı içinde araştırma hizmeti ile ilgili çeşitli birimler bulunmakla birlikte; bunlar genellikle, eğitim sisteminin öngördüğü bilimsel nitelikte araştırma ve geliştirme çalışmalarını yapma gücünden yoksun durumdadırlar. Eğitim araştırmalarının gereği gibi yapılamaması, sistemin etkinleştirilmesine yönelik olarak alınacak karar ve uygulamaların geçerliliğini düşürmekte ve bu alanda kalıcı örgütsel siyasaların oluşturulmasını engellemektedir.

8. Milli Eğitim Bakanlığında, hemen bütün kamu örgütlerinde olduğu gibi, örgütsel büyüme yönünde genel bir eğilim vardır. Örgütsel büyüme eğilimi, bakanlığın, hiç gereği yokken, hizmetin bölünmesi yoluyla yeni birimler kurması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim bu birimlerden birisi de, 385 sayılı KHK ile Kasım 1989'da yardımcı hizmet birimi statüsünde kurulan Orta Öğrenim Burs ve Yurtlar Dairesi Başkanlığıdır. Ana hizmet birimlerini hemen tümüyle genel müdürlük düzeyinde örgütleme yaklaşımı ve bunların ilgili oldukları eğitim öğretim hizmetlerine yönelik görevlerin de kendi içinde bütünsel özellikler taşıdığı dikkate alındığında; ilk ve ortaöğretim düzeyindeki burs ve yatılılık hizmetlerinin ana hizmet birimlerinden ayrılarak, yardımcı birim niteliğindeki ayrı bir daire başkanlığı içinde toplanması; hizmet bütünlüğünü parçalayıcı nitelikte, gereksiz bir yapılaşma örneği vermektedir.

9. Milli Eğitim Bakanlığının iki bağlı kuruluşundan birisi, Milli Eğitim Akademisidir. 385 sayılı KHK ile Kasım 1989'da Milli Eğitim Bakanlığının bağlı kuruluşları arasına alınan akademinin örgütsel yapısı ile görev ve işleyiş düzeni henüz belirlenmemiş olmakla birlikte; bu akademiyle, özellikle eğitim yöneticiliği başta olmak üzere, sistemin çeşitli alanlarında gereksinme duyulan nitelikli insangücünün yetiştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu noktada, kurulması öngörülen akademinin yeni örgütsel yapısının amaca uygun biçimde oluşturulması ve ilgili düzenlemenin buna göre yapılması büyük önem kazanmaktadır.

10. Milli Eğitim Temel Kanunu, Milli Eğitim Bakanlığına eğitim kurumlarının eğitim araç ve gereçlerini sağlama, yenileştirme, standartlaştırma ve bunları ilgililerin yararına sunma görevlerini vermekte; bu araç gereçlerin sağlanmasında izlenecek yolları da, hazırlama, hazırlatma, imal etme ve satın alma olarak göstermektedir.

Uygulamada, eğitim öğretim kurumlarında kullanılan eğitim araç ve gereçlerinin bir bölümünün özel kesimden sağlanması yanında; bunların önemli bir kesimini oluşturan bir bölüm basılı araçlar Milli Eğitim Bakanlığı Yayınlar Dairesi Başkanlığınca; eğitim amacına dönük çeşitli film, kaset, makine ve laboratuvar araç ve gereçleri de yine Milli Eğitim Bakanlığınca bağlı akşam sanat okulu statüsündeki üretim merkezlerinde geliştirilip üretilmektedir. Döner sermayeli olan bu okullar, daha çok birer işletme niteliğinde ve öğrencisi olmayan kurumlardır. Başlangıçta çağdaş eğitim teknolojilerinin eğitim sistemine kazandırılmasında önemli işler üstlenen bu kurumlar, zamanla, yasal ve örgütsel sorunlarını aşamama noktasına gelmişler ve etkinlikler sınırlandırmaya yüz tutmuşlardır.

11. Eğitimde niteliğin yükseltilmesinin temel koşullarından birisi, öğretmen eğitiminin yeterlik düzeyine ilişkindir. Öğretmen yeterliliğinin geliştirilmesi ve yükseltilmesi konusu ise hizmetiçi eğitim düzeyindeki bakanlık görevlerini ön plana çıkarmaktadır. Konuya makro ölçüde bakıldığında, öğretmen yeterliği açısından, hizmetöncesi eğitim ile hizmetiçi eğitimi birbirinden bağımsız düşünmek olanaklı değildir. Bu açıdan hizmetiçi eğitim hizmetlerinden merkezi düzeyde sorumlu olan Hizmetiçi Eğitim Dairesi Başkanlığı ile öğretmenlerin hizmetiçi eğitimiyle görevli Öğretmen Eğitimi Genel Müdürlüklerinin örgütsel konularının aynı bütünlük içinde ele alınması gerekmektedir.

12. Eğitim sisteminin ortaöğretim kesiminde gözlenen en önemli sorunlardan birisi, öğrenci akışının mesleki eğitime yönlendirilememesiyle ilgilidir. Planlı kalkınma dönemi içinde, bu konuda izlenen eğitim siyasaları hiçbir zaman tam olarak amacına ulaşamamıştır.

Öte yandan ortaöğretim alanında öğretim programlarının gerek içerik gerekse türlendirilmesinde de beklenen sonuçların sağlanamadığı görülmektedir. Özellikle, öğretim programı ile okul türü arasındaki koşutluğun bir sonucu olarak, sistem içinde; anadolu lisesi, ticaret lisesi, genel lise, fen lisesi, kız meslek lisesi, vb. adlar altında çok sayıda okul yaratılma yoluna gidilmiştir. Bu okulların çoğunda uygulanan programların tek bir okul çatısı altında toplanması olanaklı iken; programa göre çoklu okul türlendirmesine gidildi, özellikle küçük yerleşim birimlerinde 50-200 öğrencili lise, ticaret lisesi, imam hatip lisesi, kız meslek lisesi, vb. okulların kurulması sonucunu doğurmaktadır. Bu durum, doğal olarak, eğitim alanındaki insan kaynaklarının ussal kullanımını engellemekte ve maddi kaynaklarda da önemli ölçüde savurganlığa yol açmaktadır.

13. Örgün eğitim ve öğretim veren ortaöğretim kurumlarının çok büyük bir bölümünün Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olmasına karşın, mesleki ve teknik öğretim veren bir bölüm orta dereceli okullar, bu bakanlık dışındaki bakanlıkların örgütsel yapıları içinde bulunmaktadır.

Özellikle kurumsal görevin niteliği gereği ve belirli bir hizmet alanı içinde yetişmiş insangücü gereksinimini karşılama düşüncesine dayanan bu uygulamanın sınırlarının oldukça geniş olduğu görülmektedir. Nitekim, ilgili mevzuat incelendiğinde; Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı (Sosyal Sigortalar Kurumu), Devlet İstatistik Enstitüsü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ve Adalet Bakanlığı gibi pek çok bakanlık ile kamu kurum ve kuruluşuna, kuruluş yasalarında hizmet öncesi eğitim yaptırma görevinin verildiği anlaşılmaktadır.

14. Eğitim sisteminde, eğitim öğretimin gerçekleştirildiği temel alan okuldur. Okulun amacı, eğitimin genel amaçları ve kendi özel amaçlarına uygun olarak öğrenciyi yetiştirmektir. Öğrencinin yetiştirilmesi görevinde kilit rolü oynayan güç ise, öğretmen olarak ortaya çıkmaktadır.

Son yıllarda öğretmenlik mesleğinin çekiciliğini yitirmesi ve statü yitimine uğramasının hiç kuşkusuz başta ekonomik olmak üzere pek çok nedeni bulunmaktadır. Öğretmen niteliğinin düşmesi öğretimi olumsuz yönde etkilemekte ve süreç içinde öğretimin niteliğinin daha çok gerilemesi sonucunu doğurmaktadır. Eğitimde amaçlara uygun insan yetiştirme sorunu öncelikle, bu yetiştirme görevini üstlenecek nitelikli insangücünün sağlanması yanında varolanların da geliştirilmesini gerekli kılmaktadır. Bu konuda eğitim hizmetinin en etkin biçimde gerçekleştirilmesinden birinci derecede sorumlu olan Milli Eğitim Bakanlığına önemli görevler düşmektedir. Öte yandan, öğretmenliğin saygınlık düzeyinin hızla düşmesinin çeşitli nedenleri arasında en önemlilerinden birisi; meslek üyelerinin, mesleki birlik, dayanışma ve meslek değerlerini geliştirme gücünden yoksun olmalarıdır. Kendi meslek etiğini koruyup geliştiremeyen bir mesleğin süreç içinde varlık nedenini de yitirmesi kaçınılmazdır. Nitelikli öğretmen konusu, öğretmenlik mesleğinin niteliklerinin korunup geliştirilmesiyle yakından ilgili görünmektedir.

Bu noktada öğretmenlerin hizmetiçi eğitimlerinde karşılaşılan güçlükler de önemli bir sorundur. Genel kanı, öğretmenin kendisini yenilemediği, alanındaki gelişmeleri izleyemediği yolundadır. Bunun nedenleri arasında, ekonomik gerekçeler söz konusu olmakla birlikte; sorunu salt ekonomik boyuta indirgemek yanlış olacaktır.

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

B. ÖNERİLER

1. Milli Eğitim Bakanlığının kuruluş ve görevlerini düzenleyen mevzuat, görev girişmelerini giderici ve bütün ana hizmet birimlerinin görev tanımlarına netlik kazandırıcı biçimde yeniden düzenlenmelidir.

2. Eğitim sisteminin bütün kesimlerinde olduğu gibi, ortaöğretim kesiminde de varolan insan kaynağından ve maddi kaynaklardan en etkili biçimde yararlanma ilkesi temel alınarak, hizmet bütünlüğü sağlanmalıdır. Bunun için; Ortaöğretim, Kız Teknik Öğretim, Erkek Teknik Öğretim, Ticaret ve Turizm Öğretimi, Öğretmen Eğitimi ve Din Öğretimi Genel Müdürlükleri, ilgili hizmetler açısından biraraya getirilerek; Ortaöğretim Genel Müdürlüğü adıyla ve tek bir ana hizmet birimi olarak bütünleştirilmelidir.

3. İlköğretimin, ilköğretim ve ortaokul devrelerinden oluşan bir yapı özelliği taşıması ortaokul örgütlenmesinin 1739 sayılı yasada öngörüldüğü biçimiyle bağımsız ortaokul ya da ilköğretim okulu kapsamında ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Bu açıdan; genel ortaöğretim kurumları (genel lise, anadolu lisesi, öğretmen lisesi, vb.) ile aynı fiziksel yapı içinde iç içe bulunan ortaokullar, bağımsız ortaokullar durumuna sokulmalıdır. Aynı biçimde kız sanat ortaokulları ile imam-hatip ortaokulları da bağımsız statüde ve genel ortaokul programı uygulayan ortaokullara dönüştürülmeli ve bu okulların merkezi düzeydeki yönetimi İlköğretim Genel Müdürlüğüne bırakılmalıdır.

4. Örgün eğitimin yanında, bu eğitimi destekleyen ve toplumun her kesimine yönelik olan yaygın eğitim hizmetlerinin, ilgili Çıraklık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğü görevleri arasındaki yerinin göreceli olarak geri planda kalması ve bir anlamda, bu genel müdürlüğün çıraklık eğitimine ilişkin çalışmalar içinde boğulması karşısında, örgün eğitime koşut olarak daha çok güçlendirilmesi gereken yaygın eğitimin, merkezi düzeydeki örgütsel çerçevesinin yeniden düzenlenmesi gerekli görülmektedir. Buna göre, Çıraklık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğü, görülen hizmetlerin yoğunluğu ve özelliği açısından; Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğü ve bağımsız daire statüsünde Çıraklık Eğitimi Dairesi Başkanlığı olarak yeniden örgütlenmelidir.

Bu tip bir örgütsel ayırıma gidilmesi, yaygın eğitim sisteminin işleyişe dönük bütünlüğüyle de uyuşabilir nitelikte görülmektedir.

Bu noktada, MEB'ce yürütülen yaygın eğitim hizmetlerinin doğrudan Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğüyle ilişkili kılınması durumunda; MEB'in çeşitli ana hizmet birimlerince yürütülen ve yaygın eğitim niteliğini taşıyan merkezlerle, pratik sanat okulu ve olgunlaşma enstitülerinin, hizmet bütünlüğü yönünden anılan genel müdürlüğün ilgi alanına sokulması uygun olacaktır.

5. Yaygın eğitimin, örgün eğitime göre özellikle yöntem, maliyet, mekân, program esnekliği, vb. üstünlüklerinden gereğince yararlanabilmek ve bu alanda kullanılan kaynakların etkili kullanımını sağlayabilmek açısından, kurumlararası eşgüdüm sorununu giderici düzenlemelerin gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır. Bu çerçevede, yaygın eğitim alanındaki öğreticilerin yeterliği, öğretim programlarının hazırlanması ve öğretim standartlarının belirlenmesi gibi konularda MEB'in yönlendirici bir işlev üstlenmesini sağlayıcı düzenlemelere başvurulmalıdır.

6. Türk eğitim sistemine ilişkin temel karar ve yürütme organı olan MEB'in üzerinde siyasal bir organ niteliğindeki Eğitim ve Öğretim Yüksek Kurulu kaldırılarak, bu kurula ilişkin görevler, 385 sayılı KHK ile yapısal statüsü güçlendirilen Talim ve Terbiye Kuruluna aktarılmalıdır.

7. Hizmet öncesi eğitim ile hizmetiçi eğitimin birbirini tamamlayan eğitim türleri olduğu dikkate alınarak, MEB Öğretmen Eğitimi Genel Müdürlüğünün varolan görevleri ile yine bu bakanlığın Hizmetiçi Eğitim Dairesi Başkanlığının görevleri aynı örgütsel yapı içinde bütünlüştürülmelidir. Buna göre, yeni düzenlemede Öğretmen Eğitimi Genel Müdürlüğünün;

a. Milli Eğitim Bakanlığının başta eğitim öğretim elemanları olmak üzere tüm personelinin hizmetiçi eğitim gereksinimlerini karşılama;

b. Öğretmen yetiştirme konusunda, ilgili yükseköğretim kurumları ile (özellikle öğretim programlarına yönelik olmak üzere) gerekli eşgüdüm ve işbirliğini sağlama; öğretmen yetiştiren yükseköğretim kurumlarındaki öğrencilerin bursluluk ve yatılılık işlemlerini yürütme;

c. Özel öğretim kurumları personeline yönelik olarak, bu kurumlarda çalışan eğitim öğretimi personelinin sisteme uymalarını sağlayıcı eğitim gereksinimlerini saptama, eğitim programlarıyla ilgili ilkeleri belirleme, uygulama çalışmalarını izleme ve değerlendirme;

d. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki eğitici personelin yeterliklerinin geliştirilmesine yönelik olarak bu kuruluşlara teknik düzeyde eğitim desteği sağlama, işlevlerini üstlenebilecek bir yapılanma içine çekilmesi sağlanmalıdır.

8. Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığının görev alanı, danışma hizmetleriyle sınırlandırılmalıdır. Buna göre, Talim ve Terbiye Kurulunun görevleri arasında bulunan;

a. Eğitim sistemine yönelik araştırma hizmetleriyle ilgili konular, bu raporda kurulması önerilen Eğitim Araştırmaları Başkanlığına;

b. Öğretim programlarının düzenlenmesine yönelik hazırlık görevleri ile ders ve yardımcı ders kitaplarının hazırlanması ya da hazırlanması görevleri, ilgili olunan ana hizmet birimlerine, aktarılmalıdır.

Ancak bu arada hazırlanan öğretim programları ile ders ve yardımcı ders kitapları konusundaki karar verme yetkisi Talim ve Terbiye Kurulunda kalmalıdır. Bu arada anılan kurul incelemesinden önce, adı geçen kitap ve öteki yayınların, bakanlık içinde ve dışındaki alan uzmanlarından her bilim ve uzmanlık dalı için ayrı ayrı oluşturulacak ön inceleme komisyonlarınca, teknik yönden incelenmeleri sağlanmalıdır.

9. Talim ve Terbiye Kurulunun eğitim sistemi içindeki konumu ve önemi açısından; kurulun vereceği kararların çağdaş eğitimsel gelişmelere ve anlayışa uygun bir nitelikte bulunması temeldir. Bu yönüyle:

a. Kurul çalışmalarının etkililiğini artırıcı biçimde, çeşitli konularda bilgi akımının sağlanmasıyla görevli bulunan Talim ve Terbiye Kurulu Başkanlığı birimlerinin, görev alanları ve yapılaşma biçimleri yeniden düzenlenmelidir.

b. Kurul üyeliklerine atanmada, üyeliklerin, çeşitli eğitim alanlarıyla ilgileri sağlanmalıdır.

c. Kurul üyeliği sayısı genişletilerek, belirli orandaki üyelikler, eğitim fakültelerinin ilgili alanlarında uzmanlaşmış akademisyenlere açılmalıdır.

d. Kurul temsilci üyeliğinin beş ile sınırlandırılmasına son verilmeli ve MEB ana hizmet birimlerinin görev alanlarıyla ilgili konularda; ilgili ana hizmet birimi baş yöneticilerine (genel müdür, bağımsız daire başkanları) kurul toplantılarına temsilci üye statüsü ile katılma ve oy kullanma yetkisi verilmelidir.

10. Milli Eğitim Bakanlığının örgütsel işleyişteki en önemli sorunlarının başında birimlerarası eşgüdümsüzlük gelmektedir. Bu genel yargı çerçevesinde;

a. 385 sayılı KHK ile kurulan Orta Öğrenim Burs ve Yurtlar Dairesi Başkanlığına verilen görevlerden, yurt ve burslulukla ilgili olanlar eskiden olduğu gibi ilgili ana hizmet birimlerine;

b. Gerçek ve tüzel kişilerce öğrencilere yönelik olarak sağlanan yurt, pansiyon, vb. hizmetlerin yürütülmesi ve denetimine ilişkin görevler ise, bağımlı daire başkanlığı statüsünde örgütlendirilerek doğrudan, 385 sayılı KHK ile örgütsel yapısı güçlendirilen Özel Öğretim Genel Müdürlüğüne, aktarılmalıdır.

Bu noktada, özel yurtlarla ilgili hizmetler konusunda Özel Öğretim Genel Müdürlüğünün görevli kılınmasının başlıca nedeni, bu genel müdürlüğün, özel öğretim kurumlarına yönelik hizmetlerde uzmanlaşmış olmasına dayanmaktadır.

11. Milli Eğitim Bakanlığının örgütsel siyasalarının oluşturulması ve yürütülmesinde etkililik düzeyini yükseltmek ve bunun için gerekli olan bilimsel bilgi gereksinimini karşılamak üzere:

a. Eğitim alanıyla ilgili araştırma hizmetlerinin bilimsel araştırma ve uzmanlık gereklerine uygun olarak yürütülmesini sağlamak amacıyla, MEB'de, bir danışma birimi olarak, Eğitim Araştırmaları Başkanlığı kurulmalıdır.

b. Kurulan başkanlık, kendi içinde, araştırma alanlarına göre, enstitüler ve proje araştırma grupları biçiminde örgütlenmelidir.

c. Eğitim Araştırmaları Başkanlığına bağlı olarak öncelikle, Eğitim Yönetimi ve Yönetimi Geliştirme Enstitüsü ve halen Çırkaklık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğüne bağlı Yaygın Eğitim Enstitüsünün işlevleri geliştirilerek Eğitim Araştırmaları Başkanlığı içine çekilmesiyle Yaygın Eğitim Araştırmaları Enstitüsünün kuruluşu sağlanmalıdır.

d. Eğitim Araştırmaları Başkanlığında personel istihdamı kariyer sisteminin gereklerine dayandırılmalıdır.

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

13. Milli Eğitim Akademisinin yasa düzeyinde yapılacak örgütlenmesinde, bu örgütlenme;

a. Eğitim sisteminin gereksinim duyduğu uzmanlaşmış insangücünün hizmetiçi eğitim yoluyla yetiştirilmesi,

b. Çeşitli eğitim alan ve konularına yönelik araştırma ve yayınların gerçekleştirilmesi, temellerine dayandırılmalı ve sözkonusu akademi bu tip bir işgörünün gerçekleştirilebilmesine, uygun bir yapılaşma içinde ele alınmalıdır.

14. Eğitim sisteminde nitelikli insangücünün istihdamının sağlanması, sistemden beklenen işgörünün gerçekleştirilmesi açısından büyük bir zorunluluktur. Bu çerçevede:

a. Eğitim hizmetlerinde görev alan öğretmenler ile eğitim uzman ve yöneticilerinin istihdamında yönlendirici olmak üzere, yasa düzeyinde bir düzenleme getirilmelidir. Böyle bir düzenleme, bu alanda kendisini gösteren kararsızlıkları da önleyici nitelikte olmalıdır. Öte yandan bu düzenleme, eğitim alanında ortaya çıkan çeşitli uzmanlık dallarına (eğitim yönetimi, eğitim psikolojisi, eğitim planlaması, ölçme ve değerlendirme, program geliştirme, vb.) netlik kazandıracak ve bu dalların sistem içinde belirli bir yere oturtulmasına yardımcı olacaktır. Yine bu tip bir düzenleme ile, eğitim öğretim alanında çalışanların statüsü, niteliği, görev ve yetkileri gibi pek çok konuda açıklık sağlanabilecektir.

b. Öğretmenlerin mesleki gelişmelerini sağlama ve meslek değerlerini koruyup geliştirmede işlevsel bir yol, kamu kurumu niteliğinde bir meslek örgütü olarak, öğretmenlerin, meslek odaları ve birliği biçiminde örgütlenmelerini sağlamaktır. Bunun için, Öğretmen Odaları ve Öğretmenler Meslek Birliği yasının çıkarılması gerekmektedir.

c. Öğretmenlerin kendi alanlarındaki alansal nitelikteki eğitim açıklarını giderici düzenlemelere başvurulmalıdır. Bu konuda önerilebilecek bir sistem, öğretmenlerin yükselmelerini belirli ek unvanlara (yardımcı öğretmen, uzman öğretmen, başuzman öğretmen, vb.) dayandırarak, bunlarla ilişkilendirmektir. Öte yandan bu unvanlara göre getirilecek özendirici bir ücretleme sistemi ile, öğretmenin doğrudan kendi kendisini geliştirmesini sağlamak ve bu gelişimin ölçütünü (belirli bir hizmet süresi yanında), alana dönük olarak yapılacak bir geliştirme çalışmasına dayandırmak işlevsel görünmektedir. Bu türde bir yönelim; öğretmenin zamanının belirli bir bölümünü kendisini geliştirme ve alanındaki yenilikleri izlemeye ayırmasını sağlayacağı gibi, öğretmenler arasında geleceğe dönük meslek unvanlarına erişme beklentisi ile eğitimin niteliğini artırıcı bir etki de doğurabilecektir.

15. Ortaöğretimde öğrenci akışının amacına dönük biçimde yönlendirilebilmesi ve kaynak savurganlığının en aza indirilebilmesi için:

a. Ortaöğretimdeki öğrenci nüfusu açısından belirli bir yoğunluk oluşturmayan yerleşim birimlerinde, aynı okul çatısı altında, çok sayıda öğretim programlarının uygulanabildiği, çok amaçlı okul modeline yönelinmelidir.

b. Özellikle büyük yerleşim alanlarında ortaöğretim öğrenci yoğunluğunun ağırlığını taşıyan genel liselerde, fiziksel yapı ve çevre gerekleri ile uyumluluk gösteren yeni öğretim programları oluşturulmalıdır. Bu çerçevede anılan liseler içinde; ekonomi, işletme, turizm, güzel sanatlar, yabancı dil, vb. bölümler açılmalıdır.

c. Ortaöğretim sisteminin öğrenciyi eleyici olmaktan çok, yönlendirici nitelikte olmasına özel bir önem verilmeli ve bu amaçla öğretimin içeriği öğrencinin ilgi, yeti ve yeteneklerini geliştirici bir anlayışla düzenlenmelidir. Bu noktada varolan sınıf geçme sisteminin sınırlılıklarını gidermek üzere, ders geçme ve kredi düzenine yönelinmelidir.

d. Ortaöğretimde izlenen programların öğrenciyi yaşama, mesleğe ve üst öğrenime hazırlayıcı işlevleri yeniden tanımlanmalı, program amaçları arasındaki kaymalar önlenmelidir. Bu bağlamda, imam-hatip liselerinde olduğu gibi, meslek okullarının, genel ortaöğretim programlarına kaymalarının önüne geçilerek, eğitim-istihdam dengesi kurulmalıdır.

e. Üniversiteye giriş sistemi yeniden ele alınmalı; bu amaçla, ortaöğretim ile yükseköğretim programları arasında anlamlı bir ilişki kurulmalıdır.

16. Eğitim sisteminin öngördüğü teknoloji ile okul araç-gereçlerinin üretilmesine yönelik görevleri bulunan Film Radyo ve Televizyon Eğitim Merkezi ve Ders Aletleri Yapım Merkezi gibi akşam sanat okulları, okul statüsünden çıkarılarak, ayrı müesseseler durumuna getirilmelidir. Bu müesseselerle ilgili merkezi düzeydeki görevleri yürütmek içinse, MEB'nin bağlı kuruluşu statüsünde bir, Eğitim Teknolojisi Üretimi Genel Müdürlüğü kurulmalıdır. Aynı çerçevede, MEB Yayınlar Dairesi Başkanlığı ile Devlet Kitapları Mütedavil Sermayesi Müdürlüğü de bu genel müdürlük kapsamına alınmalıdır.

17. Halkın eğitim düzeyinin yükseltilmesinden ve kalkınmanın öngördüğü insangücünün yetiştirilmesinden birinci derecede sorumlu olan kuruluşun MEB olduğu dikkate alındığında; ortaöğretim düzeyindeki belirli hizmet alanlarına dönük insangücünün yetiştirilmesi görevinin de doğallıkla, bu bakanlığa ait olması gerekir. Buna göre, kamu kurumlarından; mezunlarını, doğrudan kendi örgütsel yapıları içinde istihdam etmelerine gerek bulunmayanlarla, yetiştirilmeleri MEB'ce gerçekleştirilemeyecek ölçüde özellik göstermeyenlerin, bu bakanlığa aktarılması gerekli görülmektedir. Ancak bu noktada, konuyla ilgili uygulamaya yön verecek ölçütlerin belirlenmesi ve kurulu kapasiteden daha etkili biçimde yararlanma yollarının belirlenebilmesini saptamak üzere, ayrı bir araştırma yapılmasına gerek bulunmaktadır.

18. Milli Eğitim Bakanlığının taşra örgütünü il ve ilçe milli eğitim müdürlükleri ile bunlara bağlı çeşitli tür ve düzeylerdeki okul ve kurumlar oluşturmaktadır. Gerek il gerekse ilçe milli eğitim müdürlükleri çeşitli şube müdürlüklerinden kuruludur. Bu müdürlüklerdeki şube müdürlüklerinin bir bölümü, şubenin ilgi alanına göre, aynı zamanda, halk eğitim başkanlığı, eğitim araçları merkezi başkanlığı, rehberlik ve araştırma merkezi başkanlığı gibi adlar almaktadır. Şube müdürlüğü kavramı ile bağdaşmayan bu gibi başkanlık niteliklerinin unvan ikiliğine yol açması ve milli eğitim müdürlüklerinin bir birimi özelliği taşıyan şube müdürlüğünün, il milli eğitim müdürlüğünden ayrı bir başkanlık olmadığı dikkate alınarak; örgütsel işleyişteki unvan standardizasyonuna uymayan bu ikili nitelikler kaldırılmalıdır.

6. KÜLTÜR

A. DURUM

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

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

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

3. Genel yapısı açısından Kültür Bakanlığı, kültür yaşamını hükümetlerce uygulanan siyasalar doğrultusunda güdüm altında bulundurma amacına hizmet eder bir görünüm ortaya koymaktadır. Kültür olgusunun, hükümet siyasaları yönünde denetlenmesi yönündeki anlayışın bir sonucu olan bu durum, toplumsal kültür birikiminin, gereği gibi değerlendirilmesini engellemektedir.

4. Toplumun kültürel alandaki kalkınma ve gelişmesini ekonomik gelişmeden ayrı düşünmenin olanağı yoktur. Bu anlamda, ekonomik alandaki sorunların çeşitli toplum kesimlerine dönük yansımaları, kültürel boyutlu sorunların geriye itilmesi sonucunu doğurmaktadır.

5. Merkezi yönetim düzeyinde kültür siyasalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında ortaya çıkan tıkanıklıklar, kültürel etkinlikler bağlamında ortaya çıkan görevsel boşluğun, yerel yönetimlerce doldurulması yönünde bir eğilim ortaya çıkarmıştır. Özellikle son yıllarda yerel ölçekli kültürel ve sanatsal etkinliklerin düzenlenmesi ve desteklenmesinde bir yerel yönetim örgütü olarak belediyeler, giderek daha önemli işlevler üstlenme yolundadırlar. Bu durum, anılan yönetsel kuruluşların, toplumsal kültür birikiminin değerlendirilmesi anlamında, potansiyel bir güce sahip bulduklarını göstermektedir.

6. Devletin kültür görevleri, sanattan anıtsal değerlere ve yayıncılıktan kütüphane konularına varıncaya değin değişik nitelikteki konuları kapsamaktadır. Bu görevlerin, merkezi yönetim ölçeğinde ve birim bazındaki dağılımlarına bakıldığında, makro düzeydeki kültür siyasalarının uygulanmasından sorumlu olması gereken Kültür Bakanlığı ile öteki kültür kuruluşları arasında gerekli olan işbirliği ve eşgüdümün sağlanabildiğini söylemek zordur. Bunun bir örneği, Kültür Bakanlığı ile Vakıflar Genel Müdürlüğü arasında açıkça görülmektedir.

7. Eski eser ve müzelerle ilgili görevler 1989 yılında çıkarılan 379 sayılı KHK ile iki ayrı genel müdürlük olarak yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenleme ile oluşturulan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü ile Anıtlar ve Müzeler Genel Müdürlüğü görevleri arasında çok yakın bir iççelik bulunmaktadır. Öte yandan Vakıflar Genel Müdürlüğü ile TBMM Milli Saraylar Dairesi Başkanlığının kültür varlıklarına ilişkin görevlerini de aynı çerçevede değerlendirmek gerekmektedir. Sonuçta, aynı nitelikli görevler açısından, çoklu bir örgütsel görev ayırımıyla karşılaşılmaktadır.

8. Eski eser kaçakçılığı, alınan çeşitli önlemlere karşın sürmektedir. Bu alanda, halkın bilinçsizliği yanında, ilgili yönetsel düzenlemelerden kaynaklanan yaptırım yetersizlikleri de kaçakçılığı artıran nedenler arasındadır.

9. Türk yayın yaşamı özellikle son yıllarda ciddi bir duraklama dönemi içindedir. Okullaşma ve okuma yazma oranının sürekli artması yanında, üretilen kitap sayısındaki gelişmeler sınırlıdır. Genel olarak aynı durum gazete ve dergi yayıncılığı için de geçerlidir. Öte yandan, bu yayıncılık türünde tekelleşme eğilimleri de önem kazanmaya başlamıştır. Tekelleşme eğilimi, basının üstlendiği toplumsal işlev açısından, üzerinde önemle durulması gereken bir özellik taşımaktadır.

Yayıncılık sektörünün duraklamasına yol açan nedenler çeşitlidir. Bunlar içinde, başta kâğıt olmak üzere üretim girdilerindeki artışın etkisi büyüktür. Yayıncılık alanının, siyasa boyutunda, bir kültürel gelişim aracı olarak değerlendirilmemesinin de bu sonuçta etkisi vardır.

10. Kütüphanecilik hizmetleri gerek nicelik gerekse nitelik yönünden, çağdaş kütüphanecilik anlayış ve gereklerinden çok uzaktadır. Bu bağlamda, ilçe düzeyindeki pek çok yerleşim biriminde hiç kütüphane yoktur. Varolan kütüphanelerin toplumun okuma alışkanlığını geliştirmedeki etkisi ise son derece sınırlıdır. Kütüphanecilik alanında gerekli personelin eğitim yetersizliği, yayın ölçeğindeki sınırlılıklar, okuma mekânlarının yapı ve kullanımı, yönetim ve işletme bozuklukları gibi nedenler, kütüphane-okuyucu ilişkisinde kendisini gösteren başlıca sorunları oluşturmaktadır.

Öte yandan, öğrencileri araştırmaya yöneltmeyi ve onun yaratıcılığının geliştirilmesini temel alan bir eğitim sisteminin başlıca gereklerinden birisi olan okul kütüphane hizmetleri de amacına uygun olarak yapılandırılabilmiş değildir.

11. Kültür Bakanlığının ilgi alanlarından birisini sanat oluşturmaktadır. Nitekim bakanlık hizmet birimleri arasında başta güzel sanatlar olmak üzere, sanatın çeşitli dallarına ilişkin örgüt birimleri oluşturulmuş; sahne sanatları ise, bağlı kuruluş düzeyinde örgütlenen iki ayrı genel müdürlük bağlamında ele alınmıştır. Ancak sanatsal konuların merkezi örgütsel yapı içinde değerlendirilmesinin ortaya çıkardığı güdümlülük, süreç içinde bu alandaki gelişimi sınırlayan bir durum yaratmıştır.

Gerçekte toplumun sanata yönelik birikimlerinin değerlendirilmesinde ve yönlendirilmesinde ilgili siyasalar kadar, örgütlenme de özel bir önem taşımaktadır. Varolan örgütlenme düzeni içinde devletin sanata dönük işlevlerini gereğince yerine getirebildiğini söylemek olanaklı değildir.

12. Kitle iletişim teknolojisi ve iletişim araçlarındaki baş döndürücü gelişmelere koşut olarak, Türkiye, her geçen gün artan oranda daha yoğun bir dış kültür etkisi altına girmektedir. Bunda, görsel iletişim araçlarını oluşturan sinema, video ve TV'nin belirgin bir payı bulunmaktadır. Varolan yapının giderek yabancı kültürlerin etkilerine daha açık bir toplumsal doku özelliği kazanması; başta, kültürel kimlik ve yabancılaşma olmak üzere çeşitli sorunları da yanında getirmektedir.

13. Toplumsal kültür birikiminin açığa çıkarılıp değerlendirilmesinde devletin yetersiz kalması; bu alanda, toplumun örgütlü gücü olarak gönüllü kültür kuruluşlarının öne çıkmalarına yol açmıştır. Dernek, vakıf, birlik, vb. biçimlerde kendisini gösteren bu kuruluşların sayılarında son yıllarda önemli bir gelişme yaşanmaktadır. Anılan kuruluşlar ile kültürel hizmetleri yürüten kamu yönetim birimleri arasında çeşitli iletişim ve işbirliği sorunlarının varlığı burada belirtilmelidir.

B. ÖNERİLER

1. Toplumun kültürel gelişmişliğinin sağlanması, öncelikle bu alanda etkili kültür siyasalarının izlenmesi gereğini ortaya çıkarmaktadır. Bu alanda izlenecek siyasaların ana ilkeleri şunlar olmalıdır:

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

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

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

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

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

2. Sanat alanındaki örgütlenme, sanatsal gelişmeyi sağlayıcı bir yaklaşımla ele alınmalıdır. Bu amaçla, Kültür Bakanlığı içindeki sanatsal konularda hizmet veren birimler, özerk sanat kuruluşları olarak yeniden örgütlenmelidir.

Devletin sanatsal görevlerinde nesnellik ölçütünün uygulanmasına yardımcı olacak bu örgütsel yaklaşım gereğince; müzik, güzel sanatlar, opera-bale, tiyatro ve sinemayla ilgili görevler doğrudan sanat kurumları bağlamında değerlendirilmelidir. Türk Sinema Kurumu, Devlet Opera ve Bale Kurumu, Türk Tiyatro Kurumu, Güzel Sanatlar Kurumu, Türk Müzik Kurumu gibi adlar alabilecek bu özerk sanat kurumlarının kuruluş aşamasında, bunların görev alanlarına yönelik dokümantasyon ve araştırma gereksinimlerini karşılayıcı enstitü, araştırma merkezi, vb. alt birimler de oluşturulmalıdır.

Bu noktada, ilgili sanat kurumlarının işleyiş ve örgütlenme konuları ile danışma, denetim ve yönetim kurullarının oluşturulma biçimlerinin, yapılacak ayrı bir araştırma ile saptanması uygun olacaktır.

3. Türkiye'de devletçe en az önemsenen sanat alanlarından birisi, plastik sanatlara ilişkindir. Örgütsel anlamda Güzel Sanatlar Kurumunun kurulmasıyla birlikte, bu kurum kapsamındaki sanat dallarını geliştirici nitelikte, aşağıdaki görev ve düzenlemeler gerçekleştirilmelidir.

a. Devletçe yaptırılacak ve dikilecek anıt ve heykeller ile yeni duvar resimlerinin estetik denetimi görevi, anılan kuruma verilmelidir.

b. Varolan devlet galerilerinin birer sergileme yeri olmaktan çok, bunların birer plastik sanatlar eğitimi ve kültürel etkinlikler merkezi olarak iş görmesi sağlanmalıdır.

c. Sanat eğitimi konusuna özel bir önem verilmeli, bu amaçla, ortaöğretim düzeyindeki güzel sanatlar liselerinin sayıları çoğaltılmalıdır.

d. Devletçe açılan sergilerde yer alan yapıtların röprodüksiyonunu kapsayıcı nitelikte kataloglar hazırlanmalıdır.

e. Plastik sanatlar alanındaki altyapı, yetişmiş insangücü, sanat yapıtı, vb. konularda envanter hazırlama çalışmaları yapılmalıdır.

4. Çağdaş sahne sanatı kavramı içinde yer alan tiyatro, opera ve balenin geniş toplum kesimlerine açılması ve geliştirilmesi gerekmektedir. Bu çerçevede yapılması gereken öncelikli çalışmalar şunlar olmalıdır:

a. Opera ve bale sayısının, özel amaçlı salon sorunu giderilerek, yaygınlaştırılması sağlanmalıdır.

b. Opera ve bale sanatçısı yetiştirmeyi amaçlayan kurumların sayısı artırılmalıdır. Bu arada özellikle küçük yaşta bale eğitimine yönelik yetiştirme programlarının uygulanmasına önem verilerek; ilkokullarda bale kurslarının açılmasına teknik destek sağlanmalıdır.

c. Özgün Türk opera ve balesini geliştirici yönde özendirici önlemler alınmalı, bu alandaki altyapının geliştirilmesi yaklaşımıyla, her bölge için, o yörenin gereksinimlerine yanıt verecek yerleşik tiyatroların kurulması sağlanmalıdır.

d. Gençlerin tiyatro sanatına özendirilmesi amacıyla, okul tiyatrolarına ve öteki amatör tiyatro topluluklarına araç-gereç, yer ve teknik destek sağlanmalıdır.

e. Özel tiyatroların, tiyatrosu bulunmayan yerleşim birimlerine turneler düzenlemeleri özendirilmeli; yaz aylarında, devlet tiyatrolarının sahneleri, bu tiyatrolara açılmalıdır.

f. Kurulması önerilen Türk Tiyatro Kurumuna bağlı bir Halk Tiyatrosu Bölümü oluşturularak, bu tiyatro türünün yaşatılması sağlanmalıdır.

5. Türk sinema kültürü geliştirilmeli ve sinemadaki sanatsal altyapı yetersizliklerinin en kısa sürede giderilmesi temel ilke olmalıdır. Bunun için:

a. Türk film endüstrisi özendirilmeli ve bu özendirilmede nitelik niceliğe yeğlenmelidir.

b. Filmciliğin sansür önyargısından olumsuz biçimde etkilenmesi sonucunu doğurabilecek her türlü engel ortadan kaldırılmalı ve film denetiminde sanatı temel alan bir yaklaşım benimsenmelidir.

c. Her yıl çevrilen film sayısı, bunların maliyetleri, devletin destek ve katkıları, sinema koltuk kapasitesi, yabancı filmlerin sektör içindeki yeri, dünya sinema sektörünün durumu, vb. konulardaki veriler düzenli biçimde derlenip yayımlanmalıdır.

d. Yabancı dizi ve filmlerin Türk kültür yaşamına yönelik yozlaştırıcı etkilerini azaltmak üzere, çok yönlü önlemler alınmalıdır.

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

Bu çerçevede:

a. Kültürel Çevreyi ve Kültür Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne bağlı olarak, arkeolojik değerleri ortaya çıkarıcı biçimde ve yapılacak kazı ve araştırmaları bilimsel ve teknik anlamda yönlendirici nitelikte hizmet görececek bir Türk Arkeoloji Enstitüsü kurulmalıdır.

b. Anılan genel müdürlüğün, kendi taşra örgütünü kurması sağlanarak, ilgili taşra birimleri arasında eşgüdümü artırıcı bir düzenlemeye gidilmelidir.

c. 2873 sayılı Milli Parklar Kanunu'na göre, doğa varlığı kapsamına giren taşınmaz kültür varlıklarıyla ilgili işlemler de görev ve sorumluluklar, kurulması önerilen Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığına bırakılmalıdır.

d. Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün vakıf kuruluşları dışındaki gerçek ve tüzel kişilere ait taşınmaz kültür varlıklarının korunma ve değerlendirilmesiyle ilgili görevleri ile bu konudaki envanter hazırlama sorumluluğunun, Kültürel Çevreyi ve Kültür Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğüne aktarılması sağlanmalıdır.

e. Müzelerin birer kültür geliştirme merkezi olarak kullanılması sağlanmalı ve buna uygun yapısal düzenlemelere gidilmelidir. Bu arada, fen ve teknoloji alanındaki gelişmeleri yansıtıcı bilim müzeleri yaşama geçirilmelidir.

f. Müzecilik hizmetlerinde turistik çekiciliği sağlayıcı teknik donanım ve altyapı yetersizliklerinin belirli programlar çerçevesinde giderilmesi sağlanmalıdır.

7. Eski eser kaçakçılığını önleyici yeni düzenlemelere gidilmelidir. Bunun için, Türk Ceza Yasasındaki ilgili yaptırımlar, caydırıcılık etkisinin artırılması amacıyla yeniden gözden geçirilmeli; halk tarafından bulunan eski eserlerin müzelere girmesini sağlayıcı mevzuata daha çok işlerlik kazandırılmalı; müze koruma hizmetleri etkinleştirilmeli; koruma göreviyle ilgili kuruluşlar arasında eşgüdüm sağlayıcı düzenlemelere başvurulmalıdır.

8. Yayınların ve yayıncılık hizmetlerinin geliştirilmesi sağlanmalıdır.

Belirtilen hizmetlerin geliştirilmesi amacıyla aşağıdaki önlem ve düzenlemelere başvurulmalıdır:

a. Yayın tür ve niteliğini geliştirici yönde özendirmeler uygulanmalı, bu uygulamada öncelik, sırasıyla; bilimsel ve teknik yayınlar ile çocuğa ve sanata dönük yayınlara verilmelidir.

b. Yayın sektörünün üretimsel girdilerinin yayın maliyeti üzerindeki etkilerinin azaltılabilmesi için, çağdaş yayıncılık teknolojilerine yönelme özendirilmelidir.

c. Yayın yaşamının ürünlerini tanıtacak kaynakçalara ağırlık verilmeli; Türkiye Bibliyografyası ve Türkiye Makaleler Bibliyografyası güncel, düzenli ve sık aralıklarla yayınlanır bir niteliğe kavuşturulmalıdır.

d. Görme özürülere yönelik yayın hizmetlerinde, Kültür Bakanlığına, yönlendirici görev ve sorumluluklar verilmelidir.

e. Hükümet düzeyinde yayıncılığın geliştirilmesiyle ilgili siyasaların belirlenip uygulanmasından ve yayın yaşamının yönlendirilmesinden birinci derecede sorumlu, Kültür Bakanlığı olmalı; bu sorumluluk çerçevesinde, anılan bakanlığa bağlı Yayınlar Dairesi Başkanlığının işlevleri geliştirilmelidir.

9. Kütüphane hizmetleri, Kültür Bakanlığı kapsamında çocuk ve halk kütüphaneleri ile yürütülmektedir. Kültür kalkınmasının etkili araçlarından birisinin kütüphane olduğu ve planlı dönemde konuya gereken önemin verilmediği dikkate alındığında, başlıca şu önerilere işlerlik kazandırılması gerekmektedir:

a. Her düzeyde insana yönelik kütüphanelerin, yurt ölçüsünde düşük maliyetli çözümlerle yaygınlaştırılması için, atılım başlatılmalı; gezici kütüphane hizmetleri, özellikle köysel birimler ölçeğinde ele alınarak yaygınlaştırılmalıdır.

b. Okul kütüphaneleri, öğrencilerin okuma ve araştırma gereksinimlerini karşılayıcı bir duruma getirilmeli; bu kütüphanelere girecek yayınları belirleme görevi, okul kurullarına bırakılmalıdır.

c. Kütüphane hizmetinin yürütülmesiyle ilgili işleyiş, çağdaş standartlara uygun bir duruma getirilmelidir. Bu nedenle, tüm kütüphane türlerinin amacına yönelik bir Kütüphaneler Temel Yasası hazırlanmalı ve kütüphanelerin belirli bir eşgüdüm içinde kurulması, işletilmesi ve geliştirilmesi sağlanmalıdır.

d. Ülke düzeyinde üretilen her tür yayının belirli bir biçimde de olsa kütüphanelere girmesi temel alınmalıdır. Bunun için, öncelikle, kütüphanelere satın alınacak kitaplar konusunda bilimsel ölçütler geliştirilmelidir.

10. Halkın kullandığı kültür ve sanat değerleriyle ilgili olan halk bilim (folklor), toplumsal kültürün kaynaklarına ulaşılması ve değerlendirilmesinde büyük önem taşımaktadır. Bu noktada, özeldede halkbilim ve genelde de halk kültürünün geliştirilmesini sağlamak amacıyla, yapılması gereken; halkbilim çalışmalarıyla ilgili örgütsel yapının, daha geniş bir çerçeve içine oturtulmasıdır. Buna göre, Kültür Bakanlığı Halk Kültürünü Araştırma Dairesi Başkanlığı, görevleri yeniden düzenlenerek, bağlı kuruluş statüsü içinde Halk Kültürünü Araştırma Kurumuna dönüştürülmelidir.

Bu kapsam içinde:

- a. Halk kültürü taramalarına etkinlik kazandırılmalı; halkbilim sözlük, atlas ve ansiklopedisi hazırlanmalıdır.
- b. Yerel özellik gösteren halk kültürü değerlerinin yurt çapında yayılarak, halk kültüründe karşılıklı etkileşim ve bütünleşme sağlanmalıdır.
- c. Halk kültürünün çeşitli dallarında hizmet veren kamu kuruluşları arasında, Kültür Bakanlığının yönlendiriciliği ve sorumluluğunda etkin bir eşgüdüm düzeni kurulmalıdır.
- d. Türk halk oyunlarının hareket notalarıyla yazılıp arşivlenmesine; yurtdışına gösteri amacıyla gidecek halk oyunu ekipleri ile halk sanatçıların ve sergileme amacıyla gönderilecek halk kültürü değerlerinin teknik yeterliklerinin denetimi konularına önem verilmelidir.
- e. Halk kültürünün derlenmesi kadar, arşivlenmesine de büyük önem verilmeli; bunun için, çağdaş teknolojinin olanaklarından yararlanılmalıdır.

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

12. Kültür kalkınmasının sağlanmasında, yerel yönetimlere de önemli görevler düşmektedir.

Yerel yönetimlerin kültürel nitelikli işgörümlerinin geliştirilmesi bağlamında aşağıdaki düzenlemelere başvurulması uygun olacaktır:

- a. Belediyelerin, kültür işlerinin sürekli yönetimini sağlayacak kültür birimleri kurabilmelerine ve kültürel hizmetleri kesintisiz sürdürebilmelerine olanak sağlanmalıdır.
- b. Nüfusu belirli bir sayıyı aşan her yerleşim biriminde, çok amaçlı bir kültür merkezinin kurulması temel alınmalı ve yerel yönetimlerin bu konudaki çabaları etkin biçimde desteklenmelidir.
- c. Yerel yönetimlerin kültür ve sanata yönelik görevleri geliştirilmeli; sergi, yarışma, kitap fuarı, sanat şenliği, vb. türdeki kültür etkinlikleri düzenlemeleri özendirilmelidir.
- d. Yerel ölçekte, yerel yönetim örgütlerinin; halk kültürü ürünlerini derleme, koleksiyon oluşturma, sergileme, yayma ve tanıtmaya çalışmaları yapmaları sağlanmalı; bu hizmetlerin yürütülmesinde Kültür Bakanlığı ile sözkonusu kuruluşlar arasında eşgüdüm özendirilmelidir.

13. Toplumun kültürel birikimlerinin değerlendirilmesinde dernek ve vakıf gibi gönüllü örgütlerin gücünden yararlanılmalıdır. Bunun için, özellikle, devletin kendi örgütlenmesini gereği gibi tamamlayamadığı ya da örgütlenmeye geçemediği kültürel alanlarda kamuya yararlı kuruluş sayısı artırılmalı ve bu statü içinde sağlanan olanaklar geliştirilmelidir.

7. SAĞLIK

A. DURUM

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

Merkezi yönetimde belirtilen konulara yönelik görevlerin yürütülmesi ve bunlarla ilgili denetim yetkisi başta Sağlık Bakanlığı olmak üzere çeşitli bakanlıklar arasında dağılmış bulunmaktadır.

2. Sağlık hizmeti üreten kuruluşların başında Sağlık Bakanlığı yer almaktadır. Ancak, yukarıda da değinildiği gibi, bu bakanlık yanında; Milli Savunma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, üniversiteler, KİT'ler ve yerel yönetim kuruluşları ile öteki kuruluşlar da değişik amaçlarla, çeşitli tür ve nitelikte sağlık hizmeti vermektedirler.

Öyle ki, yalnızca hasta yatak sayılarının dağılımı açısından alındığında bile, Sağlık Bakanlığı dışında sağlık hizmeti sunan kuruluşların elinde bulunan yatak sayısının, Sağlık Bakanlığı hastanelerindeki sayıya eşitlenmiş bulunduğu görülmektedir.

Sağlık hizmeti üreten kuruluşların yönetsel açıdan dağınık bir gelişim göstermesi, bunlar arasında gerekli işbirliği ve eşgüdümün sağlanmasını olumsuz yönde etkilediği gibi hizmet etkililiğini de düşürmektedir.

3. Sağlık hizmetleri için genel bütçeden ayrılan pay yıllara göre az çok değişmekle birlikte, bu oran %3'ler dolayındadır. Aynı oranın gelişmiş ülkelerde %10'u bulduğu ve hatta aştığı dikkate alındığında; Türkiye'de sağlık hizmetlerine verilen önemin görece olarak, çok sınırlı bir düzeyde kaldığı anlaşılmaktadır.

Nitekim bunun bir yansımasını bebek ölüm oranlarının karşılaştırmasında görmek olasıdır. Son yıllarda girilen yaygın aşı kampanyalarına karşın, Türkiye'de bebek ölümleri 1989 yılı verileriyle binde 65,2 gibi çok yüksek bir oran oluştururken; bu oran Avrupa Topluluğu ülkelerinde, ancak, binde 9,9 dolayındadır.

4. Birinci basamak sağlık görevlerini oluşturan koruyucu hekimlik ve ayakta teşhis ve tedavi hizmetlerinde sağlık ocağı, sağlık merkezi ve dispanser gibi sağlık birimlerini merkez alan bir sistemin kurulamamış olması, hastanelerin hizmet yükünü artırmakta ve gereksiz hasta yığılmalarına yol açarak, hizmet gecikmesi sonucunu doğurmaktadır.

Bunda, anılan sağlık ocağı ve öteki merkezlere gereken önemin verilememiş olmasının büyük etkisi bulunmaktadır.

5. Gerek koruyucu gerekse tedavi edici sağlık hizmetlerinde yetişmiş personele duyulan gereksinim önemini korumaktadır.

Buna göre:

a. 1989 yılı verilerine göre Türkiye'deki toplam hekim sayısı 46 bin kadardır. Sağlık Bakanlığının standart kadro taslak çalışmalarına göre, bu bakanlığın özellikle koruyucu sağlık hizmet birimlerinde kadro açığı büyüktür.

b. Türkiye'de hekim başına düşen nüfus, 1987 yılı verileriyle, 1358 kişidir. Bu sayı gelişmekte olan ülke konumundaki Balkan ülkeleriyle karşılaştırıldığında bile, en az bir kat yüksektir. Nitekim Bulgaristan'da 373, Yunanistan'da 357 ve Yugoslavya'da 642 kişiye bir hekim düşmektedir.

c. Ortalama hekim başına düşen nüfusun yüksekliği yanında, yerleşim yerlerine göre de hekimlerin büyük bir dağılım dengesizliği gösterdikleri anlaşılmaktadır. Öyle ki, 1987 yılı verilerine göre, Ankara'da 527 kişiye bir hekim düşerken; bu sayı Tokat'ta 5461, Van'da 6042 ve Muş'ta ise 6076 kişiye bir hekim biçimindedir.

d. Dünya Sağlık Örgütüncü belirlenmiş değerlere göre, bir uzman hekimin günde en çok 30 hastayı muayene edebilmesine karşılık, bu sayı Türkiye'de (özellikle de SSK hastanelerinde), ilgili mevzuattan da kaynaklanan nedenlerle 100'ü aşmakta ve yapılan muayene işlemleri de genellikle sözde kalmaktadır.

e. Bağımsız çalışma ve bu yolla daha yüksek gelir sağlama olanağı, hekimleri serbest çalışmaya yöneltmekte; bu da resmi sağlık kurumlarının hekim açığını artıran önemli nedenlerden birisi olarak ortaya çıkmaktadır. Serbest çalışan hekim sayısı, toplam hekimlerin %40'ı dolayındadır. Öte yandan aynı hekimin hem kamu kuruluşunda hem de serbest hekim olarak çalışması, kamu kurumlarındaki hizmet verimliliğini düşürmektedir.

6. Üniversitelerce yürütülen tıp eğitimi, sağlık hizmetleri için gereken nitelik ve nicelikte hekim yetiştirme gereklerine uygun bulunmamaktadır. Daha çok tedavi edici hizmetlere hazırlayan, uygulamadan uzak, nitelikli hekim formasyonu verilmemiş hekimler yetiştirilmektedir. Bu durum bir yandan yeni yetişen hekimleri mesleklerinde güvensiz kılarken, bir yandan da onları uzmanlaşmaya yöneltmektedir.

Gerçekten de çok çarpıcı biçimde, Türkiye'deki uzman hekim sayısının pratisyen hekim sayısına denk olduğu görülmektedir. Pratisyen hekime duyulan büyük gereksinime karşılık, uzman hekim gereksiniminin planlı biçimde ele alınmamış olmasının da etkisiyle, kimi uzmanlık dallarında hekim fazlalığı kendisini göstermektedir.

7. Yataklı tedavi kurumlarının dağılımında ve kapasite kullanımında gerekli denge kurulamamıştır. 1988 yılı verileriyle, ortalama yatak başına düşen hasta sayısının 478 olmasına karşılık; bu sayı Isparta'da 178'e kadar inmekte, Hakkâri'de ise 2656 gibi çok yüksek bir değere ulaşmaktadır. Belirtilen sayılar, yataklı tedavi kurum hizmetlerinin dağılımında büyük eşitsizlikler bulunduğunu göstermektedir.

Öte yandan hasta yatak sayısı yanında, varolan yataklardan yararlanmada da boş kapasite oranı çok yüksektir. 1988 yılı verilerine göre, yatak kullanım oranı %60'ı aşan 7 il bulunurken, kullanım oranı %40'ın altına düşen il sayısı 11'dir. Özellikle, yatak sayısı 50'nin altında olan hastanelerde, yatak kullanım oranı %25'lere kadar düşmektedir.

8. Okul ve öğrencilerle ilgili koruyucu sağlık hizmetleri Milli Eğitim ve Sağlık Bakanlıklarının düzenleme alanı içindedir. Umumi Hıfzıssıhha Yasası, eğitim kurumlarına yönelik olarak, daha çok, okul yapılarının sağlık koşulları açısından düzenlenmesi ve bu arada da öğrencilerin salgın hastalıklardan korunmasıyla ilgili hükümler taşımaktadır. Milli Eğitim Bakanlığının kendisine bağlı sağlık eğitimi merkezleri kanalıyla sürdürdüğü tarama çalışmaları, son yıllarda belirgin bir gelişme içindedir. Ancak ilgili sağlık kuruluşlarıyla bu konudaki işbirliği olanaklarının sınırlılığı, sağlık tarama çalışmalarının amacına ulaşmasını güçleştirmektedir.

9. Sağlıklı beslenme konusuna gereken önem verilmemekte ve temel beslenme alt yapısını oluşturması gereken tüketici bilincinin yaratılması ve bu çerçevedeki eğitim ve aydınlatma görevleri, gereğince yürütülememektedir.

Öte yandan beslenme ve besin denetimi alanında çeşitli kurumların sorumlulukları bulunmakla birlikte, gerek üretim ve pazarlama gerekse tüketim aşamalarında yapılan besin denetimleri son derece yetersiz kalmaktadır. Besin denetimi alanında yetişmiş personel azlığı, laboratuvar ve donanım yetersizliği ve yaptırım güçsüzlüğü gibi nedenler, sözkonusu denetimlerin etkililiğini sınırlamaktadır.

10. Çevre ve çevre sağlığı ile ilgili görevlerde birden çok kurumun yetkilendirilmesinden kaynaklanan genel bir dağınıklık gözlenmektedir. Çevre sağlığı konusunda temel sorumlu kuruluş olan Sağlık Bakanlığı ile öteki kuruluşlar arasında görevsel ilgi kurulamamaktadır.

11. İlaç üretiminde, devletin teknik denetim görevini yürütememesinden kaynaklanan bir denetim boşluğu göze çarpmaktadır. Türkiye'de ilaç ruhsat sayısının 20 binin üzerinde olmasının bir nedeni de üretim aşamasında gerekli denetim yetersizliğiyle ilgilidir. İlaç etken maddesinin değişik oranlardaki bileşimlerinin türlü adlarla ruhsatlandırılarak üretilip pazarlanması, tedavi sürecinde maliyet baskısı yaratmakta ve tedaviyi olumsuz biçimde etkilemektedir.

12. Çağdaş tıp bilimi açısından, sürekli tıp eğitiminin yadsınamaz bir öneme sahip bulunmasına karşın, bu konuda sistemli eğitim çabaları son derece sınırlıdır.

Aynı biçimde sağlık hizmetlerinde görev yapan hekimler dışındaki personelin eğitimine de süreklilik kazandırılmamaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Sağlık hizmetlerine ilişkin genel siyasetlerin saptanması, ilgili kararların alınıp planlanması, yürütülmesi ve denetimi görevlerinin merkezi yönetim içindeki başlıca sorumlusu Sağlık Bakanlığı olmalıdır.

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

2. Sağlık hizmetlerinin kurumsal düzeyde bütünleştirilmesi bağlamında, ilgili görevleri yürüten kurumlar arasında, hizmet etkililiğini ve kaynak kullanımında usallığı sağlayıcı yönde, gerekli işbirliği ve eşgüdümü sağlayıcı düzenlemelere başvurulmalıdır.

3. Sağlık hizmetleri için ayrılan kaynakların artırılması ilkesiyle, bu alanda karşılaşılan finansman sorunlarının çözümüne öncelik verilmelidir.

4. Koruyucu sağlık hizmetlerinin uygulama alanı genişletilerek, görevsel etkililik yükseltilmelidir.

Bu amaçla:

a. Hizmetin gerekli kıldığı sayı ve özellikteki personelin yetiştirilmesi planlama boyutunda ele alınarak, gerekli insangücünün karşılanması ağırlık verilmelidir.

b. Kitle iletişim araçlarından da yararlanılarak, halkın koruyucu sağlık önlemleri konusunda bilinçlendirilmesini sağlayıcı yaygın eğitim programları düzenlenmeli ve daha çok kırsal kesime yönelik olarak bunlar yaygınlaştırılmalıdır.

c. Yurt, okul, köy, vb. birimler düzeyindeki sağlık taramalarına, kurumlararası işbirliği olanaklarını da artırarak süreklilik kazandırılmalıdır.

d. Aile hekimliği için gerekli yapısal koşulların hazırlanmasına hız verilerek, pilot uygulamalar başlatılmalıdır.

e. Aile planlaması ve ana-çocuk sağlığı hizmetleri yaygınlaştırılmalı; bu çerçevede evliliğe hazırlık döneminde eşler için zorunlu ve kısa süreli bir eğitim niteliğinde, ana baba okulu uygulamasına geçilmelidir.

5. Varolan sağlık tesislerinden en üst düzeyde yararlanma ilkesi benimsenerek, bu tesislerin günlük hizmet süreleri artırılmalı ve kapasite kullanımı genişletilmelidir. Bu çerçevede yataklı tedavi kurumlarına ekonomik birer işletme özelliği kazandırılmalı ve hizmet niteliği yükseltilmelidir.

6. Hastane başhekim ve yardımcılarının yönetsel nitelikteki görevlerden arındırılmaları sağlanarak, bu tip görevler hastane müdürlüğü kapsamında yer alan yöneticilere bırakılmalıdır.

Bu bağlamda, hastanelerde birim ve unvan standardizasyonuna gidilerek yetişmiş personelin, kendi alanında kullanılması sağlanmalı; başhekim yardımcılıklarının sayıları azaltılmalıdır.

Öte yandan hastane yönetiminin gerektirdiği planlama, örgütlenme, kaynak kullanımı, eşgüdüm ve denetim görevlerinde hizmet niteliğini artırmak amacıyla, hastane baştabibine bağlı olarak görev yapacak, hastane üst düzey yöneticilerinin katılımına dayalı bir , Hastane Planlama ve Danışma Kurulu kurulmalıdır. Ayrıca, belirli bir örgüt büyüklüğüne erişmiş hastanelerde, ilgili uzmanlık dalları arasında teknik eşgüdümü sağlayıcı nitelikte, Tıp Hizmetleri Eşgüdüm Kurulu adıyla bir organın oluşturulması da bu arada düşünülmelidir.

7. Temel poliklinik hizmetleri, semt ölçeğinde, hastanelere bağlı olarak yaygınlaştırılmalıdır.

8. Sağlık alanında hekim ve öteki personel açığını giderici, hizmet gereksinimlerinin dengeli biçimde karşılanmasını sağlayıcı önlemler alınmalıdır.

Bu çerçevede:

a. Tıp eğitiminin nitelik ve niceliğinin yükseltilmesi yönünde gerekli teknik alt yapının geliştirilmesiyle, izlenen uygulama siyasetlerine işlerlik kazandırılmalıdır.

b. Uzman hekim gereksiniminde insangücü planlaması yapılarak, gereksinimi aşan dallardaki uzmanlık eğitimi sınırlandırılmalıdır.

c. Hekimlerin yurt düzeyinde dengeli biçimde dağılımına yönelik yönetsel düzenlemelere gidilmeli ve bu amaçla özendirici önlemler alınmalıdır.

9. Sağlık hizmetlerinde çalışan meslek işgörenlerinin kendi alanlarındaki gelişmeleri yakından izlemelerini sağlayıcı düzenlemeler yapılmalıdır.

Hekimlerin sürekli eğitimine her aşamada önem verilmelidir. Bunun için ister kamuda ve isterse serbest çalışmış olsun, bütün hekimlerin ve öteki sağlık personelinin sürekli eğitiminin sağlanması yaklaşımı benimsenmelidir. Bu kişilerin eğitiminde Sağlık Bakanlığı ile ilgili meslek kuruluşları arasında yakın bir işbirliği sağlanmalıdır.

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

11. Çevre sağlığının korunmasına yönelik düzenlemelerin yapılması ve ilgili görevlerin gerçekleştirilmesinde, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları genişletilmelidir.

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

13. Sağlık Bakanlığının ilaç üretim, dağıtım ve pazarlamasındaki denetim etkililiği artırılmalıdır.

Öte yandan besin denetimine de etkililik kazandırıcı bir sistem geliştirilmeli ve bu amaçla üretim ve tüketim merkezleri düzeyinde besin denetim laboratuvarları kurulmalıdır. Aynı biçimde yerel yönetim kuruluşlarının da besin denetimine ilişkin görev ve yetkileri geliştirilmelidir.

8. ÇEVRE VE DOĞA KORUMA

A. DURUM

1. Çevre denildiğinde, Türkiye'de yakın zamanlara değin akla gelen, şehir planı, konut ve gecekondu ile bir kısım belediye hizmetlerinin halka sunuluyordu. 1960'tan bu yana, nüfusun ülke düzeyine dengeli dağılışı ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, ulusal parklar, kıyı sorunları da gündeme girmiştir. Son birkaç yıldan beri ise, dikkatlerin, hava ve deniz kirlenmesi gibi tipik çevre sorunlarına çevrildiğine tanık olmaktadır. Özellikle Ankara'nın havasının kış aylarında tehlikeli ölçülerde kirlenmesi, Boğaziçi'nin, Marmara Kıyıları'nın, İzmir ve İzmit Körfezlerinin kirlenmesi, Haliç'in dolması gibi sorunlar, ülkemizde başlıca çevre sorunlarını oluşturmaktadır. Bunlara, doğal kaynakların ve güzelliklerin, tarihsel yapıtların, mimarlık değeri üstün yapıtların korunması gibi konular da eklenebilir.

2. Dünya kamuoyundaki çevreyle ilgili son gelişmelerin, Türkiye'de de bu konulara verilen önemi artırmış olduğu gözlenmektedir. Batılı ülkelerin yaklaşık iki yüzyılda gerçekleştirdikleri, tarım toplumundan sanayi toplumuna dönüşümü, çok daha kısa bir süreye sığdırmaya çalışılan Türkiye, daha amaçladığı ekonomik düzeye ulaşmadan çığ gibi artan çevre sorunlarıyla karşılaşmış bulunmaktadır.

3. Ülkemizde şehirleşmenin günümüzdeki hızı ve düzensizliği sürerse, yakın bir gelecekte, her türlü çevre kirlenmesi sorununun, şiddetini ve önemini bir kat daha artırması beklenmelidir.

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

Şehirlerdeki ısıtma sisteminin yol açtığı en çarpıcı hava kirliliği örneği Ankara'dadır. Ayrıca, İstanbul, İzmir, Eskişehir, Bursa, Kayseri, Adana, Gaziantep, Kocaeli, Samsun, Zonguldak, Trabzon, Erzurum ve Diyarbakır da hava kirliliğinin arttığı kentler arasında bulunmaktadır.

4. Sanayileşmeden doğan hava kirliliği temelde, yanlış yer seçimi ve atık gazların ve partiküllerin yeterli teknik önlemler alınmadan havaya bırakılması sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Bugün için özellikle İstanbul, İzmit illeri ve çevresi ile Bursa, Adapazarı, Samsun, Kırıkkale ve İzmir illeri, Hazar Gölü civarı, Adana-Tarsus bölgesi, Karadeniz Ereğlisi, Karabük, Bartın, Hereke, Murgul ilçeleri sanayiden kaynaklanan hava kirliliğine büyük ölçüde sahne olmaktadır.

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

Türkiye'nin toplam kullanılabilir su potansiyeli 104,5 milyar m³/yıl'a ulaşmaktadır. Su tüketimi ülke genelinde homojen olarak dağılmamaktadır. Ülke bütününde çekilen su sıkıntısının yanısıra, yerel ölçekteki su tüketiminde büyük farklılıklar bulunmaktadır.

Hızla artan nüfusun içme, kullanma, sanayi ve sulama suyu gereksiniminin düzenli karşılanabilmesi için, ülke çapında su kalite boyutunu da dikkate alan geleceğe yönelik bir kullanım planlamasına gereksinim duyulduğu burada belirtilmelidir.

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

Türkiye için en önemli erozyon türü, su erozyonudur. Toprakları, rüzgâr erozyonu da tehdit etmekte ise de, bu tehdit alanının 470.000 hektar düzeyinde olması, zararının sınırlı olabileceğini göstermektedir. Öte yandan toprakların %60'ını oluşturan orman ve mera alanlarının gerektiği gibi bitki örtüsüyle kaplı olmadıkları ve bu alanların çeşitli biçimlerde tahrip edildiği anlaşılmaktadır.

7. Örgütsel açıdan yaklaşıldığında, toprakların kullanılması ve bunlardan yararlanmayı kapsayıcı nitelikte belli bir plan ve düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumu, ilgili bakanlık ve kuruluşlar arasında dağıtılmış olan konuyla ilgili görevlerde gerekli etkililiğin sağlanamamasının bir sonucu olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

8. Orman, çeşitli ürünlerin yanısıra; toprak, su ve oksijen üretmek, toprak-su dengesini sağlamak ve korumak gibi önemi özellikle günümüzde daha çok artan işlevleri yerine getirmektedir. Ne var ki ormanlar, yine günümüzde sözkonusu işlevleri yerine getirmek bir yana, kendi kendilerini yeniden üretebilme niteliklerini de yitirmekte ve giderek aşırı tahriplerle yok olmaktadır.

Türkiye'de orman sayılan alanın genişliği 20,2 milyon hektar ile ülke yüzeyinin %26,2'sini kapsamaktadır. Genel olarak, bir ülke ormanlarının kendine yetmesi için ülke düzeyinde gerekli orman oranı %25'ler düzeyindedir. Bu yaklaşımla, alan açısından Türkiye'de yeter orman varlığı olduğu söylenebilir de; gerçekte varolan orman kaynaklarının %56'sı verimsiz (bozuk yapıda, ağaççık, çalı, boşluklar, vb.) durumdadır. Öte yandan sözkonusu verimsizliğin yanısıra, Türkiye'de ormanlar hızla tahrip edilmektedir. Nitekim yapılan bir hesaplama göre, 1950'den bu yana üç milyon hektar orman, tahrip edilerek orman niteliğini yitirmiş bulunmaktadır.

9. Çevrenin korunması ve geliştirilmesi uygulamalarında istenen sonuçların elde edilememiş olmasının örgütsel bağlamdaki en önemli nedenlerinin başında, yetki-görev ve sorumluluk dağılımındaki belirsizlikler ile örgütlenme karmaşası gelmektedir. Özellikle belediyelerin birçoğu mevzuatla kendilerine verilmiş olan çevre koruma ve geliştirme görev ve yetkilerini gerçekleştirme yeterliğinden uzak bulunmakta; bu hizmeti salt çevre sağlığı ve belediye zabıta görevleri boyutunda yürütmektedirler.

10. Bugün kuruluş ve görev özellikleri açısından çevre sorunlarından bağımsız olan kamu örgütleri yok gibidir. Ancak daha genel boyutta bakıldığında, 1970'li yıllara değin Türkiye'de çevre örgütlenmesi konusunda bütüncül özellikte hemen hiç bir varlık görünmemektedir.

Çok sayıdaki birim arasında dağılmış bulunan ve açık bir görev kargaşası yaratan bu durum karşısında, soruna ağırlıklı olarak eşgüdüm sağlama bağlamında yaklaşılarak, ilk kez 1974 yılında İmar ve İskân Bakanlığının eşgüdümünde, ilgili bakanlıklardan oluşan bir Çevre Sorunları Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Daha sonra 1978'de de Yüksek Çevre Kurulu ile Başbakanlık Çevre Müsteşarlığından oluşan, Başbakanlık Çevre Örgütü kurulmuştur. 1983'te yürürlüğe giren 2872 sayılı Çevre Kanununda da, olduğu gibi benimsenen bu örgüt, 8.6.1984 tarih ve 222 sayılı KHK ile kaldırılarak, Çevre Genel Müdürlüğü adı altında kurulmuşsa da 9 Kasım 1989'da 389 sayılı KHK'da kaldırılarak, yeniden Çevre Müsteşarlığı oluşturulmuştur.

11. Varolan durumda Türkiye'de çevre düzeni planını yapacak bir örgüt bulunmamaktadır. Bölge kalkınma planlarını yapmak ise DPT'ye bırakılmıştır. Ancak DPT, bölge kalkınma planlamalarını yapacak bir örgütlenme içinde olmadığı için, DPT'nin bu konudaki sorumluluğu kalkınma sürecinde bölge gereklerinin gözönünde tutulmasıyla sınırlı kalmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Çevre ve doğa koruma alanında, çeşitli bakanlık ve kuruluşlar arasında dağıtılmış görev, yetki ve sorumluluklar birleştirilerek, bu alandaki uygulama boşluğunu gidermek üzere, Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığının adı ile yeni bir bakanlık kurulmalıdır.

Aşağıda görevleri açıklandığı biçimiyle kurulacak bu bakanlığın ana hizmet birimleri: Etüt-Plan Genel Müdürlüğü, Uygulama-Eşgüdüm ve Denetleme Genel Müdürlüğü, Doğa Koruma ve Ağaçlandırma Genel Müdürlüğü olmalıdır.

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

2. Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığının üstleneceği başlıca görevler şunlar olmalıdır:

- (1) Ülke ölçeğinde bir çevre düzeni planlamasının yapılması;
- (2) Toprak etütlerinin yapılarak, kullanma yeterliklerinin saptanması ve bu saptamaya dayalı olarak, toprağın çeşitli amaçlarla kullanılmasına yönelik ilke ve kuralların belirlenmesi;
- (3) Yukarı havzalarda sellere karşı koruyucu önlemlerin alınması ile orta ve aşağı havzalarda, selden korunma konusunda yetkili kılınan kuruluşlar arasında gerekli eşgüdümün sağlanması;

(4) Havanın temiz tutulması, gürültü ile savaşım, su kaynaklarının ve su ekonomisinin düzenlenmesi, çöplerin değerlendirilmesi ve zararsız duruma getirilmesi, kimyasalların zararlı etkisinin kaldırılması, ülkeye zararlı olacak atıkların yurt dışından getirilmesinin ya da gelmesinin önlenmesi;

(5) Ülke çapında planlamalarla oluşacak sistem bütünlüğünün korunmasını sağlamak amacı ile; ormanlar, ulusal parklar, doğa parkları, doğa anıtları, doğayı koruma alanları, yaban yaşamı ve av kaynakları, orman içi sularının ve ürünlerinin korunması, geliştirilmesi, düzenlenmesi, işletilmesi ve denetimi.

3. Kurulması önerilen Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı ana hizmet birimleri düzeyindeki görev ve yetki dağılımı aşağıda gösterildiği gibi düzenlenmelidir.

a. Etüt-Plan Genel Müdürlüğünün Görevleri:

(1) Toprak etütleri ile, topraklardan faydalanmanın planlamasına esas olacak toprak sınıflamasını yapmak;

(2) Toprak sınıflamasına dayanılarak toprakların kullanılmasına ilişkin planları yapmak;

(3) Çevre düzeni planları yapmak;

(4) Çevre sorunları ile ilgili olarak, saptama, ölçüm, kalite ölçütleri ile çevre standartlarını belirlemek;

b. Uygulama, Eşgüdüm ve Denetleme Genel Müdürlüğünün görevleri:

(1) Çevrenin korunması ile ilgili hedef, ilke ve amaçlar ile kısa, orta ve uzun dönemli stratejileri belirlemek; bunların uygulanmasını izlemek ve gerekli eşgüdümü sağlamak;

(2) Çevre standartlarını uygulamak ve bunların uygulanmasını sağlamak;

(3) Yerleşmeler ile kurulacak tesislere, alıcı ortam özelliklerine göre, çevre kirlenmesi yönünden izin vermek;

(4) Çevresel etki değerlendirmesiyle ilgili çalışmaları yapmak ve yaptırmak;

(5) Yerleşmeler ve kurulmasına izin verilen tesisler ile yerel yönetimlerce yapılan atık toplama, arıtma ve boşaltma (deşarj) sistem ve uygulamalarını, ilgili mevzuatta belirtilen çevre standartları açısından denetlemek;

(6) Çevre kirliliğini ölçme konusunda belirlenmiş kuruluşların çalışmalarını izlemek ve denetlemek;

(7) Bakanlıklar, valilik ve belediyeler ile eşgüdüm sağlamak;

(8) Bakanlıklar ve yerel yönetimler tarafından çevre ile ilgili olarak hazırlanacak projeler ve yapılacak yatırımlarda işbirliği ve eşgüdüm sağlamak ve izlemek;

(9) Yerel Çevre Kurullarının çalışmalarını yönlendirmek ve denetlemek;

(10) Bakanlığın dış ilişkilerle ilgili hizmetlerini yerine getirmek.

c. Doğa Koruma ve Ağaçlandırma Genel Müdürlüğünün görevleri:

(1) Doğa koruma alanları, doğa parkları ve ulusal parklarla, koruma altına alınan canlı türler (flora, fauna) konusunda, ilgili hizmetleri yerine getirmek;

(2) Çayır ve meraların korunması, iyileştirilmesi ve geliştirilmesi işlerinde görevli kuruluşlarla işbirliği yapmak;

(3) Yukarı havzalarda sellere karşı koruyucu önlemlerin alınması amacı ile kültür ve mühendislik tesisleri kurmak; orta ve aşağı havzalarda ise, sellere karşı görevli kuruluşlarla işbirliği yaparak havza bütünlüğü için gerekli önlemlerin alınmasını sağlamak;

(4) Orman dışı toprakların ağaçlandırmasını yapmak ya da yaptırmak.

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

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

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

9. TURİZM

A. DURUM

1. Turizm, Türkiye'de son yıllarda belirgin gelişme gösteren alanlardan birisidir. Beşinci Plan döneminde benimsenen, alt yapı yatırımlarının kamu, üst yapı yatırımlarının ise, özel kesimce gerçekleştirilmesi ilkesine uygun olarak; alınan özendirici önlemlerle, bu alandaki yatırımlara hız verilmesinin ardından, ülkeye gelen turist sayısında ve dış turizm gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır. Nitekim yalnızca 1984-90 yılları arasında ülkeye gelen yabancı turist sayısı 2,1 milyondan 5,4 milyona yükselmiş; turizm gelirleri ise %640'a ulaşan bir artış göstermiştir. Buna göre, 1984 yılında 548 milyon dolar olan turizm geliri, 1990'da 3,5 milyar dolara çıkmış bulunmaktadır.

Buna karşın, yine de ülkenin turizm potansiyelinden gereğince yararlanıldığını söylemek olanaklı değildir. Bunun gerisinde yatan en önemli nedenlerden birisi, turizm alanına yönlendirilebilecek kaynaklar ve

bunların potansiyel gücü konusunda, sektörel gelişmeye ışık tutucu araştırmaların gerçekleştirilememiş olmasıyla ilgilidir. Aynı biçimde, turizm alt sektörlerine göre, sektörel taleplerin belirlenmesinde de yeterli iç ve dış pazar araştırmaları bulunmamaktadır.

Bu durumda, kimi zaman istemin yetersiz olmasına göre, sunum düşük bir fiyatla ya da sınırlı olarak satılabilmekte; kimi zaman da belli türde aşırı bir turizm hizmet istemi olmasına karşın, istem önceden kestirilemediğinden, bundan gereğince yararlanılamamaktadır.

2. İzlenen turizm siyasa ve uygulamaları daha çok dış turizme açılmayı ve bu alanı geliştirmeyi amaçladığından, iç turizmdeki gelişme, boyutları açısından oldukça sınırlıdır. Kaldı ki iç turizm, kitle turizmine yönelik değildir; özellikle turizm mal ve hizmetlerinde yüksek fiyat uygulamaları, iç turizmin gelişmesini olumsuz biçimde etkilemektedir.

3. Turizmde yaşanan hızlı sektörel gelişmeyle birlikte kendisini gösteren darboğazların başında, alanda yetmiş elemana duyulan gereksinim gelmektedir.

Öte yandan turizm eğitimi alanında eleman yetiştirmeyi amaçlayan öğretim kurumlarının kısa dönemde, ortaya çıkmış bulunan işgücü açığını kapatmaları olanaksız görünmektedir. İşgücü açığının kapatılması amacıyla gerek Milli Eğitim ve Turizm Bakanlıkları, gerekse özel kesimce sürdürülen yaygın eğitim programlarında öğretimin niteliği, gereksinilen işgücünde aranan yeterliği kazandırıcı olmaktan uzaktır.

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

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

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

6. Turizm alanı içinde değerlendirilebilecek konulardan bir başkası da tatil konutlarıdır. Türkiye'de son 15 yıldır tatil konutu sayısında büyük bir gelişme yaşanmaktadır. Altyapı hizmetlerinden çoğu kez yoksun olan bu konutların, özel amaçlı kullanım dışında, turistik amaçlı ticari kullanıma açılmamasını, ekonomik bir kayıp olarak değerlendirmek gerekmektedir.

Tatil konutu patlaması, yer yer, doğal çevrenin bozulması, aşırı betonlaşma ve çevre kirliliği gibi sorunlara neden olmaktadır.

7. Kıyıların herkesçe yararlanılabilecek, devlet tasarrufunda bulunan yerlerden olması gereğine karşın; kıyı korumasına ilişkin alınan önlemlerin yetersizliği, kıyı yağmacılığı olarak nitelenebilecek türde, turistik gelişmeyi baltalayıcı sonuçlar doğurmaktadır.

Özellikle Ege ve Akdeniz kıyı şeridinde, sahiller, gerek özel gerekse kamu kuruluşlarınca yoğun olarak kapatılmakta ve halkın kıyılardan yararlanması engellenmektedir.

Bu noktada, kamu kuruluşlarının eğitim ve dinlenme tesisi adıyla kurdukları kamp tesislerinin, her türlü merkezi ve yerel denetimden uzak bir gelişme içinde buldukları belirtilmelidir.

8. Turizmde en önemli sorunlardan birisi pazarlamaya ilişkindir. Nitekim pazarlamada yabancı tur operatörlerinin ağırlıklı sultas sürmekte; yerli tur operatörleri örgütlenme yetersizlikleri nedeniyle, bu alanda etkisiz kalmaktadır.

Yabancı operatörlere bağlı olan turizm sektörü, ister istemez her koşulda yapay sorunlarla yüz yüze bulunmaktadır. Anılan operatörlerin konaklama doluluk oranını düşük tutarak son dakika istemleriyle, düşük bir fiyat karşılığı sunumu bağlamaları; turizm işletmecilerini çifte rezervasyonda olduğu gibi, sektörel gelişmeyi baltalayıcı arayışlara yöneltmektedir.

B. ÖNERİLER

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

Buna göre, devletin turizm alanındaki başlıca işlevi, turizm için gerekli altyapının hazırlanması yönünde geliştirilmelidir. Bu bağlamda, turizm hizmetlerinden sorumlu bakanlığın başlıca görevi ise; turizm alanında izlenecek genel siyasaların saptanması, etkin bir işbirliği ve eşgüdüm düzeninin oluşturulması ve turizmle ilgili kurum ve kuruluşların yönlendirilmesine ilişkin bulunmalıdır.

2. Turizm alanında hizmet veren kuruluşların sektör içinde genel uyumunu sağlamak, mesleki çalışmaları disipline etmek, hizmet standartlarını geliştirmek, gözetmek ve merkezi yönetim ile turizm sektör kuruluşları arasında gerekli işbirliği ortamının kurulmasına yardımcı olmak amacıyla, kamu kurumu niteliğinde bir meslek kuruluşu olarak Turizm Odaları ve Turizm Odaları Meslek Birliğinin örgütlenmesi sağlanmalıdır.

3. Turizmde tanıtma konusuna özel bir önem verilmeli ve ülkenin dış turizme daha geniş biçimde açılmasını sağlayıcı uygulama siyasetleri geliştirilmelidir. Bu çerçevede, tanıtmanın ayrı bir uzmanlık konusu olduğu dikkate alınarak, dış tanıtma uzman kuruluşlar eliyle yürütülmelidir.

4. Sosyoekonomik yönden az gelişmiş olmakla birlikte, bölgesel kalkınma açısından, turizmin itici bir güç işlevi üstlenebileceği düzeyde turizm potansiyeline sahip yörelere, gelişmede öncelik tanınmalıdır. Bu yaklaşım içinde sözkonusu alanlarda yöresel sermaye birikimlerinin örgütlenerek turizm yatırımlarına kanalize edilmeleri yönündeki girişimler desteklenmelidir.

5. Turizmin sağladığı iş olanaklarından yöresel halk, olabildiği ölçüde geniş oranda yararlandırılmalı; turizme dönük mal ve hizmet girdileri için, yöre olanakları sonuna kadar kullanılmalıdır.

6. Turizm Bakanlığının taşra örgütlenmesi, gereksiz istihdamı önleyici ve merkezle uyumlu daha dinamik bir hizmet anlayışı bağlamında yeniden düzenlenmelidir.

Kurulacak turizm taşra örgütlerinin yetki alanları ile üstlenecekleri sorumluluklar ve buna bağlı örgütsel yapılaşma biçimi ise, ayrı bir araştırma konusu yapılmalıdır.

7. Turizme açılan yörelerde, açılma kararı verilirken, doğal yapı ve denge önemle dikkate alınmalıdır. Bu amaçla turistik bölgelerin geliştirilmesi söz konusu olduğunda, çevresel yapıyla ilgili gelişme sınırları aşılmamalı; yapılaşma, doğal ve kültürel peyzaj ile uyumlu olmalıdır.

8. Turizm sektöründe gereksinilen nitelikli insan gücünün yetiştirilmesine, kısa dönemde, özel bir yetiştirme projesi çerçevesi içinde yaklaşılmalı ve işgücü açığının kapatılması sağlanmalıdır. Bunun için, turizm eğitimine ilişkin olarak çeşitli resmi ve özel kurumlarca sürdürülen modüler programların geliştirilmesi yoluna gidilerek; alana dönük eğitim programlarının uygulamayla iç içe yürütülmesini sağlayıcı önlemler alınmalıdır.

Öte yandan, sektörün gelecekte kazanacağı önemle orantılı olarak, sektöre meslek elemanı sağlayan orta ve yükseköğretim düzeyindeki örgün eğitim kurumlarının, gerek eğitim türlendirmesi gerekse kurumsal anlamda geliştirilmeleri üzerinde titizlikle durulmalıdır.

9. Turizmde mal ve hizmet sunumu geliştirilerek artırılmalıdır. Bu amaçla, sektörel gelişmeyi belirli bir plan yaklaşımıyla değerlendirici yönde, genel ve bölgesel amaçlı sektör planları hazırlanmalı; özel kesimin bu alandaki çalışmalarına yapılan özendirme uygulamaları, plan ilkeleri doğrultusunda sürdürülmelidir.

Bu noktada, turizmin gelişmesine salt dış turizm yönünden yaklaşmanın, iç turizm potansiyelinin değerlendirilmesini geri plana itici bir sonuç doğurabileceği dikkate alınmalıdır. Bu nedenle, turizm özendirme uygulamalarında, iç turizmin de önemle dikkate alınması bir zorunluluktur.

10. İç turizmin kitle turizmine dayalı bir anlayış içinde canlandırılması, izlenecek turizm siyasetlerinin en temel ilkelerinden birisi olarak değerlendirilmelidir. Bu amaçla:

a. Gelir gruplarına göre toplumsal kesimlerin dinlenme gereksinimlerini karşılayıcı biçimde, turizmde, ülke bütününe kapsayıcı hizmet türlendirmesine gidilmelidir.

b. Tatil konutlarının turizme açılması özendirilmeli; bunun için yapılacak örgütlenme girişimleri desteklenmelidir.

c. Kamu kurum ve kuruluşlarının çeşitli adlar altında toplanan bütün dinlenme tesisleri, daha ussal ve dengeli kullanım amaçları çerçevesinde, Turizm Bakanlığına aktarılmalıdır. Bu bakanlığın sorumluluğunda toplanacak söz konusu tesisler, devlete bir mali yük getirmeyecek biçimde, kamu işgörenlerinin dinlenme gereksinimlerini karşılama amacına hizmet vermeyi sürdürmelidir. Kurumların daha çok dinlenme yönü ağır basan eğitim tesisleri için de aynı uygulama gerçekleştirilmeli; ancak bu durumda, anılan tesislerden, gerektiğinde yine eğitim ve benzer amaçlar için de yararlanılabilmelidir.

d. İç turizmde arz ve talebin yıl içine yayılmasını özendirici bir uygulama siyaseti izlenerek, belirli aylarda kendisini gösteren talep yoğunlaşmasının öteki aylara kaydırılmasına çalışılmalıdır.

11. Yabancı tur operatörlerine alternatif olarak, yerli operatörlerin güçlendirilmesi ve bunların örgütsel açıdan geliştirilmesi yönündeki çabalar desteklenmelidir.

12. Turizm amaçlı arazi tahsisi, yapılaşma izni ve denetim görev ve yetkilerinin, doğayla dengeli ve betonlaşmayı önleyici bir biçimde kullanılabilmesi için, ilgili mevzuat yeniden gözden geçirilerek aksaklıklar düzeltilmelidir.

13. Turizm sektöründe kaynak kullanımı ve değerlendirilmesine yönelik temel araştırmalar yapılmalı, ilgili siyasetlerin saptanmasında bunların sonuçlarından yararlanılmalıdır.

Bu çerçevede, öncelikle aşağıda belirtilen araştırma ve çalışmalar gerçekleştirilmelidir:

a. Turizmin türlendirilmesi kapsamındaki deniz, dağ, av, sağlık, kongre, vb. turizm çeşitlerine ilişkin varolan kaynaklar ile oluşturulabilir kaynak potansiyeline ilişkin araştırmalar;

b. Ülke ve kent ölçeğinde ayrıntılı turizm haritalarının hazırlanması;

c. Turizm alt dallarına göre varolan, artırılabilir ve yaratılabilir türdeki yurtiçi ve yurtdışı mal ve hizmet istemlerine ilişkin süreli pazar araştırmaları;

d. Turizm hizmet standartlarını geliştirmeye ve bu alandaki niteliği yükseltmeye yönelik araştırmalar.

14. Turizm Bankasının, Turizm Bakanlığı ile ilgili bir banka iken, yatırımları destekleme görevleri açısından yapılan düzenlemede Türkiye Kalkınma Bankası bünyesine katılmasının ardından, turizm yatırımlarının desteklenmesinde ortaya çıkan sorunlar ile turizm hizmetlerinin finansmanında karşılaşılan öteki sorunlar ayrı bir inceleme konusu yapılmalıdır.

10. BAYINDIRLIK VE İSKÂN

A. DURUM

1. Merkezi yönetimde bayındırlık ve iskân hizmetleriyle ilgili görevler, 1983 yılında bu iki hizmet grubunun aynı örgütsel yapı içinde bütünleştirilmesi yoluyla örgütlenen Bayındırlık ve İskân Bakanlığının sorumluluğunda bulunmaktadır.

Nitekim anılan bakanlığın genel ilgi alanını; ülkenin altyapı gereksinimleri doğrultusunda karayolu, konut, imar planlaması, kamu yapıları, yeraltı ve yerüstü suları, yapı gereçleri ve afet işleriyle ilgili konular oluşturmaktadır.

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

2. 1950'li yıllardan sonra, sosyal ve ekonomik alanda kendisini gösteren gelişmeler, devletin iskân alanında izlediği genel siyasaları geniş ölçüde etkilemiştir.

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

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

3. Bayındırlık ve iskân hizmet bütünlüğü içinde, en önemli konulardan birisini planlama oluşturmaktadır. Bugüne değin sürdürülen uygulamalar, bölge planlama hizmetlerinin etkili biçimde yürütülemediğini, kentsel planlamada dar çerçeveli ve katı bir anlayışla plan beklentilerinin gerçekleştirilemediğini, özel sektörün ve uygulayıcı bakanlıkların yatırım kararları ile kentleşme ilkeleri arasında gerekli uygunluğun sağlanamadığını göstermektedir.

4. Belediyelerin yapı denetimini, oturma ruhsatı verme aşamasında gerçekleştirerek proje uygunluğunu değerlendirmeleri; denetimin süreç boyutunun gözardı edilmesi anlamına gelmekte, bu da yapı nitelik ve maliyetini olumsuz biçimde etkilemektedir.

5. Kamusal hizmet ve uygulamalar için kullanılacak arsa ve arazilerin sağlanmasında, görevli kuruluş olan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü etkili olamamaktadır. Bu durumu salt kaynak tahsisinde karşılaşılan sorunlarla açıklamak olanaklı değildir.

6. İller Bankasının mali yapısı; banka özkaynakları, belediyeler fonu, akaryakıt tüketim fonu ve yerel yönetim katkılarından oluşmakla birlikte; bunlar uygulamada genellikle yetersiz kalmakta ve yatırım programlarına alınan işlerin gerçekleşme süreleri zorunlu olarak uzamaktadır. Özellikle büyük yatırım işlerinde, bu durum açıkça görünmektedir.

Yatırım konularıyla ilgili birim fiyatların saptanması da kuruluşların kendileri tarafından ve geleneksel yöntemlerle yapılmakta; bu da ihalelerde yeterli teknik esnekliğin gösterilmesini engellemektedir.

7. Afet işleri, merkezi yönetim içinde birden çok kuruluşla ilgili görev ve yetkileri içine almaktadır. Mevzuatla kurumlara verilen görev sınırlarının açık olmaması ve kurumlar arasında eşgüdümsüzlük gibi sorunlar, afet işlerinde hizmet etkililiğini sınırlandırmaktadır.

Öte yandan, afet konutlarıyla ilgili görevler Bayındırlık ve İskân Bakanlığının sorumluluk alanına girmesine karşın, bu görevlerden kimileri Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne de gerçekleştirilmeye çalışılmakta ve uygulamada çeşitli görev girişmeleriyle karşılaşılmaktadır. Yine özellikle anılan bakanlıklar arasında köy altyapı ve birleştirmelerinde çeşitli eşgüdüm sorunlarıyla yüzyüze gelinmektedir.

B. ÖNERİLER

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

2. İmar işlerinin temel sorumluluğu merkezi yönetimde olmalı ve genel ölçekte imar düzen ve denetimini sağlayıcı nitelikteki görevler Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca yürütülmelidir. Bu çerçevede; imar planlarının hazırlanmasına yönelik arsa ve arazi düzenlemelerinin uygulama biçim ve koşulları, imar planı yapımı ve değişiklikleriyle ilgili ölçütler, yerleşme alanlarıyla ilgili genel ilkeler Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca belirlenmelidir.

Bu bakanlıkça belirlenecek ilke ve gereklere göre uygulama imar planlarının hazırlanıp uygulanması görevleri ise, yerel yönetimlerin sorumluluğunda bulunmalıdır.

3. Ülke düzeyinde bölge planlarına uygun olarak düzenlenecek yerleşme ve arazi kullanım biçimlerinin belirlendiği, sektörler arası bir koruma-kullanma dengesi sağlama amacı güden çevre düzeni planları, nâzım planlar ve uygulama imar planları için temel oluşturmalıdır.

Çevre düzeni planlarının bulunmadığı mücavir alanlar, kıyıları, ulaşım aksları ve sanayi konuşlandırma alanları gibi arazi gereksiniminin yoğunluk kazandığı yörelerde; arazi kullanım planları bir an önce hazırlanmalıdır.

4. Doğal özelliğini korumakta olan kıyılarda, yapı yoğunlaşmasını önlemek amacıyla, 3621 sayılı Kıyı Kanununun bütün olarak uygulanmasına önem verilmeli ve uygulamaya etkinlik kazandırılmalıdır.

5. Nüfus hareketlerinden, kentleşmeden ve afetlerden doğan ya da doğacak olan konut sorunlarının çözümüne yönelik genel ilke ve kararların alınmasıyla ilgili görevler, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca ait olmalı; bunların merkezi ve yerel ölçekte uygulanmasına yönelik gözetim ve denetim sorumluluğu da anılan bakanlıkta bulunmalıdır.

Bunun için gerekli teknik ve estetik denetim ve yaptırımları uygulamak üzere, Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca bağlı olarak, taşra düzeyinde bir yapı denetim sistemi kurulmalıdır.

6. Konutun çevresi ile bir bütün oluşturduğu dikkate alınarak, konut tasarımının geliştirilmesi ve çevre bütünlüğünün korunması yönünde düzenleyici önlemler alınmalıdır.

Öte yandan konut tasarımı kadar, konut yapım teknolojisine de önem verilmeli; yerleşim yerinin özelliklerine uygun yapım teknolojilerinin geliştirilip uygulanması ve yapı malzeme standartlarının yükseltilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca, Toplu Konut Fonunun amaç dışı kullanımı da engellenmelidir.

7. Belediyelerin yapı denetimiyle ilgili görev ve yetkileri genişletilmeli; yapı denetimi, yapım sürecinin bütünü kapsayıcı biçimde gerçekleştirilmelidir.

8. Bu raporun tarım hizmetleriyle ilgili bölümünde de açıklandığı gibi, Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının bağlı kuruluşu durumundaki Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü kaldırılmalıdır. (Bkz.IV-4/A ve B) Buna göre:

a. Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün yol görevlerinden, karayolları ağıyla uyumlu olarak köy ve il yollarının şebeke planlaması ile yol standartlarının saptanması görevleri, Karayolları Genel Müdürlüğünce; bunların proje, yapım, bakım ve onarım işleri ise, saptanan standartlara uygun biçimde, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilmelidir.

b. Bu genel müdürlüğün su işlerine yönelik görevlerinden, tarımsal sulama ve köy içme suyu kaynaklarının sağlanması görevleri, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce; köy içme suyu şebeke hizmetleri ise, yerel yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilmelidir.

c. Orman yollarına ilişkin Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü görevleri, Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığınca bağlı olarak örgütlenmesi önerilen Orman Genel Müdürlüğünce yürütülmelidir.

d. Köy Hizmetleri Genel müdürlüğünün köy elektrifikasyonuna yönelik görevleri ise, Türkiye Elektrik Kurumu kapsamında değerlendirilmelidir.

Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün yukarıda belirtilenler dışında kalan ve daha çok köy yerleşim düzeni ve iskânıyla ilgili görevleri de Bayındırlık ve İskân Bakanlığının ana hizmet birimleri görevleriyle bütünleştirilmelidir.

9. Yurtdışı müteahhitlik hizmetlerine ilişkin konularda eşgüdüm sağlama görevi, Bayındırlık ve İskân Bakanlığının sorumluluğunda olmalıdır.

10. Hizmet ilgisi, yakınlığı ve ortaklığı nedeniyle, Başbakanlığın bağlı kuruluşlarından olan Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü ile Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, bağlı kuruluş; Türkiye Emlak Bankası A.Ş. ise, konut sektörü bankası temel işlevini üstlenerek ilgili kuruluş statüsü ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca bağlanmalıdır. (Bkz.II-2/B)

11. Düzenli sanayileşmeyi sağlamak, arsa fiyatlarını denetim altında tutmak ve gelecekte ortaya çıkacak sanayi, konut, turizm ve kamu hizmeti tesisleri gibi gereksinimleri karşılamak amacıyla kurulmuş olan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğünün, belirtilen amaçları gerçekleştirme yeterliğinden uzak bulunması karşısında, bu alandaki gelişme gerekleri de dikkate alınarak, anılan kurumun kaldırılması yoluna gidilmelidir.

Bu durumda, Arsa Ofisinin elinde bulunan devlete ait arsaların, kamu hizmetlerinde kullanılmak üzere yerel yönetim kuruluşlarına tahsisi yapılmalıdır.

Bu noktada, belediyelerin gelir sağlamak amacıyla, kendilerine ait arsaları, amaç dışı kullanmalarının önüne geçilmesini sağlayıcı önlemler alınmalıdır.

12. Mühendislik hizmetlerinde özel kesime gördürülecek görevler için, birim fiyat saptama yanında, teklif alma sistemi üzerinde de durulmalıdır.

11. ULAŞTIRMA

A. DURUM

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

2. Türkiye'deki karayolu ağı sürekli bir gelişim içindedir. Nitekim Cumhuriyetin kuruluşunda 18.332 km olan bu ağın toplam uzunluğu, 1945'te 43.463 km'ye, 1987'de de 59.030 km'ye yükselmiştir. 1987 yılına göre belirtilen karayolu ağı içinde 31.062 km ile ilk sırayı devlet yolları almakta; bunu 27.853 km yol uzunluğuyla il yolları izlemektedir. Ayrıca son on yıl içinde yapılan otoyol uzunluğu da 115 km dolayında bulunmaktadır. Belirtilen yolların 45.179 km'lik bölümü asfalt, 10.767 km'lik bölümü stabilize ve kalan bölümü ise ham ve toprak yol özelliğini taşımaktadır. Ancak burada gerek asfalt gerekse stabilize yolların Avrupa Topluluğu yol standartlarının oldukça gerisinde bulunduğunu belirtmek gerekmektedir.

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

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

5. Türkiye'nin kara ulaştırması alanında en önemli sorunlarından birisini trafik kazaları oluşturmaktadır. Trafik kazalarından ölenlerin sayısı 1974'te 4206 iken; 1987'de bu sayı 7740'a yükselmiştir.

Trafik kazalarına yol açan etkenler arasında insan ögesi ön plana çıkmaktadır.

Öte yandan karayollarının varolan fiziksel yapısı da kazalarda önemli etkenler arasında yer almaktadır.

6. Trafik hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde, varolan örgütsel sistem yetersiz kalmaktadır.

7. Türkiye 17.000 treylerlik taşıma filosunun yanı sıra, uluslararası taşımacılıkta kullanılan 14.000 karayolu tankeri ve 15.000 dolayındaki kamyon ile Avrupa ve Ortadoğu'da taşıma kapasitesi en geniş ülkelerin başında gelmektedir. Ancak giderek eskimeye yüz tutan bu taşıma filosunun kapasitesi, yurtiçi taşıma gereksiniminin üzerinde bulunmaktadır. Bu kapasite kullanımının yurtdışına yönlendirilmesinde ise; uluslararası rekabet, kota uygulamaları ve benzerlerinden kaynaklanan kimi sorunlar yanında; daha çok, sektördeki örgütsel nitelikli işletme sorunları nedeniyle, gereken başarı sağlanamamaktadır.

8. Cumhuriyetin kuruluş döneminde en önemli ulaştırma alanlarından birisini oluşturan demiryolu ulaştırması, ulaştırma sisteminde önceliğin karayoluna kaydırılması yönünde izlenen siyasaların bir sonucu olarak geliştirilemeyen alanlardan birisi olmuştur. Türkiye'de şu andaki demiryolu ağı 10.000 km dolayında bulunmaktadır. Bu ağın 9.802 km'si elektriksiz, 567 km'si ise elektrikli hatlardan oluşmaktadır.

Demiryollarının büyük bölümü yapıldıkları dönemdeki teknolojiye göre üretilmiş olup; bunlar geometrik ve fiziksel açılarından, çağdaş demiryolu standartlarının gerisinde bulunmaktadır.

Yol teknolojisindeki eksikliğin bir sonucu olarak, demiryollarından beklenen ekonomik anlamdaki etkili hizmet sağlanamamaktadır.

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

Aynı bağlamda, demiryolu personelinin eğitim düzeyinin düşüklüğü, sinyalizasyon ve teknik donanım yetersizliği ile sistemin yeni teknolojilere uyumlu duruma sokulamaması gibi daha çok işletme ve yönetim sorunları yüzünden, demiryolu ulaştırma sektörü çağdaş bir işletme sistemi özelliği taşımamaktadır.

10. Havayolu ulaştırma hizmetlerine yönelik görevler Ulaştırma Bakanlığı Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Demiryolları Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü, Devlet Hava Meydanları

İşletmesi Genel Müdürlüğü ve Türk Hava Yolları Anonim Ortaklığı Genel Müdürlüğüne gerçekleştirilmektedir.

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

11. Türk deniz ticaret filosu özel sektör ağırlıklıdır. 1988 yılı verilerine göre filonun genel durumuna bakıldığında, 821 gemi ile dünya sıralamasında Türk deniz ticaret filosu yirmi dördüncü sırada yer almaktadır. Ağırlıklı olarak, kargo ve kuru dökme yük gemileri ve tankerlerden oluşan filo, dünya standartlarına göre oldukça yaşlı görünmektedir.

Öte yandan, deniz limanlarının çeşitli yapı ve işletme sorunları bulunmaktadır. Bunlardan başlıcaları şunlardır:

a. Limanlarda taşımacılığa dönük anlamda arazi kullanım planlaması bulunmamakta; bu nedenle, liman açık saha alanları ile geri antrepolar yetersiz kalmaktadır.

b. Varolan limanlar, konteyner ve ro-ro gemilerinin doldurma-boşaltma yapmasına yeterli olamamaktadır.

c. Limanların donanımları ile rıhtım derinlikleri ve boyları çoğunlukla yetersizdir. Bölge limanı anlayışı gelişmemiştir.

d. Liman gümrük hizmetleri ticari eylem ve işlemlerde yetersiz kalmaktadır. Liman tarifeleri ise, bağımsız iskeleleri ve barınakları kapsamamaktadır.

e. Kamu limanlarının yönetiminde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ile Ulaştırma Bakanlığı çeşitli yetkilere sahip görünmekle birlikte, liman işletmelerinde yönetsel boşluk vardır. Bu nedenle, liman etkinliklerinin tek elden denetimi ve hizmet eşgüdümü sağlanamamaktadır. Bunun sonunda, operasyonel hizmetler yönünden sistematik biçimde rezervsiz ve sürekli hizmet verilememektedir. Bunda, ilgili hizmetler için yetişmiş personel azlığının da etkisi vardır.

B. ÖNERİLER

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

2. Trafik hizmetlerinin yürütülmesinde kentçi ve kentdışı ayrımına gidilmeli; kentlerarası karayolu trafik hizmetleri, Ulaştırma Bakanlığına bağlı olarak kurulması önerilen Karayolu Trafik Genel Müdürlüğüne yürütülürken; kentçi trafik hizmetlerinin yönetimi, büyükşehirlerden başlayarak aşamalı bir plan içinde belediyelere bırakılmalıdır.

Gerek merkezi yönetim gerekse belediyeler bünyesinde yer alacak trafik görevlilerinin yetiştirilmesi ve bunların yeterliklerinin geliştirilmesi ise, Karayolu Trafik Genel Müdürlüğüne bağlı olarak bu amaçla kurulacak bir eğitim merkezi yoluyla sağlanmalıdır.

3. Türkiye'nin karayolu ağının geliştirilmesi ve yol standartlarının yükseltilebilmesi açısından:

a. Varolan ulaşım etütleri gözden geçirilerek ve yenilenecek, karayolu güvenlik tesislerinin pojelendirilmesi sağlanmalıdır.

b. Trafik akımının sağlıklı, güvenli ve hızlı bir biçimde gerçekleşmesi için, karayolu ağ sistemi (devlet ve il yolları) merkezi bir bütünlükle ele alınmalıdır.

c. Kentçi ve kentlerarası yollarda, yol boyuna çizilen çizgiler sürekli denetimle tamamlanıp yenilenmelidir.

d. Ağırlık denetimlerinin etkili kılınabilmesi için işlevsel önlemler geliştirilmelidir.

e. Gidiş geliş aynı (tek) yol uygulamasının trafik akışını ve taşıt güvenliğini olumsuz yönde etkilediği ve kazalara neden olduğu dikkate alınarak; gidiş geliş ayrı yol uygulaması öncelikli bir proje olarak tamamlanmalı; bunun yapılamadığı yerlerde ise, şerit sayısını artırıcı uygulama önlemleri alınmalıdır.

f. Yol standartları geliştirilirken çevre sağlığı konusuna özel bir önem verilmeli ve taşıt gürültüsünü azaltıcı nitelikte olmak üzere, kentsel çevre yolu uygulamasının yaygınlaştırılması sağlanmalıdır. Aynı biçimde, özellikle kırsal alandaki yerleşim bölgelerinin içinden geçen yol kenarlarında, kurulması önerilen Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı ile de işbirliği yapılarak, ağaçlandırma projeleri başlatılmalı ve bu alanlarda gürültüyü azaltacak önlemler alınmalıdır.

4. Karayolu yolcu ve yük taşımacılığı alanındaki kaynak savurganlığı giderilmelidir. Bu çerçevede, küçük çaplı işletmelerin birleşmeleri özendirilmeli ve bunların çağdaş bir işletmecilik ve yönetim düzenine kavuşturulmaları sağlanmalıdır. Aynı çerçevede, karayolu ulaştırma mevzuatı da yeniden gözden geçirilerek, uygulamada ortaya çıkan boşlukları giderici düzenlemelere başvurulmalıdır. Bu arada, Avrupa Topluluğu ile Türk karayolu mevzuatı arasında gerekli uyumun sağlanması konusunda ilgili yapısal uyum çalışmaları da başlatılmalıdır.

5. Demiryolu ulaştırmasında, sektörün rekabet gücünün yükseltilmesi temel ilke olarak benimsenmelidir. Bu bağlamda:

- a. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğünün elinde bulunan müesseselerin verimlilikleri yükseltilmelidir.
- b. Varolan demiryolu ağının uluslararası standartlara yükseltilmesi amacıyla yol yenileme çalışmalarına hız verilerek, yenileme projeleri geliştirilmeli ve uygulama için yeni kaynaklar ayrılmalıdır.
- c. Demiryolu taşıma yasası çıkarılarak, taşıma ilke ve kurallarının geliştirilmesi sağlanmalıdır.
- d. Demiryolu personelinin verimliliğini artırıcı hizmetçi eğitim çalışmaları için, belirli bölgeler düzeyinde eğitim merkezleri kurulmalı; varolan eğitim olanakları geliştirilmelidir.
- e. Demiryolu taşımacılığını hızlandırıcı ve yol güvenliğini sağlayıcı teknolojilerin sisteme uyarlanmasına ve belirli güzergâhlarda çift hat sistemine geçişe temel olacak örgüt siyasalarına netlik kazandırılmalıdır.

6. Türkiye'nin üç yanı denizlerle çevrili bir ülke olması ve deniz taşımacılığının karayoluna göre çok daha ekonomik bir özellik taşıması karşısında; deniz taşımacılık türünün geliştirilmesine her durumda büyük önem verilmelidir.

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

Bu çerçevede, Ulaştırma Bakanlığı ana hizmet birimlerinden olan Deniz Ulaştırma Genel Müdürlüğü, Denizişleri Bakanlığı içinde yeniden örgütlenmeli; Ulaştırma Bakanlığının ilgili kuruluşları olan Türkiye Denizcilik İşletmeleri Genel Müdürlüğü ile Türkiye Gemi Sanayii AŞ Genel Müdürlüğü de anılan yeni bakanlıkla ilgilendirilmelidir.

Kurulacak olan Denizişleri Bakanlığının, bakanlık içi örgütsel yapısı ile yukarıda belirtilenler dışında üstlenebileceği öteki görevleri için ise, ayrı bir araştırma yapılmalıdır.

7. Deniz taşımacılık hizmetlerinin yeni bir örgütsel yapı içine çekilmesi yanında; alınacak önlemlerle de bu sektörün geliştirilmesi gerekmektedir.

Bu amaçla; vergi indirim, kredi, vb. biçimlerde uygulanacak özendirme araçları hem deniz taşımacılığı hem de gemi üretim endüstrisi için ayrı ayrı yeniden gözden geçirilerek, ilgili sektör çekici kılınmalıdır.

Aynı anlamda deniz taşımacılığına yönelik olarak aşağıdaki önlemlerin de alınması uygun bulunmaktadır.

- a. Deniz yoluyla yapılacak dışalım ve dışsatımda Türk bayraklı gemileri gözetici bir sistem geliştirilmelidir.
- b. Yabancı bayrak altında görünen Türk gemilerinin, Türk bayrağı altında toplanmalarını sağlayıcı yönde, ilgili mevzuatta düzenlemeler yapılmalıdır.
- c. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin izlediği ve izlemekte olduğu deniz taşıma siyasaları değerlendirilerek, yapılacak düzenlemelerde bunlar dikkate alınmalıdır.
- d. Deniz taşımacılığıyla ilgili özel işletmelerin aile şirketi özelliğinden kurtarılarak, iç yapılarının geliştirilmesi ve bu arada küçük işletmelerin kendi aralarında bütünleştirilmeleri özendirilmeli; taşıyıcılar arasındaki iletişim ağı güçlendirilmelidir.
- e. Gemi üretimi konusunda yönlendirici olabilecek bir üretim stratejisi belirlenmeli; kamu ve özel sektör tersanelerinde üretilen gemi tonaj ve teknolojilerinin geliştirilmesine önem verilmelidir.
- f. Deniz taşıma şirketlerinin düzenli hat taşımacılığına yöneltilmesi yönünde önlemler alınmalı, varolan altyapının geliştirilmesi sağlanmalıdır.
- g. Limanlar, altyapı ve yönetim açısından geliştirilmeli; liman tarifelerinin artırılmasını temel alan bir yönetim anlayışı etkili kılınmalıdır.
- h. Gemi adamlarının yeterliliğini yükseltmek amacıyla, eğitim programları düzenlenmeli ve mesleğe dönük eleman yetiştirme konusuna özel bir önem verilmelidir. Öte yandan gemi adamlarının çalışma yaşamlarına ilişkin olarak, uluslararası konvansiyonlar ile can ve mal güvenliğinin öngördüğü iş koşullarının yaratılmasına dönük mevzuat düzenlemesine başvurulmalıdır.
1. Türk deniz mevzuatı, bu alandaki dağınıklığı gidermek üzere, tek bir yasa çerçevesinde bütünleştirilmeli; bu bütünleştirme sırasında, uluslararası denizcilik ilişkileri, eğitim, tersaneler ve yük taşıması, deniz kirliliği, limanlar, denizde can ve mal güvenliğinin sağlanması gibi konularda, günün koşullarına uygun düzenlemeler getirilmelidir.

8. Türkiye havayolu ulaştırması, şişletmecilik açısından, gelişmeye açık şişletme alanlarının başında gelmektedir. Hava ulaştırmasının sektör bazında geliştirilmesine yardımcı olmak üzere ele alınması gereken başlıca ana noktalar şunlardır:

a. Uzman hava personeli yetiştirmeyi ve yetişmiş olanların gelişimini sağlayıcı önlemler alınmalıdır. Buradan yola çıkılarak, Türk Hava Kurumunun tesis ve olanaklarından da yararlanma yoluyla, ileri düzeydeki pilotaj eğitimi için bir proje hazırlanması uygun bulunmaktadır.

b. Havaalanlarını küçük yerleşim birimlerine yaygınlaştırmak üzere, geniş çaplı bir fizibilite çalışmasına girişilmelidir.

c. Yerel özellik taşıyan havaalanlarının yapım sürecinde, yerel yönetimlerin de katkılarını sağlama yoluna gidilmelidir.

d. Sivil havacılık örgütünü yeniden düzenleyici bir proje başlatılmalıdır.

e. Havaalanlarında genel yetki ve eşgüdüm boşluğunu gidermek üzere düzenleyici önlemler geliştirilmelidir. Bakım-onarım ve yapım hizmetleri ile havayolu, yer ve ikram hizmetlerinde uyumluluğu sağlamak üzere, ilgili kuruluşlar arasında etkin bir eşgüdüm düzeni kurulmalıdır. Bu amaçla hava meydan hizmetlerinin düzenlenmesi ve yürütülmesinden sorumlu bir meydan yöneticiliği sistemi oluşturularak, bu örgütün, hizmetin gerektirdiği yetkilerle donatılması sağlanmalıdır.

12. ÇALIşMA YAşAMI

A. DURUM

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

3146 sayılı yasayla örgütlenen çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının bu çerçevedeki başlıca görevleri; işçi-işveren ilişkilerinde çalışma barışının sağlanması ve korunup geliştirilmesi; ekonominin gerekli kıldığı insangücünün sağlanmasına yardımcı olunması; tam çalışmayı sağlayıcı, çalışanların yaşam düzeyini yükseltici, iş güvenliği ile işçilerin meslek eğitimi ve sakatların mesleki rehabilitasyonunu sağlayıcı önlemlerin alınması; çalışma yaşamının denetlenmesi ve yurtdışı işçi hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili bulunmaktadır.

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

2. Çalışma alanıyla ilgili çeşitli kuruluşlarca yapılan sayısal veri derlemelerinde, kullanılan derleme araçları ve toplanan verilerin kapsamı, kuruluşlara göre değişkenlik göstermektedir. Verilerin uzun zaman aralıklarında toplanması, bunların yeterli derinlikte ve uluslararası karşılaştırmalara olanak verecek özellikte olmaması ve yine alandaki değişimlerin yeterince izlenememesi gibi sorunlar, çalışma yaşamına ilişkin sorun çözme yaklaşımlarının tutarlılığını sınırlamaktadır.

3. İş güvenliğinin sağlanması ve meslek hastalıklarının azaltılması yönünde işçi ve işverenler düzeyinde yapılan çalışmalar son derece dar çerçeveli ve amacından uzaktır.

Kaldı ki, iş yasası kapsamında bulunan işyerlerinin, çalışma koşulları yönünden denetimi de yetersiz durumdadır.

4. İşçi ücret sisteminde ödemeye temel olacak iş değerlendirmesi, verim ve yeterlik değerlendirmesi gibi çeşitli teknikleri bütünleştiren bir yapının oluşturulmasına dönük kimi girişimler ve öncü sayılabilecek çalışmalar olmuşsa da; bilimsel verilere dayalı bir ücretleme sisteminin uygulama alanına konulup yaygınlaştırılması sağlanamamıştır.

5. Turizm başta olmak üzere, belirli iş kollarında yetişmiş işgücüne duyulan gereksinim sürekli artmaktadır. Öte yandan, varolan örgün eğitim sistemi, söz konusu açığı karşılayacak nitelik ve nicelikten uzak bir gelişim içinde bulunmaktadır. Bu noktada, sanayi ya da hizmet sektöründe düzenlenen eğitim programları, gereksinimlere karşılık verebilir bir özellik taşımamakta; yaygın eğitim çalışmalarında genel bir dağınlık gözlenmektedir.

6. İş ve İşçi Bulma Kurumu, işsizliğin önlenmesi ve istihdam alanlarındaki dengesizliğin giderilmesinde belirgin bir işleve sahip olmasına karşın, bu işlevi gereği gibi gerçekleştirmemektedir.

Öte yandan Türkiye'nin hızlı bir kalkınma ve değişim süreci içinde bulunması, istihdam sorunu üzerinde önemle durulmasını gerekli kılmaktadır. İşsizliğin yapısal olduğu ve konjonktürel etkilerle de sık sık artış gösterdiği özellikle son 30 yıllık dönemde, iş arzı ile işçi gereksiniminin dengelenmesi önemli bir sorundur. Bu açıdan İş ve İşçi Bulma Kurumu, iş yaşamının ayrılmaz yapısal parçalarından birisi olmak durumundadır. Ancak, kurumun işlevlerinin, ekonomi açısından taşıdığı önem, ilgili çevrelerce gereğince anlaşılabilmis değildir.

Türkiye'deki gizli işsizlik, eksik istihdam ve öteki değişkenler nedeniyle, İş ve İşçi Bulma Kurumunca üstlenilmesi ve gerçekleştirilmesi gereken görevlerin, Batılı ülkelerin benzer kurumlarından çok daha fazla ve karmaşık biçimde geliştiği de burada belirtilmelidir.

7. Türkiye'de sendikal yaşam özellikle 1980 sonrasında önemli ölçüde sınırlandırılarak denetim altına alınmaya çalışılmıştır.

Bugün için işçi sendikacılığı ve sendikal haklarla ilgili düzenleme ve uygulamalarda sınırlı da olsa giderek bir gelişme göze çarpmakla birlikte, Türk sendikacılığı sendikal haklar açısından uluslararası normların öngördüğü düzeye çıkabilmiş değildir. Ücretli kesim içerisinde memurların sendikal haklardan yoksun tutulmaları da uluslararası normlar yönünden bir çelişki yaratmaktadır.

8. Son on yıllık dönemde grev ve lokavt sayısında ve günlük işgücü kaybında önemli artışlar gözlenmektedir. 1984 yılında grev ve lokavt uygulamalarıyla kaybolan işgünü sayısı 4,9 bin iken; bu sayı 1987'de 2,4 milyona ve 1989 yılında da 3,1 milyona yükselmiştir. 1990 yılının ilk sekiz aylık döneminde de kaybolan işgünü sayısı 2 milyonun üzerindedir.

Çalışanların sendikal haklarındaki çeşitli sınırlamalara karşın, grev ve lokavt uygulamalarıyla kendisini gösteren yüksek işgünü kaybı, çalışma yaşamında işçi ve işveren kesimleri arasındaki sorunların, giderek daha açık biçimde su yüzüne çıktığını ve artarak önem kazandığını ortaya koymaktadır.

9. Yurtdışında çalışan işçilerin, çalışma ve sosyal yaşama ilişkin çeşitli sorunları bulunmaktadır. Ülke ve kent ölçeğinde değişmekle birlikte bunlar daha çok; iş sözleşmelerinin haksız yere tek yanlı feshedilmesi, meslek dışı ve düşük nitelikli işlerde çalışma, oturma izni, barınma ve beslenme yetersizliği, toplumsal uyum güçlüğü, sosyal güvencesiz çalışma, çalışma yaşamının denetlenememesi, işyeri değiştirmede getirilen sınırlamalar, ücret ödemedeki gecikmeler ile tasarrufların ve kazanılmış hakların yurda taşınmasından doğan güçlüklerle ilgilidir.

Özellikle Ortadoğu ülkelerinde çalışan işçiler açısından bu sorunlar büyük önem taşımaktadır.

Öte yandan anılan sorunların bir kesimi ilgili ülke çalışma mevzuatından kaynaklanırken, önemli bir kesimi de çalışılan ülkedeki çalışma mevzuatı ve çalışma koşullarının yeterince bilinmemesinden doğmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Sanayi kesiminin gereksinme duyduğu nitelikli işçilerin yetiştirilmesinde işbaşı eğitimi, sistemli bir biçimde ele alınmalı; bu arada, mesleki eğitimin çıraklıktan teknisyenliğe kadar, bütün olarak, sanayi ile organik ilişkisi sağlanmalıdır.

Bu çerçevede, küçük sanayi sitelerinde bir yandan çıraklık ve işbaşı eğitimi olanakları geliştirilirken; öte yandan da gereksinme duyulan nitelikli insan gücünün yetiştirilmesine özel bir önem verilmelidir.

Aynı bağlamda, çırakların yalnız mesleki açıdan değil, sosyal ve ruhsal yönden de gelişmelerini sağlayıcı önlemler alınmalıdır.

2. Çırakların eğitimi ve yetiştirilmesinde, işyeri uygulamaları yakından izlenip denetlenmelidir.

Öte yandan çıraklık eğitimi merkezlerinde verilen teknik eğitimde ise, altyapı ve katılım boyutlarında ortaya çıkan sorunların çözümlenmesi sağlanmalıdır. Buna göre, sanayi işletmelerinde çalışan bütün çırakların, ilgili merkezlerde teknik eğitimden geçirilmelerini sağlayıcı akışkan bir düzen oluşturulmalı; çırak çalıştıracak işletmelerin, çalışma koşullarına uygun altyapıya sahip olması dikkate alınmalıdır.

3. Üretim ve üretim kalitesi açısından, belli bir konuda işyeri açma, o konuda eğitim yeterliğine dayalı belirli bir belge düzenine bağlanmalıdır.

4. Toplu iş sözleşmelerinin açıklanabilir ilke ve ölçütlere dayandırılması temel bir yaklaşım olarak benimsenmelidir. İşçi ve işveren ilişkilerinin geliştirilip toplu pazarlık sisteminin bilimsel ölçütlere dayandırılması söz konusu olduğunda, iş değerlendirme büyük önem kazanmaktadır. Buna göre, işçi ücretlenmesinde, iş değerlendirme ilke ve yöntemlerinden daha etkili biçimde yararlanılması sağlanmalıdır.

Aynı bağlamda, toplu sözleşme sistemi içinde grup sözleşmelerinin hazırlanması ve uygulanması üzerinde de durulmalı; bu yolla, belirli iş kolları ya da benzer işletmeler arasında ücretlerin dengelenmesi yoluna gidilmelidir.

5. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının yurtdışında çalışan işçilere yönelik hizmetler veren yurtdışı örgütü geliştirilmelidir. Özellikle Türk işçilerinin yoğun olduğu yerleşim yerlerinde, işçilerin karşılaştıkları sorunların çözümüne yardımcı olmak üzere, danışma birimleri oluşturulmalı ve ilgili ülkelerle bu konudaki işbirliği yolları daha çok artırılmalıdır.

Aynı biçimde, yabancı ülkelerdeki işçilerin Türkiye'deki uygulamalar nedeniyle karşılaştıkları sorunlar için, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının sorumluluğu altında, kurumlararası eşgüdümü sağlayıcı bir sistem geliştirilmelidir.

6. Türk işgücü piyasasını düzenlemesi ve güvenilir veriler sağlaması gereken İş ve İşçi Bulma Kurumunun, varolan görevleri geliştirilerek yeniden yapılandırılması yoluna gidilmelidir. Bu yapılanma çerçevesinde, kurum-işveren-işçi ilişkileri sağlıklı bir temel üzerine oturtulmalı ve yeniden yapılanmada anılan kurumun, uzmanlaşmayı öne çıkarıcı bir yaklaşımla yeni teknolojilere açılması sağlanmalıdır.

Aynı biçimde, İş ve İşçi Bulma Kurumunun işgücü piyasasını düzenlemede etkin bir işleyiş düzenine kavuşturulması amaçlanmalıdır. Bunun için, ilgili kuruluşlarla da işbirliği yaparak, kurumun yeni iş olanakları yaratma, çalışma standartlarını geliştirme, kalkınmanın gerekli kıldığı insan kaynaklarının yetiştirilmesinde izlenecek uygulama siyasalarının belirlenmesine yardımcı olma, vb. konularda yapısal olarak güçlendirilmesi sağlanmalıdır.

7. Sakat ve eski hükümlülerin istihdamı, niteliği gereği bir bütünlük göstermektedir. Sakatların kamu ve özel kesimde işçi, memur ve sözleşmeli personel ayrımı gözetilmeksizin çalıştırılmalarında, işyerlerinin izlenmesi ve bunların işe yerleştirilmeleri gibi konular için İş ve İşçi Bulma Kurumunun yetkili kılınması sağlanmalıdır.

Yabancı uyrukluların Türkiye'de çalıştırılmasıyla ilgili aracılık görevleri de yine anılan kurumca yürütülmelidir.

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

Bu anlayış içinde işletmelerin, kurumsal düzeyde iş güvenliğini sağlayıcı, çağdaş teknoloji ürünü araç gereçlerle donatılmaları desteklenmelidir.

9. İşyeri hekimliği, organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi sitelerini kapsayacak biçimde yaygınlaştırılmalıdır.

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

Bu arada işçi ve işveren kesimleri arasındaki sorunların çözümünde aracı bir kurul özelliği taşıyan Yüksek Hakem Kurulunun görev alanı da yeniden gözden geçirilerek; anılan kurul, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığıyla ilgilendirilmelidir.

11. Çalışma yaşamıyla ilgili verilerin derlenmesinde Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı görevli olmalı; bakanlığın bu alandaki yetkileri, Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE) ile görev girişmesine yol açmayacak biçimde genişletilmelidir. Bu çerçevede:

a. Çalışma istatistiklerinde, karşılaştırmalara olanak verecek biçimde, uluslararası normlara uygunluk sağlanmalıdır.

b. Varolan veri toplama araçları geliştirilmeli ve toplanan veriler çalışma yaşamını kapsayıcı ve güncel özellikte olmalıdır. Bunun için bakanlıkla DİE arasında yakın bir işbirliği sağlanmalıdır.

c. İlgili verilerin derlenip düzenlenmesi ve korunmasında yeni teknolojilerden yararlanılmalı; veriler arası tutarsızlıklar önlenmelidir.

12. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı Yakın ve Orta Doğu Çalışma Eğitim Merkezi, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Araştırma ve Eğitim Merkezi adıyla yeniden düzenlenmeli; o arada, anılan merkezin ilgi ve hizmet alanı da geliştirilip yaygınlaştırılmalıdır.

13. SOSYAL GÜVENLİK

A. DURUM

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

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

2. Türkiye'de sosyal güvenlik uygulaması gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında, arada önemli kapsam ayrılıkları göze çarpmaktadır. AT ülkelerinde, gerek sosyal sigortalar, gerekse sosyal yardım ve hizmetler Türkiye'de olduğundan çok daha geniş kapsamlı ve doyurucu niteliktedir. Nitekim, Türkiye'de GSYİH içinde sosyal güvenlik harcamaları payı yalnızca %5 iken, topluluk ortalamasının yaklaşık %20-25 arasında bulunması da, AT ile bütünleşme sürecinde konuya verilmesi gereken önemi açıkça gözler önüne sermektedir.

Bu anlamda, Türkiye'de sosyal koruma ve sigorta etkinlik alanlarının kapsam ve nitelik olarak genişletilmesinin sağlanması, gerek sistemin yapısının güçlendirilmesi gerekse Türk sosyal güvenlik sisteminin AT ülkelerinde uygulanan sistemlere yakınlaştırılması yönünden önemle üzerinde durulması gereken bir konudur.

3. Çalışanın parasal katkısına dayanan ve primli sistem özelliği taşıyan sosyal güvenlik kuruluşlarında, son yıllarda kimi kapsam düzenlemelerine gidildiği görülmektedir. Buna göre, yapılan yeni düzenlemelerle, sosyal sigortaların kapsamı genişletilmiş ve hizmet sözleşmesiyle çalışanların hemen tümüne yakın kesimi fiilen olmasa da yasal açıdan sosyal sigortalar kapsamı içine alınmışlardır. Bu durum, kamu ve özel sektörün elindeki tarımsal işletmelerde ücretli olarak çalışanlar için, çalışmalarını sürekli olmasa bile geçerlidir.

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

Memurların sosyal güvenliğini sağlayan bir kuruluş olan Emekli Sandığını tam bir sosyal sigorta kurumu olarak nitelemek zordur. Çünkü anılan kurum, katılımcılarına yalnızca, malullük, yaşlılık ve ölüm riskleri karşısında ekonomik yardım sağlamaktadır. Sağlanan bu yardımlar; emekli aylığı, dul ve yetim aylığı, toptan ödeme, keseneklerin geri verilmesi ve ikramiyeden oluşmaktadır. Hastalık, analık ve görevden doğan kaza gibi riskler karşısında Emekli Sandığı, çalışanlara yardım yapmamaktadır.

Öte yandan Türkiye'de işsizlik sigortası uygulaması bulunmamaktadır. Kıdem tazminatı sistemiyle, işsizlik sigortasında ortaya çıkan boşluk bir ölçüde doldurulmaya çalışılmış olmakla birlikte, bunun yeterli olduğu söylenemez.

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

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

6. Türkiye'de sosyal sigortaların finansmanı, işçi ve işveren primlerinden oluşmaktadır. Devletin, sosyal sigortaların kuruluş harcamalarını karşılama ve bunların işlemlerini vergi ve harçlardan bağışık tutma dışında, sigorta finansmanına herhangi bir katkısı yoktur.

Gelişmiş AT ülkeleriyle karşılaştırıldığında, Türkiye'de işçi ve işveren kesimlerince ödenen primlerin, Topluluk ülkeleri genelinden daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Ancak burada çarpıcı olan nokta, ödenen primler karşılığında gerçekleştirilen yardım ve hizmetlerin, bu ülkelere göre, çok daha sınırlı olarak ortaya çıkmasıdır.

7. Sosyal sigorta kurumlarının uygulamada karşılaştıkları en büyük sorun, finansman dengesiyle ilgilidir. Gerçekten de söz konusu kurumlardan tahvile yatırılan sigorta fonlarının düşük oranlı faizlendirilmeleri ve bankalara yatırılan vadeli mevduatın yüksek enflasyon karşısında aşınması gibi nedenler yanında; sigorta kurumlarının ilgi alanları dışındaki kimi konularla da görevlendirilmiş olmalarından kaynaklanan gelir yitimleri, sigorta primlerinin toplanması ve toplam bağımlıların aktif sigortalılara göre daha yüksek bir sayı oluşturması gibi sorunların çözümünde karşılaşılan tıkanıklıkları; sosyal sigorta kurumlarının finansman dengelerini zorlamakta ve finansman için gerekli dengenin kurulmasını olumsuz biçimde etkilemektedir.

8. Özel sigortacılık işletmelerindeki gelişmeler, bu alanda kimi adımlar atılmış olmasına karşın, sınırlıdır. Özellikle sigorta acentelerinin, alanlarında yeterince uzmanlaşmamış bulunmaları; bunların yaşlılık, ölüm ve sağlık sigortası gibi dallardaki hizmet etkililiklerini düşürmektedir. Kaldı ki, özel sigorta kuruluşlarında da finansman sorunları bulunmaktadır.

9. Türk sosyal güvenlik sisteminde sürdürülen bütün geliştirme çabalarına karşın, toplam nüfus içinde sigortalıların oranı 1988 yılı verileriyle ancak %60'lar dolayındadır. Bu oran içinde bağımlıların sayısı 24,4 milyon; aktif sigortalıların sayısı ise, ancak 7,3 milyondur.

Öte yandan, çalışan nüfus açısından bakıldığında ise, sigortalıların oranı %44,2'yi ancak bulmaktadır. Özellikle tarım kesimi çalışanları arasında sigortalılık oranı son derece düşüktür.

Sosyal güvenlik sisteminde bağımlılık oranı 3,3 ile yüksek bir değere ulaşırken; çalışan nüfusun sigortalılık oranının hızla artırılması konusu, üzerinde önemle durulması gereken ciddi bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

10. Yabancı ülkelerde çalışan Türk işçileri ile bunların Türkiye'deki hak sahiplerinin önemli bir bölümü ikili sosyal güvenlik anlaşmalarıyla güvenlik kapsamına alınmışlardır. Bununla birlikte, daha çok Ortadoğu ülkelerinde çalışan Türk işçileri ile bunların Türkiye'de bulunan yakınları sosyal güvenlik kapsamı dışında bulunmaktadır.

11. Sosyal yardımlar, asgari yaşam düzeyini tutturamayan ve çeşitli nedenlerle temel gereksinimlerini karşılayamaz durumda bulunan toplum bireyelerine sağlanan aynı ve nakdi karşılıksız yardımları kapsamaktadır.

Sosyal yardım programları, sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan, ancak, özellik gösteren bir içeriğe sahiptir. Türkiye'de sosyal yardım programlarının uygulanmasında asıl sorumluluk devlete aittir.

Muhtaçlık koşuluna bağlı olarak yapılan sosyal yardımlarda, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları özel bir öneme sahiptirler. 1986 yılında yürürlüğe giren 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu çerçevesinde oluşturulan söz konusu vakıfların, özel ve kamusal nitelikli yardımları yönlendirmede, kamu adına önemli görevler üstlendikleri görülmektedir.

12. Sosyal hizmetler; kişi ve ailelerin maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesini, sosyal sorunlarının çözümüne yardımcı olunmasını ve o arada da bunların yaşam standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan hizmetler bütünüdür. Dolayısıyla, sosyal güvenlikten ayrı olarak, sosyal hizmetlerde temel ilke; muhtaç kimselere mal ve hizmet yardımında bulunmaktır.

Türkiye'de sosyal hizmetlerle ilgili görevler uzun süre dağınık bir yapılaşma içinde yürütülmüş ve devletin bu alandaki sorumluluğu sınırlı kalmıştır. Ancak 1983 yılında çıkarılan 2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu ile, bu alandaki hizmetlerde oldukça köklü sayılabilecek yapısal bir düzenlemeye gidilmiştir.

Sözü edilen yasayla kurulan Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, bugünkü biçimiyle; sosyal yardım ve hizmetlerle ilgili esasları saptayan, uygulayan, dernek ve vakıfların bu alandaki hizmetlerini yönlendiren, hizmet standartlarını belirleyen ve denetleyen, Başbakanlığa bağlı ve kamu tüzelkişiliğine sahip, katma bütçeli bir kuruluştur.

Anılan kurumun, üstlendiği geniş görevsel yetki ve sorumluluklar bağlamında, bu alandaki hizmet etkililiğinin daha çok geliştirilmesine gereksinim bulunmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Sosyal güvenlik, toplumun bütün çalışan kesimlerine yaygınlaştırılmalıdır. Bunun için:

a. Sosyal güvenceden yoksun çalışan nüfus kitlesi dikkate alınarak; uygulama siyasetleri, öncelikle, sosyal güvenliğin yatay genişlemesi yönünde geliştirilmelidir.

b. Tarım kesiminde, iller düzeyinde kademeli olarak sürdürülen sigortalılık işlemlerine hız verilerek bunlar tamamlanmalıdır.

c. Etkin bir işyeri tarama sistemi geliştirilerek, sosyal güvenlik sistemi dışında kaçak çalışanların, sisteme kazandırılması sağlanmalıdır.

d. İşyerlerinde sigortasız işçi çalıştırmayı engelleyici yönde, yaptırım gücü olan önlemler alınmalıdır.

2. İşsizlik sigortası uygulamasına geçiş için gerekli altyapı çalışmalarına hız verilmelidir.

İşsizlik sigortası uygulamasına geçişte aşamalı bir sistem benimsenmelidir. Bunun için öncelik, sosyal güvenlik kurumları kapsamında bir işte çalışmaktayken kendi hatası dışındaki bir nedenden ötürü işini yitirmiş olanlara verilmeli; ikinci aşamada ise, belirli bir eğitim dönemi sonrası iş bulamayan kimselerin söz konusu sigortadan yararlandırılması yoluna gidilmelidir.

Öte yandan, işsizlik sigortası uygulamasında, yararlandırma süresi ve bu sigortanın sağlayacağı yaşam düzeyinin alt sınırıyla ilgili ölçütlerin ülke gerçekleriyle bağdaşır olmasına dikkat edilmelidir. Söz konusu sigorta için gerekli finansman sorununun nasıl çözülebileceği konusu ise, ayrı bir araştırma kapsamında değerlendirilmelidir.

3. Türk sosyal güvenlik sistemi içinde yer alan güvenlik kurumlarının tümünün kaldırılarak, bunların yerine yeni ve bütün alanları kapsayan bir sistem getirilmesi, varolan sosyoekonomik sistem içinde gerçekçi görünmemektedir. Bu nedenle yapılması gereken, sosyoekonomik dengeleri de gözetenek; ilgili sosyal güvenlik kurumları arasındaki görevsel çeşitliliğin, aşamalı biçimde azaltılması ve giderek uzun dönemde kaldırılması olmalıdır. Sosyal güvenlik sistemlerinde tek kurum bağlamında bütünleştirme ancak bundan sonra düşünülmelidir.

Bu amaçla, sosyal güvenlik kurumları arasındaki görevsel çeşitliliği azaltıcı yöndeki planlama çalışmaları bir an önce başlatılmalıdır.

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

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

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

5. Sosyal güvenlik sistemlerinin karşıladıkları en geniş ve en önemli risklerden birisi, sağlık konusundadır. Sağlık hizmetinin doğrudan ilgili sosyal güvenlik kurumunca üretilmesi yönündeki uygulama, sağlık alanında izlenen siyasalarda bütünlüğü engellediği gibi, üretilen hizmetin niteliğini de büyük ölçüde düşürmektedir. Bu açıdan SSK'nın, kendi üyelerine doğrudan sağlık hizmeti üretmesi yönündeki uygulamaya son verilerek; bu kurumun da Emekli Sandığında olduğu gibi, sağlık hizmetini satın alması sağlanmalıdır.

Bu yaklaşım içinde, SSK'ya bağlı olan sağlık kurumlarının, merkezi yönetim içinde sağlık hizmetleriyle ilgili uygulama siyasetlerinin belirlenmesi ve yürütülmesinden sorumlu bulunan Sağlık Bakanlığına aktarılması yoluna gidilmelidir.

6. Genel sağlık sigortası konusu üzerinde önemle durulmalı ve kişileri sağlık hizmetleri yönünden güvenceye kavuşturacak sigorta işlemlerini düzenlemek, sigorta primlerini toplamak, sağlık hizmeti satın alacağı hekim ve sağlık kurumlarını, hizmet türlerini ve standartlarını belirlemek ve sağlık giderlerini ilgili kişi ve

kuruluşlara ödeme görevlerini yürütmek üzere; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak Sağlık Sigortası Kurumu kurulmalıdır. Bu kurumun sigortacılık açısından ilgi alanına giren kesim ise, ilk aşamada, herhangi bir sosyal güvenceden yoksun, sosyal güvenlik kurumu üyesi olmayan kişilerle sınırlandırılmalı; sosyal güvenlik kurumları kapsamındaki kimselerin sağlık sigorta işlemlerinin Sağlık Sigortası Kurumuna aktarılması konusuysa uzun dönemde düşünülmelidir.

Genel sağlık sigortasının kurulmasında, sigorta üyelerinin prim zorunluluğu yanında, prim ödeme gücünden yoksun kimseler için, sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları kanalıyla devlet desteği sağlanmalıdır.

7. SSK ve BAĞ-KUR kanalıyla yürütülen sigortacılık hizmetleri etkinleştirilmelidir. Bu çerçevede:

a. Prim alacaklarının tahsilinde gecikmeyi önleyici, işlek sistemler geliştirilmelidir.

b. Sigortalılardan alınan primler ile bunlara sağlanan haklar arasında uyumlu bir denge oluşturulmalıdır.

c. Sigorta programları temelde, edim-karşı edim ilkesine dayandırıldığından ve aktüaryal denge de buna göre kurulduğundan, ilgili sigorta kurumlarınca aktif ve pasif sigortalılara prim karşılığı olmadan verilen sosyal yardım ödeneklerinin, devletçe üstlenilmesi sağlanmalı, söz konusu dengenin bozulması engellenmelidir.

d. Gerek SSK ve BAĞ-KUR, gerekse Emekli Sandığının topladığı primlerin, ekonomik işletme gereklerine uygun biçimde değerlendirilmesi anlayışının sistemde egemen kılınması sağlanmalıdır.

e. Sosyal güvenlik sistemlerinin, sigortalılık haklarından yararlanma yönünden, kendi iç dengelerinde, belirli çıkar grupları lehine ayrıcalık yaratılmaktan kaçınılmalıdır.

8. Sosyal güvenlik alanında örgüt kurma yetkisinin devletin sorumluluğunda bulunduğu ilkesinden yola çıkılarak; Sosyal Sigortalar Yasasının geçici 20. maddesine göre kurulan sandıklar, sosyal güvenlik sisteminin bütünlüğü içinde, SSK'ya aktarılmalı; bankalar, sigorta şirketleri, ticaret ve sanayi oda ve borsaları gibi kuruluş çalışanlarını içine alan sandık uygulamasına son verilmelidir.

9. Yabancı ülkelerde çalışan Türk yurttaşlarının, sosyal güvenlik haklarının korunması ve geliştirilmesini sağlamak amacıyla, ilgili ülkelerle yapılmış olan sözleşmeler, günün koşullarına uygunluk sağlayıcı yönde geliştirilmelidir.

Bu arada, ikili sosyal güvenlik anlaşması yapılmamış olan ülkelerde çalışan Türk işçileriyle, bunların Türkiye'deki hak sahiplerinin sosyal güvenliklerinin güvence altına alınması yönündeki çalışmalara işlerlik kazandırılmalıdır. Aynı bağlamda, başta Bulgaristan olmak üzere, yabancı ülkelere göç ederek Türkiye'ye yerleşen Türk soylu yurttaşların, ilgili ülkelerde çalışarak geçirdikleri sürelerin değerlendirilmesi üzerinde önemle durulmalıdır.

10. Sosyal güvenlik mevzuatı yalınlaştırılmalı ve ortak ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmelidir. Bu arada, bütün sosyal güvenlik kurumları için geçerli olacak, ilgili kurumlara göre değişmeyen bir sosyal güvenlik sicil numarası uygulaması getirilmelidir.

11. Sosyal yardım ve sosyal hizmet programlarının düzenlenmesinde, yerel yönetimlerin, yerel halka dönük görevlerine işlerlik kazandırılmalı; yerel ölçekteki yönetsel kuruluşların bakımevi, huzurevi, danışma merkezi, vb. birimler oluşturmaları özendirilmelidir.

12. Ülke genelinde sosyal yardımlaşma ve dayanışmaya dönük kamu görevlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının amaca uygun biçimde iş görmelerini sağlayıcı yönde, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına bağlı olarak iş görececek, etkin bir denetim sistemi oluşturulmalıdır.

Öte yandan, anılan vakıfların, yerel yönetim organları ile daha yakın ve sıkı bir işbirliği içinde bulunmalarını sağlayıcı bir işleyiş düzeni geliştirilmelidir. Bunun için, il ve ilçelerde kurulan sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıflarının mütevelli kurullarının kapsamı, yerel yönetim organları temsilcilerini de içine alacak biçimde yeniden düzenlenmelidir.

14. DİN İŞLERİ

A. DURUM

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

Diyanet İşleri Başkanlığının kuruluş ve görevleriyle ilgili olarak 1965 yılında çıkarılan 633 sayılı yasa, 1976 yılında 1982 sayılı yasayla önemli ölçüde değiştirilmiştir. Ancak, anılan bu yasayla yapılan düzenlemeler, 1979 yılında Anayasa Mahkemesince, Anayasaya aykırılık gerekçesiyle iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin 1980 yılında yayımlanan iptal gerekçesi, 633 sayılı yasanın işlerliğini ortadan kaldırmıştır. İlgili yasanın Anayasa Mahkemesince iptal edilmesiyle aradan geçen yaklaşık on yıllık sürede, Diyanet İşleri Başkanlığının görev alanı ve işleyişini düzenleyen yeni bir yasa çıkarılabilmiş değildir.

Böyle olmakla birlikte, Diyanet İşleri Başkanlığı, 1983 yılında yürürlüğe giren 190 sayılı KHK ile kendisine ayrılan kadroları gerekçe göstererek, herhangi bir yasal dayanak olmaksızın, 1984 yılında Diyanet İşleri Başkanlığı Merkez Kuruluşu Görev ve Çalışma Yönergesini çıkararak örgütsel yapısını yeniden

düzenleme yoluna gitmiştir. Anılan başkanlığın bugünkü işleyişi kanuni bir dayanaktan yoksun biçimde belirtilen iç düzenlemeye göre sürdürülmektedir.

2. 1988 yılı verilerine göre, Türkiye'deki cami sayısı 62.947'dir. Son yıllardaki gelişim durumuna bakıldığında; yılda ortalama %2,5'lük bir artışla, 1500 cami hizmete girmektedir. Bunların bir bölümü merkezi yönetime (Vakıflar Genel Müdürlüğüne) önemli bir kesimi de köy tüzelkişilikleri ile dernek ve vakıf tüzelkişiliklerine aittir.

Yapım teknikleri ve özellikleri açısından yeni camilere bakıldığında, bunların genellikle estetik mimari nitelikten yoksun ve belirli standartlara bağlı kalınmadan yapılmış oldukları görülmektedir. Öte yandan, son yıllarda özellikle büyük kentlerde, apartman türü yapıların bodrum katlarında cami gibi kullanılan mescitlerin ortaya çıktığı ve bunların sayısının hızla çoğalma eğilimi içinde olduğu anlaşılmaktadır. Aynı biçimde, bu tip mescitlere Diyanet İşleri Başkanlığınca kadro verilerek, bunların kurumsallaştırılmasına çalışıldığı gözlenmektedir.

3. Kuran okuma, İslam ahlakı, İslam dininin temel ilke ve gerekleri gibi konularda, yurttaşlara bir tür dinsel eğitim sağlamak amacıyla açılmasına başlanılan Kuran kurslarının sayısı, son on yıllık sürede gelişerek 1988-89 döneminde 4715'e; bunlara devam eden öğrenci sayısı ise, 156 bine ulaşmıştır.

Bu noktada, Kuran kurslarının denetimlerinin MEB ile Diyanet İşleri Başkanlığının işbirliği içinde yapılması gereğine karşın; anılan denetimin gerçek anlamda yapıldığını söylemek olanaklı değildir.

Öte yandan, 1982 Anayasası ile ilk ve orta dereceli okullarda okutulması zorunlu dersler arasına alınan din kültürü ve ahlak öğretimi konusunun, o dönemde Anayasada yer alma gerekçelerinden birisinin, bu dersin zorunlu kılınmasıyla birlikte Kuran kursları uygulamasına son verilmesi olduğu dikkate alındığında; son yıllarda bu kursların sayılarındaki artış eğilimi, anılan gerekçeyle tam bir çelişki oluşturmaktadır.

4. Diyanet İşleri Başkanlığı personelinin, eğitim açısından yeterlik durumu incelendiğinde; önemli bir bölüm personelin, eğitim durumunun çok alt düzeylerde bulunduğu anlaşılmaktadır. Buna göre:

a. Kuran kursu öğreticilerinin %20'si ilk ve ortaokul mezunudur.

b. Başkanlığın, sayısı yetmiş bini bulan din hizmetleri kadrolarındaki personelinden yalnızca 2500'ü yüksek öğrenimlidir.

c. 1988 yılı verilerine göre varolan müftülerden 33'ü ancak ilköğretim düzeyinde bir öğrenim yeterliğine sahiptir.

5. Din hizmetlerinin görülmesinde dernek ve vakıf türü tüzelkişiliklerin sayısında büyük artışlar yaşanmaktadır. Bunlar içinde, Türkiye Diyanet Vakfı üzerinde ayrıca durulması gerekmektedir. Gerçekte Türkiye Diyanet Vakfının kuruluş amacı ve bu amacı gerçekleştirmek üzere girişeceği etkinlikler incelendiğinde, bunların 633 sayılı yasayla Diyanet İşleri Başkanlığına verilen görevlerle hemen hemen aynı nitelikte olduğu anlaşılmaktadır. Bu amaç birliğinin bir sonucu olarak Türkiye Diyanet Vakfı, özellikle son on yıl içinde, Diyanet İşleri Başkanlığı ile organik ilişkiler geliştirerek ve bu arada merkezi yönetim düzeyinde özellikle mali yönden alınan çeşitli koruma önlemleriyle ekonomik anlamda büyük bir güç kazanarak, Diyanet İşleri Başkanlığıyla bir tür örgütsel bütünleşme sürecine girmiş görünmektedir.

6. Diyanet İşleri Başkanlığı taşra örgütlerinde belirgin bir kadro tikanıklığı kendisini göstermektedir. Belirtilen başkanlığa ayrılmış olan kadroların yaklaşık %10'unun boş tutulduğu dikkate alındığında, özellikle yer değiştirme ve yükseltmelerde kadro sıkıntısı çekilmesinin başlıca nedeni, ilgili kadroların cami ölçeğinde tahsis edilmesidir.

B. ÖNERİLER

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

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

3. Diyanet İşleri Başkanlığının merkez örgütü ile taşra örgütü birimleri olan müftülüklerdeki görevlilerin aylıklarını genel bütçeden almaları uygulaması sürdürülmeli; ancak, imam hatipliler ile müezzin-kayyumlar için bu uygulamaya son verilmesi ayrı bir araştırma konusu yapılarak; ilgili hizmetler için görevlendirilecek olan din adamlarının seçimi, aylıkları, vb. konuların yerel halka bırakılması yolları araştırılmalıdır.

4. Din hizmetlerinde görev alan personelin niteliğini yükseltici önlemler alınmalı; bu amaçla yetişmiş insangücünün kurum içinde istihdamını sağlayıcı düzenlemelere gidilmelidir.

5. Diyanet İşleri Başkanlığının taşra örgütlerinde, personel kadro sıkıntısını önlemek açısından; cami ölçeğinde ayrılmış olan kadrolar illerde toplanmalı ve bunlar hareketli kılınmalıdır.

6. Kısa dönemde, Diyanet İşleri Başkanlığına bağlı olarak yürütülen Kuran kurslarının öğretim içeriği MEB'in ile işbirliği içinde hazırlanmalı ve bunların etkili biçimde denetimini sağlayacak bir sistem geliştirilmelidir. Denetim konusunda MEB'nin varolan görev ve yetkileri genişletilmelidir.

Uzun dönemde ise, anılan kursların sayılarının aşamalı olarak azaltılarak, bu kursların kaldırılmasına yönelinmelidir.

7. Cami mimarisinin geliştirilmesine önem verilmeli ve çağdaş mimari yapı biçiminin bu alana girmesi desteklenmelidir. Bu amaçla özellikle kentsel alanlarda mescit ve cami yapım yerleri özenle seçilmeli, cami mimarisinin gelişiminin sağlanması konusunda Diyanet İşleri Başkanlığı çalışmaları yapılmalıdır.

8. İmam hatip liselerinin doğrudan din hizmetlerine yönelik nitelikli elemanlar yetiştirmesi gereği dikkate alınarak; bu liselerin öğretim programlarının amaca dönük biçimde etkililik düzeyleri artırılmalıdır. Bunun için, bu okulların öğretim içeriği genel öğretim konuları yerine, meslek öğretimini güçlendirici bir yapıya kavuşturulmalı ve bu alanda yetiştirilen insangücü ve çalışma alanının gerekleri arasında uygun bir denge kurularak, gereksinmeden fazla öğrenci yetiştirme uygulamasına son verilmelidir.

15. VAKIF İŞLERİ

A. DURUM

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

2. Vakıflara yönelik görevlerin yürütülmesinden merkezi düzeyde sorumlu kuruluş Vakıflar Genel Müdürlüğüdür. 1924 yılında kurulan genel müdürlüğün kuruluş amacı; vakıf mallarını işletmek, mimari ve tarihsel değeri olan vakıf eserlerini koruyup gözetmek ve vakıf kuruluşlarını amaçlarına uygun olarak yaşatmaktır.

Bu amaçları gerçekleştirmek üzere örgütlenen Vakıflar Genel Müdürlüğü; Başbakanlığa bağlı, tüzelkişiliği olan, katma bütçeli bir kuruluş özelliği taşımaktadır.

3. Türkiye’de vakıf olgusu çok köklü bir örgütsel geçmişe sahip bulunmaktadır. Gerçekten de Selçuklular döneminden başlayarak, hemen her alanda ve her konuda sayıları binleri bulan vakıfların oluşturulduğu görülmektedir. Ne var ki, vakıf emlakının konumu, bunların buldukları yerler, vakfedenlerin öngördükleri şartnameler ve vakıf kurumunun geleneksel yapısı gibi nedenlerle; Türk vakıf yönetiminde çağdaş yönetim ve işletmecilik anlayışı etkili kılınamamış, bu alanda gerekli örgütsel yenileşmeler sağlanamamıştır.

4. Vakıflar çeşitli tür ve nitelikte, değişik alanlarda hizmet veren kamuya yararlı kuruluşlardır. Bunların sayısal anlamda büyük bir yoğunluk oluşturması, merkezi düzeyde denetim hizmetiyle yetkili kılınan Vakıflar Genel Müdürlüğünün vakıf denetimindeki etkililiğini sınırlamaktadır. Her ne kadar vakıf denetiminin Vakıflar Genel Müdürlüğüne gerçekleştirilmesinin kimi haklı gerekçeleri bulunmakta ise de; anılan genel müdürlük, bütün vakıfları teknik işleyiş ve amaca uygunluk yönünden denetleme gücünden yoksun bulunmaktadır.

B. ÖNERİLER

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

2. Vakıflar Genel Müdürlüğünün şu anda olduğu gibi, Başbakanlık ile olan bağlantısı sürdürülmeli ve katma bütçeli bir kuruluş olarak tüzelkişiliği korunmalıdır.

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

3. Vakıf kuruluşlarının denetiminde Vakıflar Genel Müdürlüğünün çoğu durumda yetersiz kaldığı dikkate alınarak, bu genel müdürlüğün genel denetim yetkisinin korunması yanında; vakıfların hizmet konularıyla ilgili denetiminde, merkezi yönetimin bu hizmetlere yönelik görevleri yürüten birimlerinin yetkili kılınması sağlanmalı ve her koşulda vakıf denetimine etkinlik kazandırılmalıdır.

4. Vakıflar ve bunların yan kuruluşları ile kamu kurumları arasındaki organik ilişkinin kesin biçimde önlenmesini sağlayıcı yönde düzenleyici bir sistem geliştirilmelidir. Aynı bağlamda, bir bölüm kamu görevlerinin vakıflar eliyle gerçekleştirilmesi amacıyla devletçe çeşitli biçimlerde yapılan kaynak aktarmaları da sınırlanarak, bunlar için sıkı bir denetim sistemi kurulmalıdır.

V

AVRUPA TOPLULUKLARINA YÖNETSEL UYUM

A. DURUM

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

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

2. Avrupa Toplulukları, uluslararası ilişkilerde, Birinci ve İkinci Dünya Savaşları sırasında bir iki sınırlı deneme dışında, ilk uluslarüstü örgütlenme örneğini oluşturmaktadır.

Uluslarüstülük (supranationalité) öz olarak, devlet erkinin bir bölümünün, o devletin de birçok başka devletle birlikte (ve eşit koşullarda) katıldığı bir sisteme aktarılmasıdır. Bu tür bir yönetim sisteminde, kurucu anlaşmalara göre alınan kararlar, sistem içindeki bütün devletler için uyulması zorunlu ve kararın türüne göre farklı uygulama modaliteleriyle uygulanması gereken tasarruflar durumuna gelmektedir.

Kimi yetkilerin uluslarüstü bir sisteme aktarılması, bir yandan hukuksal bir temellendirmeye gerek duyulması, öte yandan da ulusal hukuk sisteminde kimi değişiklikler gerektirmesinin yanı sıra, ulusal yönetimi de önemli ölçüde etkilemektedir.

Burada önemli olan, hemen anlaşılacağı gibi, yönetimin bu uluslarüstü kuruluşta kararların biçimlendirilmesi (decision shaping) ve kararların alınması (decision making) süreçlerine etkin olarak katılabilmesi için gerekli biçimde donanabilmesidir. Bunun eşgüdüm etkinliği ile çok yakın bir ilişkisi vardır. Bu bağlamda Topluluklarla ilişkiler yönünden örgütlenmenin, çok boyutlu bir eşgüdüm sorununun çözümüyle eş anlama geldiği de söylenebilir.

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

Bu durumun yönetsel örgütlenme bakımından doğurguları önemlidir. Buna göre, Avrupa Topluluklarıyla ilgili yönetsel örgütlenme, belirtilen çerçevedeki global yönetim nedeniyle kamusal örgüt yapısının çok geniş kesimlerini kuşatmak zorundadır. Bu zorunluluk yönetimde eşgüdüm sorununa büyük bir önem kazandırmaktadır.

Bu yaklaşım içinde Avrupa Topluluklarıyla ilgili örgütlenmede en önemli sorun alanlarından birisi olan eşgüdüm sorununun, iki alt sorun öbeği, yatay ve düşey eşgüdümün sağlanması biçiminde ortaya çıktığı burada belirtilmelidir.

4. Avrupa Topluluklarının uluslarüstü niteliği ile toplumsal yaşamın çok geniş kesimlerini kuşatması, ulusal yönetim sisteminde bu konuda görev yapacak organların yapılaşmasını yakından etkilemektedir. Bu noktada yönetimin bütün üyelerin çıkarlarını keşiftirecek ve sonra da maksimize edecek siyasaları üretmesi önem kazanmaktadır. Bu ise, Topluluk ülkeleriyle ilgili üretim, tüketim, düzenleme, değişim eğilimleri, vb. verilerin çok yakından izlenmesini zorunlu kılmaktadır. Bu zorunluluk da ister istemez yönetimin geleneksel yaklaşım boyutunun genişlemesini ve bunun içine dış verilere duyarlık gösterme boyutunun da girmesini gerektirmektedir.

5. Avrupa Toplulukları ile ilgili temel sorun alanları; yatay ve düşey eşgüdümün sağlanması ile personel sorunudur. Yatay ve düşey eşgüdüm sorununun kökeninde, ulusal yönetimle Topluluk ilişkilerinin niteliği bulunmaktadır.

Topluluk-ulusal yönetim ilişkisi başlıca iki doğrultuda gerçekleşmektedir: (a) Ulusal yönetim-Topluluk doğrultusu, (b) Topluluk-ulusal yönetim doğrultusu. Ulusal yönetim-Topluluk doğrultusu temelde, Topluluk kararlarının önce biçimlenme ve sonra da gerçekleşmesine (alınmasına) katılma boyutudur. Bu boyut ulusal yönetim katında, ulusal pozisyonların belirlenmesi; Topluluk katında ise, ayrı (Komisyona yardımcı olan Komiteler, Komisyon COREPER ve Konsey) düzeylerdeki kararların bu pozisyonlara olabildiğince uygun olmasının sağlanması yönünde somutlaşmaktadır.

Topluluk-ulusal yönetim doğrultusu ise, Topluluk kararlarının ulusal yönetim tarafından uygulanmasıdır. Bu uygulamada ulusal yönetim, Topluluk yönetiminin aldığı kararları uygularken, bir anlamda Topluluk yönetiminin bir ajanı ya da bir alt birimi gibi davranmak durumundadır.

6. Avrupa Topluluklarıyla ilgili yönetsel işlemler ve uygulamalar sözkonusu olduğunda, ayrı düzeylerde ayrı işlevlere sahip kuruluşlar arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi yani düşey eşgüdümün sağlanması yanında, bakanlık ve kuruluşların kendi içindeki alt birimler arasında da gerekli eşgüdümün sağlanması önem kazanmaktadır.

Gerçekten de bir hizmet bakanlığının görev alanı içine giren Topluluk mevzuatı, genellikle o bakanlığın birden çok birimini, ilgilendirmektedir. Dolayısıyla gerek Topluluk mevzuatının hazırlanması gerekse bu mevzuatın yürürlüğe sokulması ve uygulanması, o bakanlık içinde bir yatay eşgüdüm gereksinimini ortaya çıkarmaktadır.

7. Topluluklarla ilişkiler bu ilişkilerin ilk kurulduğu 1959 yılından 1987 yılındaki tam üyelik başvurusuna kadar, öncelikle ve hemen hemen yalnızca Dışişleri Bakanlığınca yürütülmüştür. Gümrükler yönetiminin ya da DPT'nin uzmanlar düzeyindeki katkıları ile, Ankara Anlaşmasına dayalı olarak kurulan TR-AET Karma Parlamento Komisyonunda görev alan parlamenterler dışında, yalnızca diplomatlar bu alanda etkinlik göstermişlerdir. Ancak Türkiye'nin bu kez Roma Antlaşmasınının 237. maddesi uyarınca tam üyelik başvurusunda bulunması ile birlikte, Dışişleri Bakanlığı dışındaki birçok kuruluş ve özellikle AT işleriyle ilgili Devlet Bakanlığı bu konuda çalışmalar sürdürmeye başlamıştır. Öte yandan 1989 yılının ilk yarısında yürürlüğe giren 367 sayılı KHK ile de on kuruluşta AT Koordinasyon Dairesi Başkanlıkları ya da Genel Müdürlükleri kurulmuştur.

8. Avrupa Topluluklarıyla ilgili alt birim oluşturulan kuruluşlarda en önemli darboğazlardan birisi, Topluluk konularında yetişmiş personelin sağlanmasıdır. Bu darboğazı aşmak amacıyla bir AT uzmanlığı oluşturulmuş, bu kadrolara atanma sınav koşuluna bağlanmış ve özellikle 367 sayılı KHK ile bu kadrolarda çalışmayı çekici kılabilecek olanaklar hazırlanmıştır. Ancak yapılan düzenlemelere karşın, ilgili kuruluşların

örgütlenme ve kadro doluluk oranlarına bakıldığında, gerekli kadrolaşmanın daha sağlanamadığı anlaşılmaktadır.

9. Şimdiki durumda, genel yükseköğretim programları dışında, doğrudan doğruya kamu personeline yönelik başlıca iki tür AT eğitim programı bulunmaktadır. Bunlar; Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM) tarafından gerçekleştirilen 3 ay süreli Temel Eğitim Programı ile buna dayalı olarak açılan uzmanlık programları ve Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünce gerçekleştirilen kısa süreli Avrupa Toplulukları Eğitim Programıdır. Ancak yetişmiş işgücü sorununun aşılmasında bu programların yeterli olduklarını söylemek olanaklı değildir.

10. Avrupa Toplulukları konusu için özel nitelikte personel istihdamında, özellikle simültane çevirmen sorunu büyük önem kazanmaktadır. Avrupa Topluluklarının bir özelliği, bütün üye ülkelerin dillerinin Toplulukların resmi dili sayılmasıdır. Bu durum Toplulukların bütün kurumlarında (Konsey, Komisyon, Parlamento, Adalet Divanı) çok sayıda uzmanlaşmış çevirmen istihdamını gerekli kılmaktadır.

B. ÖNERİLER

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

(*) Üye ülkelerde egemen olan genel eğilime bakıldığında, en yaygın örgütlenme modelinin, Avrupa Topluluklarıyla görevlendirilmiş Devlet Sekreteri (bir tür devlet bakanı) olduğu görülmektedir. Devlet sekreterlikleri gerçek bir bakanlık gibi örgütlenmiş olmaktan uzak bir nitelik taşımaktadırlar. Bunların ayrı bir personeli, daireleri ve bütçeleri yoktur. Burada oluşturulması önerilen birim de aynı kapsamda düşünülmelidir.

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

Öte yandan, Merkezi ATEB'de Toplulukla ilgili siyasaaların üretilmesi için gerekli verilerin sağlanması ve bunların çözümlenmesi görevleri ise, destek birimi özelliği taşıyan DPT, DİE ve öteki ilgili kuruluşlarca gerçekleştirilmeli; DPT'nin Toplulukla ilgili varolan görevleri ile ATEB'in göreceği görevler arasında işlevsel bir uyum sağlanmalıdır.

2. Merkezi eşgüdümle ilgili görevleri yürütecek ATEB'in örgütsel konumu son derece önemlidir. Bunun yeri yönetim sisteminde olabildiği kadar en üst düzeyde ve hizmet bakanlıkları içindeki geleneksel birimlerin üstünde bulunmak durumundadır. Bunun için en uygun görüneni, konunun bir devlet bakanının sorumluluğuna bırakılmasıdır.* Buna göre merkezi düzeyde Avrupa Toplulukları ile eşgüdüm görevleri bir devlet bakanı ile onun çevresinde yer alacak danışmanlarca yürütülmeli ve ATEB'e bu bağlamda yaklaşılmalıdır. Bu çerçevede ATEB'in klasik örgüt sistemi içinde bir genel müdürlük ya da başkanlık biçiminde örgütlenmesine gerek bulunmamaktadır.

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

Bu noktada, ilgili kurumlardan ve bu arada başta Dışişleri Bakanlığı olmak üzere çeşitli bakanlıklardan görevlendirilecek sınırlı sayıdaki uzmanın da ATEB içinde yer alması sağlanmalıdır.

3. Kurulması önerilen ATEB ile çeşitli yürütme birimleri arasında eşgüdüm sağlama görevi, ATEB'in gözetimine bağlı olarak yapılandırılacak Bakanlıklararası Eşgüdüm Komitesince gerçekleştirilmelidir. Ancak Bakanlıklararası Eşgüdüm Komitesi 1989/4 sayılı Başbakanlık genelgesiyle biçimlendirilen Avrupa Topluluğu Koordinasyon Kuruluna göre biraz daha eklenmiş bir yapıda ve kendi sekreteryasına sahip olmalı ve en önemlisi, bu komite kararlarının hizmet bakanlıklarında doğrudan uygulanabilmesi için gerekli önlemler alınabilmelidir.

Öte yandan Bakanlıklararası Eşgüdüm Komitesinin yetki ve sorumlulukları ve organik statüsü bir yasayla belirlenmelidir.

4. Bakanlık ve kuruluşların hepsinde birörnek AT birimleri kurulmasından kaçınılmalı; kurulacak birimler, o bakanlık ya da kuruluşun özellikleri dikkate alınarak örgütlenmelidir.

Bu noktada, sözü edilen birimlerin üstlenecekleri yatay eşgüdüm görevlerinde etkililiği sağlayabilmek açısından, bunların bilgi akışını kolayca izleyip denetleyebilecek bir konumda yapılandırılmalarına önem verilmelidir.

Aynı biçimde bakanlık ve kuruluşlarda kurulacak AT birimlerinin, merkezi eşgüdümle yetkilendirilen ATEB ile doğrudan ilişki içinde ve onun yönlendiriciliği altında bulunması sağlanmalıdır.

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

6. Örgün ve yaygın eğitim sistemi içinde henüz yeterli düzey ve sayıda AT konularında uzman yetiştirilememektedir. Dolayısıyla varolan kamu personelini bu doğrultuda eğiten kuruluşların program yönünden desteklenmesi ve bunların daha da geliştirilmesi sağlanmalıdır.

Aynı bağlamda, AT birimlerinde görevli personelin hizmetiçi eğitimine de önem verilerek, bunların üçüncü bir dili ileri düzeyde öğrenmeleri özendirilmelidir. Bu arada İspanyolca ve İtalyanca gibi az bilinen topluluk dillerine de ayrı bir önemle yaklaşılması yerinde olacaktır.

VI

TAŞRA VE YURTDIŞI KURULUŞLARI

1. İL YÖNETİMİ

A. DURUM

1. Gençleşen ve artan nüfusun ortaya çıkardığı sorunlar ve bu arada sınai, ticari ve tarımsal sektörlerin artan gereksinimleri, iletişim araçlarındaki gelişme ve bunların kamuoyunu giderek daha çok etkilemesi, çağdaş demokrasi bilincinin yaygınlaşması ve daha geniş uygulama alanı bulması gibi nedenler; merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin yeniden gözden geçirilerek, taşra yönetiminin demokratik katılım düzeyini artırıcı ve merkezle işlevsel uyumu sağlayıcı bir temel üzerine oturtulmasını zorunlu kılmaktadır.

2. Türkiye Cumhuriyetinin kurulmasından sonra, ülkenin yönetsel bölünmesindeki ilk önemli değişiklik 6 Mart 1924'te çıkarılan 426 sayılı yasayla yapılmıştır. Anılan yasayla sancaklar kaldırılarak il yapılmış; bu arada kimi ilçeler de il durumuna getirilmiştir. Ancak bunlardan bir bölümü, daha sonra yeniden ilçeye dönüştürülerek, çevrelerindeki illerden birisine bağlanmışlardır.

1940'lı yılların başında Türkiye'deki toplam il sayısı Hatay'ın Anavatana katılmasıyla birlikte 63'e ulaşmıştır. Daha sonra bu illere Uşak, Nevşehir, Sakarya ve Adıyaman'ın da katılmasıyla bu sayı 1957'de 67'ye yükselmiştir. 1957-89 yılları arasında yeni il kurulmamış ve il sayısı 67 olarak korunmuştur. 1989 ve 1990 yıllarında il bölünüşünde yapılan yeni düzenlemelerle il sayısı 73'e çıkarılmıştır. Böylece Aksaray, Bayburt, Kırıkkale, Karaman, Batman ve Şırnak il statüsü kazanmışlardır.

3. Önümüzdeki yıllarda il sayısının daha da artarak, 100'ü bulacağı düşünülmektedir. Aynı biçimde, ilçe sayısının da büyük bir gelişmeyle 315'ten 831'e yükselmiş olduğu dikkate alındığında, bu sayının da siyasal eğilimlere göre 1000'e ulaşabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Şimdiki durumda, merkez nüfusu 1000'in altında olan ilçeler bulunduğu gibi, yalnızca 2-3 ilçesi olan iller de vardır.

4. İl ve ilçe sayısındaki artışın bir nedeni, bunların kuruluşunda dikkate alınacak ölçütlerdeki uygulama belirsizliğidir. Nitekim yeni kurulan il ve ilçeler için kimilerinde ölçüt, merkez nüfusunun çokluğu ya da ekonomik gelişmişlik düzeyi yahut bunların her ikisinin bir arada olmasıdır. Kimilerinde ise, bunların zayıf ve gelişme imkânları kıt mekânlar olmasından yola çıkılarak; bu özellikteki yerlerde il ya da ilçe statüsünün, geliştirmeyi hızlandırıcı bir araç olacağı sayılına dayanılmasıdır.

5. İllerin örgütlenmesiyle ilgili genel ilke ve kurallar, başta Anayasa olmak üzere 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile 3046 sayılı bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını düzenleyen çerçeve yasada yer almaktadır.

3046 sayılı yasada bu konuda yer alan hükümlere göre:

a. Yönetim, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Örgütlenmeyle ilgili görev ve yetkilerin saptanmasında bu bütünlük bozulamaz. Bakanlıkların kuruluş ve örgütlenmesinde etkili bir işbölümü, eşgüdüm ve denetimin sağlanması temeldir.

b. Bakanlık taşra örgütü, gereksinimlere göre; valiliğe bağlı il kuruluşları, kaymakamlığa bağlı ilçe kuruluşları, doğrudan merkeze bağlı taşra kuruluşları ve doğrudan merkeze bağlı bölge kuruluşlarının tamamından ya da birkaçından oluşacak biçimde düzenlenir.

Buna göre, her bakanlık ve yetkili kılınan bakanlık kuruluşları, burada belirtilen genel yaklaşım içinde taşra düzeyinde örgütlenme olanağına sahip bulunmaktadırlar.

6. Merkez yönetiminin, il düzeyindeki taşra kuruluşları, kamu hizmetlerini iki görünüm altında yapmaktadırlar:

- a. Kaymakamlık örgütü bulunmayan merkez ilçelerdeki kamu hizmetlerini yerine getirmek,
- b. Bağlı oldukları bakanlık ya da kuruluşların ilçelerdeki uzantılarına kendi alanlarında teknik yardım yapmak, onları yönetmek ve denetlemek.

Bu iki görev birbirinden oldukça farklıdır. Birinci görev, merkez ilçelerin yönetsel örgütlerinin bulunmamasından kaynaklanmaktadır.

7. Yüzyılı aşkın bir süredir Fransız mülki yönetim sistemini uyarlama çabaları sürmektedir. Valilik kurumunu Başbakanlığa bağlamaktan, eşgüdümci valilik ya da bölge valiliği sisteminin kurulmasına ya da yeni düzenlemelerle varolan valilik kurumunun yetki, sorumluluk ve olanaklarının artırılmasına değin, çeşitli görüşler ve anlayışlar süregelmektedir.

Bu görüşlerin birleştiği ortak kaniya göre, bugünkü mülki yönetim sistemi içinde valilik kurumu, işlevini çağdaş bir yönetim anlayışı içinde yerine getirememektedir. Halk, sorunların çözümü için Ankara'ya yığılırken, valilik kurumunun yetki ve sorumluluk alanı değişen koşulların gereklerine uyum gösterememektedir.

Bugüne kadar yapılan valilik sistemiyle ilgili düzenlemelerde, sistemin üstleneceği temel işlev ve bununla ilgili ana ilkelerde siyasal ve yönetsel bir uyum sağlamak ve valilik kurumuna sistem bütünlüğü içinde yaklaşmak yerine; yapılan düzenlemeler bütün bu anlayışlardan uzak biçimde kısa erimli çözümler üzerine yoğunlaştırılmıştır.

8. Siyasal ve yönetsel yapı bütünleşmesinden valilerin önemli ölçüde etkilendikleri görülmektedir. Demokratik ülkelerde yönetimler, meclise dayalı hükümetlerin programlarını gerçekleştirmekle görevli işlevsel birer araç özelliğindedirler.

Mülki idare amirleri (özellikle de valiler) hükümete karşı yansız olamazlar. Valiler; devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olduklarına göre, görevleri ve konuları özel bir nitelik taşımaktadır.

Valiler; genellikle kaymakamlar, vali yardımcıları ve üst düzey yöneticileri arasından seçilmekle birlikte, öteki meslekten kişiler arasından da seçilebilmektedirler.

9. Vali yardımcıları, valilik sistemi içinde yer alan üst yöneticilerdir. Bunlar en az altı yıl kaymakamlıkta bulunmuş ve hizmetin iki yılını yoksunluk bölgesinde geçirmiş kaymakamlar arasından atanırlar. Vali yardımcıları, valiler tarafından kendilerine yetki aktarımındaki sınırlılık nedeniyle, çoğu durumda, rutin özellikli günlük havale ve imza işleriyle uğraşmaktadırlar.

10. Ülkemizde uzun süredir merkez valiliği uygulaması görülmektedir. İl valiliğinden alınan valiler, merkez valiliğine atanmakta, böylece merkez valiliği bir tür bekleme yeri olmaktadır. Merkez valilerinin bugünkü sayısı 94'e ulaşmış durumdadır. Bunlar içinde 29 yıldır aynı statüde bulunanlar vardır.

11. Bütün ilçelerde bir kaymakam bulunmasına karşın, büyükşehir statüsü uygulananlar dışındaki illerin merkez ilçelerinde ayrı bir kaymakamlık örgütlenmesine gidilmemiştir. Merkez ilçelerdeki kamu hizmetleri il müdürlükleri tarafından yürütülmekte, kaymakamın yapması gereken görevler de valiler ve vali adına vali yardımcılarınca yapılmaktadır. Bu ise valiyi merkez ilçede kaymakam durumuna düşürmekte, vali yardımcısını ve il müdürlüklerini günlük bürokratik işlemlerin içine itmekte, valiliğin iş hacminin artmasına neden olmaktadır.

12. Büyükşehir statüsündeki illerde, birden çok merkez ilçe bulunmaktadır. Bundan amaç, bu ilçelerde kurulan kaymakamlık örgütleri yoluyla, ilgili hizmetlerde gerekli etkililiği ve verimliliği yükseltmektir. Ancak uygulamada bunun yeterince sağlanabildiğini söylemek zordur.

Nitekim belirtilen merkez ilçelerdeki kaymakamlık yetkilerinin kullanılmasında, valiliklerin kimi konularda görev ve yetki müdahaleleriyle karşılaşmaktadır. Bunlardan başlıcaları şunlardır:

- a. Kaymakamın ataması gereken ilçe memurları valilerce atanmaktadır.
- b. Memurların yer değiştirmesinde kaymakamların görüşü alınmamaktadır.
- c. Merkez ilçelerde, bakanlıklara ait kuruluşlardan kimileri hiç kurulmamıştır.
- d. Başbakanlık genelgesi de olmasına karşın, merkez ilçe içindeki vergi daireleri, şimdiki hizmet alanlarının kurulan ilçe sınırlarına uymaması nedeniyle kaymakamlığa bağlanmamıştır.
- e. Merkez ilçe kaymakamlarının resmi bayram ve özel kutlama günlerinde protokoldeki yerleri açık değildir.

f. Sicil verme işlerinde kimi belirsizlikler vardır.

13. Her örgütte olduğu gibi illerin de amaçlarını, plan ve programlarını gerçekleştirebilmeleri için personele, parasal ve maddi kaynaklara gereksinimleri vardır.

Kamu hizmetinin en etkili bir biçimde yerine getirilebilmesi için; sağlanacak kaynakların gereken nitelik ve nicelikte, yerinde ve zamanında hazır bulundurulması gerekir. Bu sağlanamazsa hizmet de istenen biçimde yerine getirilemez, plan ve programlar aksar. Bu anlamda, il yönetiminde karşılaşılan en büyük sorunlardan biri kaynak sağlama olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu konuda karşılaşılan başlıca sorunlar şunlardır:

a. Valilerin, kendi personelinden pek azını seçme, atama ve bunların yerlerini değiştirme yetkileri vardır. Kimi görevlerde yerel memur kullanmanın sakıncası ise, yararını bastırmaktadır. Nitekim valiler, yeteneksiz memurların görevlerinden önemli bir kesimini becerikli ve yetişmiş memurlarına yaptırmak zorunda kalmaktadırlar.

b. İl şube müdürlüklerinde yetenekli memurların yapabileceği birçok rutin işin, uzman ya da belli dallarda yetişmiş mühendis, mimar, doktor, vb. nitelikli ve kariyer sahibi kişilerce yapıldığı görülmektedir. (Örneğin, devlet hastanelerinde görevli başhekim yardımcıları, havale, reçete tasdiki, vb. rutin işlerle uğraşmaktadır.) Bu durum emek israfı doğurduğu gibi, belli bir kariyeri gerektiren görevlerde eleman sıkıntısına da yol açmaktadır.

c. İl yönetiminin temel mali kaynağı, merkezden (genel bütçeden) gönderilen ödenekler ve kimi fonlardır. Ödenekler çoğu kez süresi içinde ve yeterli miktarda gönderilememekte, gönderilen ödeneklerin kullanılmasında da valilerin yetkileri oldukça sınırlı kalmaktadır. Bunun sonucunda, (örneğin, inşaat işleri için önem taşıyan birim fiyatların zamanında gönderilemediği durumlarda) çeşitli ödeme güçlükleriyle karşılaşılmaktadır.

d. Araç, gereç, bina, makina, kırtasiye, vb. maddi kaynakların satın alınmasında ya da bunların kuruluşlar arasında geçici olarak yer değiştirmesinde valilerin yetkilerindeki sınırlılık, il ölçeğinde hizmet dengesinin sağlanmasını güçleştirmekte ve hizmet aksamaları ortaya çıkmaktadır.

14. Mevzuattan ve yönetsel işleyişten kaynaklanan ve illerin verimli çalışmasını olumsuz biçimde etkileyen çeşitli değişkenler içinde başlıcaları şunlardır:

a. Basitleştirilebilecek kimi işlemler üzerinde yeteri kadar durulmadığından, kolayca çözülebilecek pek çok konu karmaşık bir sorun durumuna getirilmektedir.

b. Mevzuatta, kuruluşları ve bunların yöneticilerini ilgilendiren çok sayıda hüküm bulunmaktadır. Bunların ve bunlarda yapılan değişikliklerin (özellikle vergi mevzuatındaki değişikliklerin) ilgililere zamanında ulaştırılmaması hizmette aksamalara yol açmaktadır.

c. Resmi Gazete valilik ve kaymakamlıklara 2 ile 10 günlük bir süre içinde ulaşmaktadır. Aynı biçimde merkez kuruluşların uygulamaya yol gösterici nitelikteki düzenlemeleriyle ilgili kararları da taşraya kısa zamanda duyurulamamaktadır. Bu durum, ister istemez taşra kuruluşları arasında uygulama farklılıkları doğurmaktadır.

d. Valilere, çeşitli mevzuatla pek çok kurul ve komisyon başkanlığı görevi verilmiştir. Bunlardan kimileri çok önemli olmakla birlikte, kimileri de valinin ya da yardımcısının başkanlık etmesini gerektirmeyecek kadar önemsizdir. Bu durum vali ve vali yardımcılarını gereksiz yere meşgul etmektedir.

e. İl ve ilçeler, yıllardır pek çok periyodik raporlar düzenleyip merkeze göndermektedirler. Bunlardan bir bölümünün yararlı olduğu düşünülse bile, bir bölümünün de gereksiz olduğu ve zaman, emek ve maddi kayıplara yol açtığı anlaşılmaktadır.

15. Resmi yazışmalar bürokrasinin ve resmi yaşamın ayrılmaz parçalarıdır. Merkezden taşra kuruluşlarına, taşradan merkeze gönderilecek resmi yazılarda, yazının hangi kanallardan hangi ilgiliye gönderileceği, bunları imzalama yetkisinin kimde olduğu, vb. konular incelendiğinde, üst kademelerin genellikle gereksiz yere devreye sokulup meşgul edildikleri görülmektedir.

16. İllerin sosyal, kültürel, ekonomik, turistik, sınai ve ticari gelişmişlik durumlarına göre yöneticiler az ya da yoğun protokol işleriyle uğraşmak zorunda kalmaktadır. Özellikle büyük illerde üst yöneticiler bu işler için fazla zaman harcamaktadırlar. Ulusal bayramlarda, resmi törenlerde, karşılama törenlerinde protokol işlerinin açık ve kesin bir düzene bağlanamamış olması, karışıklıklara ve görev aksamalarına yol açmaktadır.

17. Hiyerarşik yapı ve görev dağılımı açısından, mülki yöneticilerin taşra kuruluşlarıyla olan ilişkileri önem taşımaktadır. Bu çerçevede:

a. Jandarma kuruluşları üzerinde mülki yöneticilerin sicil amirliği yetkisinin kaldırılmış olması, gerek bu örgütün yönetiminde gerek polis-jandarma işbirliğinin sağlanmasında güçlükler yaratmaktadır.

b. Ceza ve tutukevlerinin dış korunması jandarma, dolayısıyla mülki idare amirlerinin sorumluluğunda; buna karşılık iç yönetimi cumhuriyet savcılığının görev ve sorumluluğu içinde bulunmaktadır. Günümüzde, ceza ve tutukevleri yönetiminin önemli bir konu ve sorun olduğu açıktır. Bu iki başlı yönetim sakıncalı görünmektedir.

c. Deprem, yangın, su baskını, vb. doğal afetlerin ve genel kolluk kuvvetlerince bastırılmayacak boyutlardaki olayların ortaya çıkmasında, sıkıyönetim ve olağanüstü durum ilan edilen bölgelerde askeri birliklerin sivil yönetime yardımcı olmalarında izlenecek yöntem ve kullanılacak yetkilerin sınırları açıkça belirtilmemiş olduğundan, hizmetin görülmesinde karışıklıklar bulunmaktadır.

d. Merkezi yönetim ve bunun taşradaki temsilcileri olan vali ve kaymakamlarla yerel yönetimler arasındaki ilişkiler, yönetsel vesayetin bir gereği olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ilişkilerdeki görev ve yetki belirsizlikleri sorunlara yol açmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Bu raporda yönetim sistemi için üç kademeli bir yönetsel örgütlenme modeli önerilmektedir. Buna göre, birinci kademe, bakanlıkların ve öteki kamu kurum ve kuruluşlarının oluşturdukları merkez yönetimi (üst yönetim)den; ikinci kademe ise, ilde valinin başkanlığında ve yerinden yönetim ilkesine göre çalışan il üst yönetimi ile il müdürlüklerinin oluşturduğu il yönetiminden; üçüncü kademe de kaymakamlık ve ilçe örgütlerinin oluşturduğu ilçe yönetiminden kurulmaktadır.

Ancak bu kademeler dışında ve Anayasanın 126. maddesinde belirtilen kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir ilkesinden yola çıkılarak, bölge kuruluşlarının varlığı da benimsenmektedir.

2. Önerilen modelde ilk kademeyi oluşturan merkez yönetiminin görevleri ana noktalarıyla şunlar olmalıdır:

- (1) Ülke çapında amaç ve siyasa saptamak,
- (2) Genel araştırmalar yapmak, plan, program, proje ve bütçe hazırlamak,
- (3) Kaynak sağlamak,
- (4) Genel örgütlenmeyi yapmak, norm kadro düzenini kurmak,
- (5) Uygulamaları izlemek, değerlendirmek, denetlemek,
- (6) Üst düzeyde eşgüdüm sağlamak,
- (7) Koşulların gerektirdiği değişiklikleri ve yeni düzenlemeleri yapmak, gelişmeyi sağlamak.

3. İller, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde, merkezi yönetimce verilen görevleri yürütmektedirler. Ancak bu noktada, sözkonusu görevleri yerine getirebilecek nitelikte, yetişmiş personele gereksinim vardır. Bu personelin bulunması, yetiştirilmesi ve en uygun görevlerde çalıştırılması gerekmektedir.

4. İl müdürlükleri, il düzeyinde alınacak kararların odak noktasını oluşturmalı; ilin genel sorunları ile ilçelerde çözülemeyen sorunlar il düzeyinde çözülmelidir. Böylece merkez yönetimi gereksiz yere devreye sokulmayacak, işler gecikmeyecek ve harcamalar azalacaktır.

5. Merkezin uygulamaya ilişkin yetkileri, olabildiği ölçüde valiliklere aktarılmalıdır.

6. Valiler, illerde kamu hizmetlerinin en uygun şekilde yürütülmesini sağlayan, plan, program ve projeleri akılcı bir tutumla uygulatan, kanunlarla kendilerine verilen yetkileri en uygun biçimde kullanan, ilde devlet ve hükümeti temsil eden, ilin en büyük yöneticisi olma durumlarını sürdürmelidir.

7. Merkezin taşra kuruluşlarında kamu hizmetlerinin yürütülmesi, plan, program ve projelerin gerçekleştirilmesi görevi, her yönüyle güçlendirilmiş ilçelere bırakılmalıdır. İlçe, temel hizmet birimi olarak benimsenmelidir.

8. İlçe düzeyinde yönetsel, teknik ve güncel kararlar kaymakamlıklarla alınmalıdır. İlçede çözülemeyen sorunlar, valilikçe çözümlenip karara bağlanmalıdır.

9. İl merkezlerinin bulunduğu ve merkez ilçe olarak adlandırılan coğrafi alanlarda da bir mülki yönetim bölümü olarak, ilçe örgütü kurulmalıdır. Böylece il müdürlüklerinin yürütmekte oldukları rutin kamu hizmetleri ile bürokratik işlemler bu tür ilçe örgütlerine bırakılmış olacak ve rutin işlerin yükünden kurtulmuş olan küçük fakat güçlü il müdürlükleri de, uzman olarak valiye alanlarıyla ilgili teknik yardım ve danışmanlık hizmetlerini daha etkili bir biçimde yerine getirebileceklerdir.

Bu arada merkez ilçelere atanacak kaymakamların görev ve yetkileri açık olarak belirlenmeli, valilikle olan ilişkileri açıklığa kavuşturulmalıdır. Büyükşehir statüsü uygulanan illerin merkezine atanmış olan ilçe kaymakamlarının da valilerle olan ilişkilerinde görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak belirtilmesi gerekmektedir.

10. İlçe yönetimleri güçlendirilip hizmetler ilçelerde görüldüğünde, illerin günlük iş yükü bir ölçüde de olsa hafiflemiş olacak; iller yönetim ve denetim görevlerine daha çok ağırlık verebileceklerdir. Bu durum da il ve bunlara bağlı ilçe sayılarının çok daha iyi saptanmasını gerektirecektir. Özellikle yeni il ve ilçelerin kurulması büyük çapta maddi kaynağı ve yetişmiş personeli gerektirmektedir. Bu bakımdan son zamanlarda büyük artış gösteren il ve ilçe sayıları üzerinde dikkatle durulmalı; yeni il ve ilçeler kurulmadan önce gerekli bilimsel incelemelerin yapılması sağlanmalıdır.

11. Her il için geçerli olacak kadro sayısını burada önermek olanaklı değildir. Bu nedenle burada, illerin özelliklerine göre, kısmen değiştirilerek uygulanabilecek bir valilik örgütlenmesinden söz edilecektir. Buna göre, örgütlenme ana hatlarıyla şöyle olabilir:

- Vali,
- Yeteri kadar vali yardımcısı,
- Özel Kalem Müdürlüğü,
- Hukuk Danışmanlığı,
- Basın ve Halkla İlişkiler Danışmanlığı,
- Araştırma Planlama ve Koordinasyon (APK) Müdürlüğü,
- İdari İşler Müdürlüğü.

Bu noktada, ilin büyüklüğüne ve ildeki işlerin yoğunluğuna göre, yukarıda belirtilen birimlerin kadroları; zaman zaman yapılacak bilimsel incelemelere göre değerlendirilerek, değişen koşullara uyacak ve

gereksinmeleri karşılayacak durumda tutulmalıdır. İllerin durumuna göre, gerekmeyen kimi birimler kurulmayabilir.

12. Vali, devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın ildeki temsilcisidir. Bu nedenle vali siyasi bir konumda bulunmaktadır. Öte yandan vali aynı zamanda bir genel yönetici konumuna da sahiptir. Bu açıdan vali olarak atanacak kişilerde, belirtilen niteliklerin dikkate alınması gerekmektedir.

13. Valilerin, etkili bir yönetimi sürdürebilmeleri için, işin gereğine uygun yetkilerle donatılmaları sağlanmalıdır.

14. İl ölçeğindeki hizmetlerin daha iyi yürütülebilmesi açısından:

a. Kalkınma planlarının ve yatırım programlarının hazırlanmasında valilerin ve il kuruluşlarının görüşleri alınmalı ve değerlendirilmelidir.

b. Emanet sistemi, hızlı işler duruma getirilecek biçimde yeniden düzenlenmelidir.

c. Ödemelerin aksamaması için ödenekler ve inşaat birim fiyatları zamanında gönderilmelidir.

d. Araç, gereç, bina, makina ve benzerlerinin sağlanmasında ya da bunların kuruluşlar arasında yer değiştirmesinde valilerin yetkisi artırılmalıdır.

e. Kariyer sahibi ve yetenekli memurların rutin işlerde değil, durumlarına uygun işlerde çalıştırılmaları sağlanmalıdır.

f. Valiler, emrinde çalışan memurların atanmasında ve yer değiştirmesinde daha yetkili kılınmalıdır.

g. Zaman kaybına yol açan bürokratik işlemler üzerinde önemle durulmalı, bunlar olabildiğince basitleştirilmelidir.

h. Resmi Gazete, ilgililere zamanında ulaştırılmalı; kanun, yönetmelik, vb. mevzuattaki değişiklikler en kısa yoldan ilgililere duyurulmalıdır.

i. Valilere, çok gerekmedikçe komisyon başkanlığı görevi verilmemelidir.

j. İlçelerden illere ya da illerden merkeze gönderilen periyodik raporlar üzerinde önemle durulmalı, yararlı olanların hazırlanmasında gerekli özen gösterilmeli, bir yararı olmayan alışlagelmiş raporların hazırlanmasından vazgeçilmelidir.

k. Resmi yazımlarda ya da yönetime yazılı ve sözlü başvurularda, işle doğrudan ilgili olanlar devreye girmeli; zorunlu olmadıkça üst yöneticiler meşgul edilmemeli, bunun için yetki devri üzerinde önemle durulmalıdır.

l. İllerdeki arşiv hizmetleri, Devlet Arşiv Hizmetleri Hakkında Yönetmelik esasları içinde, bakanlık ve kuruluşlarca kendi gereksinmelerine göre hazırlanan yönetmelikler çerçevesinde ve özenle yürütülmelidir.

m. Ulusal bayramlarda, resmi törenlerde, karşılama törenlerinde, vb. toplantılarda, protokol düzeni yeniden gözden geçirilmelidir.

15. Valilerin taşra kuruluşlarıyla hizmet ilişkilerinde karşılaşılan sorunlar açısından:

a. Polis-jandarma ilişkilerinin düzenlenmesinde ve gerekli işbirliğinin sağlanmasında görev, yetki ve sorumluluklar açık olarak belirlenmeli, jandarma kuruluşları üzerinde mülki idare amirinin sicil amirliği yetkisi önemli bir konu olarak ele alınmalıdır.

b. Ceza ve tutukevlerinin iç yönetiminin cumhuriyet savcılığında, dış korumasının jandarmanın görev ve sorumluluğunda olmasından doğan sakıncaların giderilebilmesi için, bu iki görev de cumhuriyet savcılığına (Adalet Bakanlığına) verilmelidir. Kuşkusuz, bu konuda, gerçekçi ve akılcı bir tutumla, adli zabıta örgütü kurulması en uygun çözüm olacaktır.

c. Askeri birliklerin sivil yönetime yardımcı olmalarını gerektiren durumlarda izlenecek yöntem ve kullanılacak yetkilerin sınırları açık olarak belirlenmelidir.

d. Vali ve kaymakamların yerel yönetimlerle olan ilişkileri, raporun yerel yönetimlerle ilgili bölümünde belirtilen ilkeler çerçevesinde düzenlenmelidir.

2. İLÇE YÖNETİMİ

A. DURUM

1. Anayasa, il yönetim sistemi bağlamında, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır hükmünü getirmektedir. Bu bağlamda İl İdaresi Yasası da illeri ilçelere; ilçeleri de bucaklara bölmektedir. Anılan yasa bucağı, coğrafya, ekonomi, güvenlik ve yerel hizmetler bakımlarından aralarında ilişki bulunan kasaba ve köylerden oluşan bir idare bölümü olarak tanımlamaktadır.

2. İl İdaresi Yasasının yürürlüğe girdiği 1949 yılından bu yana geçen süre içinde, bucaklar hem yönetsel yapı hem de yönetsel bir birim olarak işlevlerini yitirmişlerdir. Şimdiki durumda 699 bucaktan ancak 50'sinin başında bucak müdürü vardır. Bunlarda da boşalma olduğunda yeni müdür ataması yapılmamaktadır.

3. Bugünkü taşra yönetimi uygulamada, 73 il ve 831 ilçeden oluşan iki basamaklı bir yapıya dönüşmüştür.

Yapısal anlamda il yönetim sistemi temel parçalarından birisini oluşturan ilçeler, kamu hizmetlerinin halka götürülmesinde ve yurt ölçüsünde sosyal ve ekonomik yaşamın geliştirilmesinde son derece önemli bir işleve sahip bulunmaktadırlar.

Uygulamada bir ilçenin kurulması, kaldırılması, adının değiştirilmesi, vb. türdeki düzenlemeler, ancak yasayla olanaklıdır.

İlçede adli ve askeri birimlerin dışındaki taşra birimlerinin yönetiminden kaymakam sorumludur.

4. İlçe genel yönetiminde kaymakam yardımcılığı bulunmamakta; kaymakam refikliği ise, kaymakamlık stajının bir bölümü olarak yapılmaktadır.

5. İlçelerin yönetiminde kaymakamlar çeşitli sorunlarla karşılaşmaktadırlar. Bunlar daha çok; mevzuattan, yönetim yapısından, bölge ve yerel yönetim kuruluşlarıyla ilişkilerden, mali yapıdan, personelden, APK görevlerinin yetersizliğinden ve halkla ilişkiler uygulamalarındaki sınırlılıktan kaynaklanan sorunlardır.

6. İlçede mülki idarenin yapısından kaynaklanan sorunlardan en belirgin olanlarının başında, ilçe düzeyinde yürütülmesi gerekli kimi hizmetleri yapacak birimlerin bulunmaması gelmektedir. Gerçekten de çevre, turizm, çalışma hayatının düzenlenmesi, vb. konulardaki görevlerin hangi birimlerce yapılacağı açık bir biçimde belirlenmiş değildir. Öte yandan, ilçede aynı görevi yerine getiren birden çok sayıda kuruluş da bulunmaktadır. Buna göre belirtilen nitelikteki yapısal bozukluklar hizmetlerde aksamaya yol açmaktadır.

7. Yerel nitelikteki birçok hizmetin görülmesini sağlayan ve demokratik yaşamın vazgeçilmez bir parçası olan yerel yönetimler, il, belde ve köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzelkişileridir.

Yerel yönetimlerle ilçe yönetimi arasında, hizmet ilişkilerinden kaynaklanan çeşitli sorunlar vardır. Bunlar raporun yerel yönetimlerle ilgili bölümlerinde ana çizgileriyle ele alınmaktadır.

8. Kimi bölge kuruluşlarının ilçe düzeyinde gerekli olmasına karşın, kimilerinin yapay olarak kuruldukları ve sınırları içindeki ilçelerin işleriyle yeteri kadar ilgilenmedikleri ve ilçe yönetim birimleriyle bunlar arasında eşgüdüm sorunları bulunduğu gözlenmektedir.

9. 2803 sayılı Jandarma Kanunu, jandarmanın bağlılığı ve sorumluluğu konusunda kimi sınırlama ve ayrıcalıklar getirmiştir. Buna göre 5442 sayılı yasada belirtilen mülki idare amirlerinin jandarmaya ilişkin, sicil, izin, ödül verme, atama, yer değiştirme ve görevden uzaklaştırma gibi işlemlerle ilgili yetkilerinden, anılan yasada hiç söz edilmemektedir. Oysa, görev ve sorumluluk alanı polisin görev alanının dışında olan jandarma kuruluşu, mülki görevlerin yapılması yönünden mülki idare amirine, astlarının yönetiminden ise kendi üstlerine karşı sorumlu olmak durumundadır.

10. İlçe yönetimiyle ilgili çoğu görevlerde, araştırma ve planlama büyük önem kazanmaktadır. Ancak yeterli uzman ve teknik eleman bulunamayışı, uygulayıcı elemanların da bu konulara yeterli ilgiyi göstermemeleri, hizmetin aksamasına yol açmaktadır.

11. Birçok kuruluştaki görülen bürokratik iş ve işlem çokluğu, ilçe yönetiminde de kendini göstermekte, hizmetlerin görülmesinde gecikmelere ve aksamalara neden olmaktadır.

Kaymakamlar, kimi önemli kurul ve komisyonlara başkanlık etme yanında, çoğu kez de ilçe üst yönetimi açısından çok önemi olmayan toplantılara katılmak durumundadırlar. Bu durum kaymakamların zamanlarının verimsiz biçimde kullanılmasına yol açmaktadır.

Ayrıca ilçelerde sürekli olarak hazırlanan rapor ve çizelgeler de çok zaman almaktadır. Hazırlanan bu rapor ve çizelgelerin bir bölümünün gerçekten yararlı olduğu yadsınmazsa da hepsinin aynı önemde ve değerde olduğu söylenemez.

12. İlçede görevli personelin sayı ve nitelikçe yetersizliği, hizmet-içi eğitim gereksinmesinin gereğince karşılanamaması, ücret yetersizliği, personelin politize olması, vb. türdeki sorunlar, hizmetlerin istenen nitelikte ve zamanında yerine getirilmesini engellemektedir. Bunlar içinde özellikle nitelikli personel azlığı, hizmetleri büyük oranda aksatmaktadır.

13. Mali yapıdan kaynaklanan sorunlar, kaymakamların ilçe yönetiminde karşılaştıkları en önemli sorunlar arasındadır.

Mali kaynakların yetersizliği, ilçenin kendine özgü bir bütçesinin bulunmayışı, ödeneklerin yetersiz oluşu ve zamanında gelmeyişi, kaymakamların harcama yetkilerinin yetersizliği, vb. türde ortaya çıkan sorunlar hizmetlerde aksamalara yol açmaktadır.

14. Birçok kuruluştaki ve yönetim biriminde olduğu gibi, ilçe yönetiminde de halkla ilişkiler konusuna gereken önem verilmemektedir.

Halkla yönetim birimlerinin ilişkilerinde kopukluklar ve düzensizlikler vardır. Çoğu durumda hangi iş için nereye başvurulacağı, hangi bilginin kimden alınacağı bilinmemekte; sıklıkla, ilgili olmayan görevlilere ve bu arada üst yöneticilere başvurularak, bunların gereksiz biçimde zamanları alınmaktadır.

Ayrıca, ilgili yönetim birimleri, yapılan işleri ve halktan beklentilerini halka duyuramamakta, bu nedenle iletişimin sağlanmasında çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Başta 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere, ilçe yönetimini ilgilendiren yasalar ve öteki mevzuat, günün koşullarına uygun duruma getirilmeli ve bunlar arasındaki çelişkiler giderilmelidir.

Aynı biçimde ilçedeki yönetim birimlerinin ve görevli personelin görev ve yetkileri de açık olarak belirlenmeli, görev girişliklerinin ve boşlukların giderilmesi sağlanmalıdır.

Bu arada, taşrada güvenliği sağlama açısından büyük bir önemi olan jandarmanın kaymakamla ilişkisi yeniden düzenlenmeli, kaymakamın ilçedeki güvenliği sağlama görevi ve bununla ilgili yetki ve sorumlulukları açıklığa kavuşturulmalıdır.

2. İlçe düzeyinde yapılacak araştırma ve planlama görevleri için yeterli uzman ve teknik eleman sağlanmalı, araştırma ve planlama çalışmalarına, uygulayıcı elemanların da katkısı sağlanmalıdır.

3. Yönetişel iş ve işlemlerin yurttaşlar yönünden kolaylaştırılması için gerekli mevzuat değişiklikleri yapılmalı, işlemlerin azaltılıp basitleştirilmesinde yeni yöntemler geliştirilmelidir.

4. Kaymakamların başkanlık ettiği ya da katıldığı bütün kurul, komisyon, vb. toplantılar gözden geçirilmeli, zorunluluk olmadıkça kaymakamlar bu işlerle uğraştırılmamalıdır.

5. Süreli olarak hazırlanan rapor ve çizelgeler, gerek içerikleri gerekse hazırlanma süreleri yönünden yeniden değerlendirilerek, gereksiz nitelikteki rapor ve çizelgelerin hazırlanmasından vazgeçilmelidir.

6. İlçe yönetiminde mali yapıdan kaynaklanan sorunların çözümü, ekonomik ve mali yapının düzeltilmesi ile yakından ilgilidir. Bu çerçevede, kaymakamların yerel kaynaklardan yararlanabilme olanaklarının artırılması, ödeneklerin zamanında ve gerektiği kadar gönderilmesi, kaymakamların harcama yetkilerinin artırılması gibi konular üzerine önemle eğilinmelidir.

7. İlçe yönetiminin halkla ilişkilerini düzenlemek amacıyla, ilçenin büyüklüğüne ve sorunların yoğunluğuna göre, bu ilişkileri düzenleyecek çok yönlü önlemler alınmalıdır.

8. Kaymakamların hizmet öncesi stajları ile hizmetiçi eğitimlerine gereken önem verilmelidir. Gerek stajlar, gerekse hizmetiçi eğitim, seminer, kurs, vb. etkinlikler içerik ve süre bakımından yeterli duruma getirilmelidir.

Kaymakam refikliği süresi, istenen amaca uygun olarak uzatılmalıdır.

9. Bugünkü yönetişel yapı içinde işlevlerini tümüyle yitirmiş olan bucakların yasal varlıklarına son verilmelidir.

3. BÖLGESEL KURULUŞLAR

A. DURUM

1. 1961 Anayasasının 115. maddesinde, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir hükmü yer almaktaydı. Buradan yola çıkılarak, kendi kuruluş yasalarında verilen yetkilerden de yararlanarak, çeşitli kuruluşlar, çoğu kez gerçek bir gereksinme de olmamasına karşın, taşrada bölgesel örgütlenmeye yönelmişlerdir.

2. 1961'den bu yana gerçek bir gereksinmeyi karşılayan ve amaca uygun olarak kurulmuş bulunan bölge örgütleri yanında, gereksiz bölge örgütleri de ortaya çıkmış bulunmaktadır. Uygulamada bunlar eşgüdüm bozukluklarına, planlama aksaklıklarına ve en önemlisi de valilerin denetiminden ve hiyerarşisinden çıkarak yönetişel yapıda ve merkez-taşra ilişkilerinde türlü sürtüşme ve sorunlara yol açmaktadırlar. Özellikle 1970-80 yılları arasında kurulan bölge örgütlerinden önemli kesiminin, hizmetin gerektirdiği yönetişel, teknik ve ekonomik zorunluluklardan çok; örgütsel büyüme, yöneticiliklere yükselme, yeni parasal olanaklar sağlama ve valilerin denetiminden çıkma istek ve eğilimleri sonucu doğduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

3. 1982 Anayasasının merkezi yönetimi düzenleyen 126. maddesi, bölge kuruluşları yönünden önem taşımaktadır. Bu madde, Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, (...) illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir hükmünü getirmektedir. Buradan da anlaşılabilceği gibi, il, merkezi yönetim örgütlerinin taşradaki en üst yönetim birimidir. Buna karşılık, birden çok ili içine alan merkezi yönetim örgütü olan bölge ise, ayrıklı (istisnai) bir örgüttür.

Aralık 1983'te yapılan yeniden düzenleme çalışmaları sırasında, gereksiz ve yararsız görülen birçok bölge örgütü kaldırılmıştır.

4. KAYA Projesi çerçevesinde 1989 yılında yapılan araştırma sonunda; 40 il ve 2 ilçede, 2 bakanlığın ve 12 bağlı kuruluşun toplam 215 bölge örgütü olduğu anlaşılmıştır. Bu araştırmanın bulgularına göre, yalnız bir ili kapsayan bölgeler bulunduğu gibi; 10 ili içine alan bölgeler de vardır. Yine birçok ilde ancak 1-2 bölge örgütü bulunmasına karşın, kimi büyük illerde 10-16 bölge örgütü bulunmaktadır. Kimi bölgelerin ise, illerde; kimilerinin de hem illerde hem de ilçelerde alt birimleri bulunmaktadır.

Kadro ve çalışan personel yönünden de bölgeler arasında büyük farklılıklar vardır. Doğu ve Güneydoğu Anadoludaki bölge örgütlerinde teknik eleman sıkıntısı çekilmektedir. Kimi bölgelerde, kadroların %50'si boş bulunmaktadır.

5. Yıllık yatırım programlarının hazırlanmasında, program önerileri, bölge müdürlüklerince hazırlanarak merkeze gönderilmekte ve merkezde değerlendirilmektedir. Hizmet kuruluşları ise herhangi bir plan ve program yapmamaktadırlar.

Yatırım programları önerilerinin hazırlanmasında valilerin yasal yetki ve katkıları bulunmamaktadır. Nitekim yatırımların planlanması ve programların uygulanması açısından il yönetiminin planlama ve eşgüdüm birimleri yetersiz ve işlevsizdir. Bu birimler, planlama ve eşgüdüm işlevi dışındaki işlere daha çok zaman ayırmaktadırlar.

6. Bölge müdürlüklerinin haberleşme araçları, maddesel ve fiziksel olanakları büyük oranda yeterli ve iyi durumdadır. Ancak, yatırımların gerçekleştirilmesi yönünden büyük ölçüde ödenek sıkıntısı çekilmektedir. Bu da ilgili hizmetlerin aksamasına yol açmaktadır.

7. Bölgelerin bir kesimi katma bütçeli, biri ise (Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü) döner sermayelidir; bir kesim bölgeler de genel bütçe içinde yer almaktadır.

8. Planlı kalkınma açısından bölge örgütlerinin yerel olarak bölge düzeyinde en önemli sorunları; gerçek anlamda bir planlama yapılamaması, kaynakların verimli ve dengeli bir biçimde kullanılamaması, programların süresi içinde gerçekleştirilememesi, eşgüdüm ve işbirliği sağlanamaması, yerel sorunların halkın istekleri doğrultusunda çözülememesidir.

Sorunların ana nedeni de; yatırımların programa alınmasından önceki planlama aşamasında il ve yerel yönetim kuruluşlarıyla gerekli ilişki ve işbirliğinin sağlanamaması, bölgesel eşgüdümü sağlayacak bir sistemin kurulamamış olmasıdır.

B. ÖNERİLER

1. Taşrada, kamu kurum ve kuruluşlarının bölgesel örgütlenme ilkeleri ve ölçütleri şunlar olmalıdır:

a. Hizmetin bütünlüğünü ve sürekliliğini gerektiren konularla, planlamanın il düzeyinde olanaklı olmadığı konularda; kalkınma yönetiminin bir gereği olarak, birden çok ili içine alan alanda, doğal ve ekonomik zorunluluklar nedeniyle bölgesel örgüt kurulabilmelidir.

b. Bölge; belli bir su, toprak, orman havzası gibi coğrafi ve topografik alanı kapsamalıdır.

c. Bölgede nüfus yoğunluğu ile birlikte, ekonomik, sosyal ve kültürel etkinliklerin yoğun olduğu il, bölge merkezi olmalıdır. Bu çerçevede, coğrafi ve ekonomik bütünlük gösteren iller, bölge alanı içine alınmalıdır.

d. Bakanlıklar, kesin bir zorunluluk olmadıkça bölgesel örgüt kurma yoluna gitmemeli; bakanlıkların taşrada il düzeyinde ve il müdürlüğü biçiminde örgütlenmesi temel olmalıdır.

e. Bir kuruluşun bir ilde ya da bir bölgede, iki bölge örgütü bulunmamalıdır.

f. Bölge örgütleri, olabildiğince, aynı merkezde ve aynı illeri kapsayacak biçimde kurulmalıdır.

g. İlçelerde bölge örgütü kurulmamalıdır.

h. Yalnız sürekli görev ve hizmetler için bölge örgütü kurulabilmeli; belli bir proje gibi geçici görevler için, yalnızca müdürlük türünde bir örgütlenmeye gidilmelidir. Bu durumda, proje örgütü, gerektiğinde birden çok ili de kapsayabilmelidir.

i. İl ve ilçe örgütü kurulmasına gerek olmayan nokta hizmetler için bölge örgütü kurulmamalı; nokta hizmetler ya merkezden ya da ilgili bölge ya da il örgütüne yürütülmelidir.

j. Bölgesel örgütlenme ilkeleri 3046 sayılı yasa da yer almalı; kuruluşların bölgesel örgütlenme yetkisi, 1982 Anayasasında öngörülen esaslara uygun olarak kuruluş yasalarıyla belirlenmelidir.

Ayrıca 3046 sayılı yasa da, bölge örgütlerinin; merkezle, il kuruluşlarıyla, eşgüdüm sağlamak amacıyla oluşturulacak kuruluşlarla ve yakın işbirliği içinde olacağı öteki kuruluşlarla olan ilişkileri de düzenlenmelidir.

k. Bölge örgütlerinin görev, yetki ve sorumlulukları, her kuruluşun kendi çıkaracağı organizasyon el kitaplarında belirtilmelidir.

2. Karayolları, Devlet Su İşleri ve Orman Genel Müdürlüklerinin bölge örgütleri korunmalı; bunların dışında kalan bölge örgütlerinden hangilerinin kalacağı ve hangilerinin kaldırılacağı konusu ayrı bir incelemeyle saptanmalıdır.

Bölge örgütleri kaldırılan kuruluşlar, taşrada, il müdürlükleri biçiminde ya da durumlarına uygun başka biçimlerde örgütlenmeli, kimilerinin görevleri ise doğrudan merkezce yürütülmelidir.

Ancak bu noktada, ekonomik bütünlüğü sağlamak amacıyla; yasaların belirlediği sınırlar içinde kalmak ve saptanan ilke ve ölçütlere uymak koşuluyla, yatırımcı kuruluşların bölge örgütü kurmaları engellenmemelidir.

3. Bölge örgütlenmesi modelinde, yukarıda da vurgulandığı gibi, kalkınma ve gelişme amaçlarına yönelik, il kademesi dışındaki hizmetlerin merkezleri ve alanları bir örnek olan bölgeler içinde toplanması öngörülmektedir. Bunda temel amaç, yönetimde düzen, yalınlık, eşgüdüm, etkililik ve verimlilik sağlamaktır.

Planlama ve eşgüdüm işlevlerini bölge ölçüsünde tek bir yöneticiye bağlamak, bir çözüm olarak öteden beri tartışılmaktadır. Özellikle, bölge valisi mi, eşgüdümçü vali mi?, sorusuna ve bunlara ilişkin sorunlara kesin bir çözüm getirilemediğinde bu tartışmalar sürüp gidecektir. İlke olarak, taşrada bölge valiliği, hiyerarşik bir yönetim kademesi oluşturacağından olumsuz karşılanmaktadır. Özellikle taşrada il sistemi üstünde bir yönetim

kademesinin, ili ve valiyi zayıflatacağı, ayrıca, zaten ağır işleyen bürokrasiyi iyice ağırlaştıracağı görüşü yaygındır. Bunun yerine, ilin üstünde bir yönetim kademesi niteliği ve yürütme erki bulunmayan ve yalnızca işlevsel bir konumu olacak biçimde; birden çok ili kapsayan (GAP gibi) bir proje ya da yatırımın gerçekleşmesini sağlamak amacıyla, proje ya da yatırımın devamı süresine bağlı olarak ve ilgili illeri kapsamak üzere, eşgüdüm valiliğinin kurulması düşünülebilir. Bu durumda, eşgüdüm valisi, bölgesindeki il valileri arasında, eşitler arasında birinci konumu ile, iller arasında gerekli işbirliğini ve eşgüdümü sağlayacak, planın öngördüğü amaç, ilke ve politikaları da akılcı bir biçimde gerçekleştirecektir.

4. Eşgüdüm valisi, aynı zamanda, bölge merkezinin bulunduğu ilin de valisi olmalı, eşgüdüm valisinin karar verme yetkisi, ilgili proje ölçeğinde ulusal kalkınma planı ve yıllık programlarla sınırlı kalmalıdır.

5. Proje ya da yatırım bölgelerinde, eşgüdümü sağlayan valinin başkanlığında, bölge alanına giren valilerin, bölgedeki müdürlerin, valinin çağıracağı ilgili belediye başkanlarının ve valinin uygun göreceği öteki görevlilerin katılacağı bir Planlama ve Eşgüdüm Kurulu oluşturulmalıdır.

Bu kurul uzun olmayan aralıklarla toplanmalı, programa alınan yatırımların uygulanmasını değerlendirmeli, sorunları çözmeli, gerekli işbirliğini ve eşgüdümü sağlamalıdır.

6. Eşgüdüm valisi, kaynakların dengeli kullanımı ve atıl kaynakların gereksinim duyulan yerlere aktarımı konularında yetkili kılınmalı, görevliler arasında işbirliğini ve eşgüdümü sağlamaktan sorumlu olmalıdır.

7. Eşgüdüm valisinin, bölge kuruluşlarıyla, öteki valilerle ve çeşitli kamu kuruluşlarıyla olan ilişkileri ayrıntılı biçimde düzenlenmelidir.

4. YURTDIŞI KURULUŞLARI

A. DURUM

1. Bugün dış ilişkiler, gittikçe genişleyen, çeşitlenen, içeriği ve boyutları bakımından hergün derinliği ve karmaşıklığı artan bir süreç içinde bulunmaktadır. Bu nedenle, dış ilişkilerin ve dışişlerinin, iç sorunlarla ve içişleriyle karşılıklı etkileşmesinin sınırlarını belirlemek oldukça güçtür. Bu bakımdan, devlet yönetiminde, iç örgütlenme ve hizmetlerin etkili ve kapsamlı bir biçimde görülmesi kadar, dış ilişkilerde de hizmetlerin aynı yönde yürütülmesi büyük bir önem taşımaktadır.

2. 1961 yılında yurt dışında; 55 büyükelçilik ve elçilik, 6 daimi delegelik, 28 başkonsolosluk olmak üzere toplam 89 misyon bulunurken; bugün yurtdışı kuruluşu, 71 büyükelçilik ve elçilik, 7 daimi delegelik ve 53 başkonsolosluk olmak üzere toplam 131 misyondan oluşmaktadır. Ancak geçen süre içinde ilgili hizmetlerin hacmi ve çeşidi çok büyük oranda artmış bulunmaktadır. Bu noktada, diplomatik ve konsolosluk misyonları nezdindeki çeşitli kamu kuruluşlarına ait askeri ataşelikler, ticaret ve basın müşavirlikleri ve ataşelikleri ile öteki birçok kamu kuruluşuna ait uzmanlık birimlerinin de büyük bir gelişme göstermiş olduğu belirtilmelidir.

Bu gelişme doğaldır. Bir yandan birçok Avrupa ülkesine ve Arap ülkelerine son 25 yıldır süren işçi akını, bir yandan da uluslararası ilişkilerin yoğunlaşması, yeni gereksinimler ve yeni hizmet alanları doğurmuş; bu da dış örgütün doğal olarak çeşitlenmesini ve çoğalmasını gerektirmiştir. Bu durum türlü sorunları da kendi yanında getirmiştir. Örgütlenmede amaca dönüklüğün ve görevlerde gerekli eşgüdümün sağlanması ile nitelikli personel konuları bu sorunlardan ilk anda dikkat çekenleridir.

3. Bakanlıkların ve öteki kamu kuruluşlarının yurtdışı örgütünün kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, değiştirilmesi ile yurtdışı örgütüne atanacak personelin nitelikleri; Aralık 1983'te 189 sayılı KHK ve bu kararnameye dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı eki olarak çıkarılan, Yurtdışında Görevlendirecek Memurların Seçim Esaslarına Dair Yönetmelik ile saptanmış bulunmaktadır.

4. Bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen 3046 sayılı yasanın 9. maddesi yurtdışı örgütlenmesine ilişkindir. Buna göre bakanlık yurtdışı örgütü; yurtdışında sürekli ya da geçici görev yapan ve hizmet gereklerine göre kurulan, a) Dış temsilcilik niteliğindeki diplomatik temsilcilikler ve konsolosluklar, b) Dış temsilcilikler bünyesindeki uzmanlık birimleri, c) Dış temsilcilik niteliğinde olmayan yurt dışı birimlerinden oluşmaktadır.

Ayrıca kuruluşların yurtdışı örgütü kurma konusundaki yetkileri, bunların kuruluş yasalarında özel hüküm olarak yer almakta; Bakanlar Kurulu kararıyla bunlara kadro verilmekte ve Dışişleri Bakanlığının da uygun görüşüyle hangi ülke ve kentte (büyükelçilik/başkonsolosluk nezdinde) uzmanlık birimi olarak müşavirlik/ataşelik kurulması gerektiği Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmekte ve kuruluşlarca ilgili yönetmelik hükümlerine göre dörtlü kararname ile gerekli atama işlemi yapılarak birim eylemli olarak kurulmuş olmaktadır.

5. Halen, yurtdışında dört bakanlığın (Millî Eğitim, Çalışma ve Sosyal Güvenlik, Maliye ve Gümrük, Turizm Bakanlıkları); iki müsteşarlığın (DPT ile Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları) ve iki bağlı kuruluşun (Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü ile Diyanet İşleri Başkanlığı) uzmanlık birimleri bulunmaktadır.

6. Bakanlık ve bağlı kuruluşların; yurtdışında, büyükelçilikler bünyesinde müşavirlikleri, başkonsolosluklar bünyesinde de ataşelikleri bulunmaktadır.

Buna göre, Maliye ve Gümrük Bakanlığının 21 müşavirliği, 10 ataşeliği; Milli Eğitim Bakanlığının 32 müşavirliği, 29 ataşeliği; Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının 11 müşavirliği, 24 ataşeliği; Turizm Bakanlığının 20 müşavirliği, 7 ataşeliği; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının 65 müşavirliği; DPT Müsteşarlığının 3 müşavirliği; Diyanet İşleri Başkanlığının 16 müşavirliği, 17 ataşeliği; Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü'nün 19 müşavirliği, 1 ataşeliği vardır. Böylece yurtdışındaki toplam müşavirlik sayısı 187, ataşelik sayısı da 88'dir.

Öte yandan, Sağlık Bakanlığının Londra'da Sağlık Müşavirliği; Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığının da Bonn, Vaşington, Paris, Brüksel, Roma, Moskova, Pekin ve Lefkoşe'de Tarım Müşavirlikleri vardır. Ayrıca, Kültür Bakanlığının da yurtdışında Kültür Müşavirliği ve Ataşeliği olarak örgütlenmesi için yetki ve kadro alınmış bulunmaktadır.

7. Yurtdışı kuruluşlarının karşılaştıkları başlıca sorunlar şunlardır:

a. Yurtdışı uzmanlık birimleri, kadro ve personel yönünden büyük ölçüde yetersiz durumdadır.

b. Ödenekler genelde yetersizdir. Her ülkenin mali mevzuatı farklı olmasına karşın, yurtdışında da Bütçe Kanunu hükümleri uygulanmakta, bu da dış uygulamada sorun yaratmaktadır.

c. Uzmanlık birimleri arasında yeterli düzeyde eşgüdüm ve işbirliği sağlanamamakta; özellikle basınla ilgili birçok birim aynı etkinliklerde bulunmakta; merkezden, değişik kuruluşlardan aynı konularda ayrı birimlerden bilgi istenmektedir.

d. Yurtdışı birimleri çoğunlukla denetlenememekte, ayrıca buna gerek de duyulmamaktadır.

e. Yurtdışına atanmadan önce personele merkezde verilen eğitim yetersiz kalmakta; özellikle gidilecek ülkenin özellikleriyle yönetsel ve mali konularda yeterli bir eğitime gereksinim duyulmaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Yurtdışı kuruluşları örgütlenmesi özel bir önem taşımakta ve her biri farklılık göstermektedir. Bu nedenle, yurtdışı kuruluşlarla ilgili olarak, uzmanlık birimlerini de içine alacak biçimde, ayrı bir norm kadro araştırması yapılarak yeni bir düzenlemeye gidilmelidir.

2. Çeşitli kuruluşların yurtdışı temsilcilikleri, büyükelçiliklere bağlı olarak görev yapmalı ve büyükelçinin eşgüdümü altında çalışmalıdır.

3. Dışişleri Bakanlığında olduğu gibi, yurtdışı örgütü bulunan her kuruluşun yurtdışına atanacak personeli, aynı zamanda kariyer sahibi olarak yetiştirilmeli, eğitilmeli ve ondan sonra göreve atanmalıdır. Yurtdışı birimleri, merkezde, özellikle üst düzey yöneticilerinin görevden alınarak istihdam edildikleri yerler olarak görülmemelidir.

4. Yurtdışından merkeze gönderilmesi istenen raporlar, içerik ve gönderilme periyotları yönünden incelenmeli; gereksiz olanlar ayıklanmalı, gerekli görülenlerin gönderilme periyotları, gereksinimlere uygun olarak yeniden saptanmalıdır.

5. Yurtdışı kuruluşlarının; etkili ve verimli olabilmeleri için, bunların, araç-gereç ve ödemeler yönünden yeterli duruma getirilmeleri sağlanmalıdır.

VII

YEREL YÖNETİMLER

A. DURUM

1. Birleşmiş Milletler, Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) gibi uluslararası kuruluşların ülkemiz tarafından da onaylanmış olan çeşitli belgelerinde, yerel yönetimler konusunda dile getirilen başlıca özellikler şunlardır:

a. Evrensel tanımı ile yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il, vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, birarada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, merkezi yönetimle olan ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzelkişileridir.

b. Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değillerdir. Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür; ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin de uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için (vergi salmak yetkisini de içerecek biçimde) çeşitli yollarla kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetler için kullanmak ve hizmetleri yürütmek için örgüt yapılarını kurmak konularında yönetsel özerklikten yararlanırlar.

c. Yerel yönetim kurumunun temelinde, yerel demokrasi değerleri vardır. Bu değerler, yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda, kendilerini, özgürce ve demokratik yol ve yöntemlerle yönetmelerini öngörmektedir.

d. Bu demokratik değerler yanında, yerel yönetim kuruluşları; üstlendikleri kamu hizmetlerinin yürütülüşünde, merkezi yönetime göre etkililik ve verimliliği daha üst düzeyde gerçekleştirebilen kuruluşlar olarak da değerlendirilmektedir.

2. Türkiye'de yerel yönetimlerin genel özellikleri aşağıdaki gibidir:

a. Kendi toplumsal koşullarımızın yarattığı bir kurum olmamakla birlikte, ülkemizde yüzyılı aşkın bir yerel yönetim geleneğinin varlığından sözedilebilir. Bugünkü belediyelerin temeli, XIX. yüzyılın ortalarında İstanbul'un Beyoğlu ve Galata yöresinde, deneme niteliğinde bir belediye şubesi olarak atılmıştır. Cumhuriyet dönemine, Osmanlı İmparatorluğu'ndan devralınan belediye sayısı 389'dur. Bugünkü belediyelerin temel yasası da 1930 yılında kabul edilmiştir. Geleneksel bir kurum olan köye, temel niteliği 442 sayılı yasa ile 1924'te verilmiştir. İl özel yönetimlerinin günümüzde de kimi maddeleri yürürlükte olan kuruluş yasası, 1913 yılında kabul edilmiştir.

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

c. Bugünkü durumda Türkiye'de üç ayrı türde yerel yönetim kuruluşu vardır. Bunlar; kentsel yörelere hizmet eden belediyeler, kırsal topluluklar yerel yönetim kuruluşu olan köyler, il sınırları içindeki yerel topluluğa hizmet yapan il özel yönetimleridir. 1984 yılında büyükşehir niteliğinde olan beldeler için yeni bir belediye modeli oluşturulmuştur. Öte yandan, belediye modeli içinde yer alan mahalle yönetimi birçok yönlerden yerel yönetim kuruluşuna benzemekle birlikte, tüzelkişiliğe sahip değildir ve yönetim sisteminde bir yerel yönetim kuruluşu olarak kabul edilmemektedir.

d. Ağustos 1990'a göre Türkiye'deki yerel yönetim kuruluşlarının sayısal durumu şöyledir: İl özel idareleri 73, belediyeler 2044, büyükşehir belediyeleri 8, köyler 35.059.

e. Yerel yönetim kuruluşlarının, halkın beklediği oranda etkili ve verimli hizmet üretmedikleri görülmektedir. Bununla birlikte Türkiye'de yerel yönetimler konusunun yalnız yönetsel etkililik ve verimlilik gibi örgütsel ve yönetsel bir boyutta ele alınmaması da gerekmektedir. Çünkü yerel yönetim kurumu, demokrasinin kökleşmesi ve aksaksız işlemesi bakımından önemi olan demokratik değerler ve uygulamalarla yakın ilişkisi olan bir kurumdur. Türkiye gibi demokrasiyi yaşam tarzı olarak seçmiş ve aynı değerlere sahip Avrupa Topluluklarının üyesi olmayı amaçlayan bir toplum için demokrasinin aşağıdan yukarıya yönelen bir süreç içerisinde kökleşmesi ve pekişerek, aksaksız işlemesi açılarından yerel yönetim kurumunun nerede ise olmazsa olmaz ölçüsünde önemi vardır.

f. Öte yandan Türk yerel yönetim kurumunun sorunlarının yalnız bugünkü yerel yönetim birimleri çerçevesinde ele alınması da yetersiz olacaktır. Çünkü günümüz Türkiye'sinde kamu hizmetlerinin yerel topluluklara götürülmesi bakımından ortaya çıkmış olan etkililik ve verimlilik sorunu, hem yerel yönetim birimlerini, hem de merkezin taşra kuruluşlarını ilgilendirmektedir. Bu nedenle konuya bütüncül biçimde yaklaşmak ve bugünkü modelin yerine taşrada gerek merkezin kimi kuruluşlarını, gerekse yerel yönetimleri kapsayacak nitelikte, Türkiye koşullarına ve gereksinimlerine uygun yeni bir model oluşturulması; bir başka deyişle, yerel düzeyde kamu yönetim sisteminin yeniden yapılandırılması gerekmektedir.

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

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

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

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

(3) Özellikle 1970'lerden sonra yerel yönetim kurumunun gündemine girmiş olan yönetsel saydamlık konusunun, hemşerinin yerel yönetimlerde olan bitenlerden düzenli biçimde bilgi edinmesine ve kendi sesini bu kuruluşlara duyurmasına yeterince olanak sağlayacak niteliklere sahip olmadığı görülmektedir. Oysa yerel toplulukça oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin planları, programları, uygulama kararları üzerinde; hemşerilerin bilgi edinme hakkına sahip olması gerekir.

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

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

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

(3) Yerel yönetimlere özerk ve güçlü kuruluş niteliği kazandıran en önemli öğe, bu kuruluşların yeterli akçal kaynaklara sahip olmaları ve bu açıdan merkezi yönetime bağımlı kalmamalarıdır. Gerçek anlamda demokratik ve güçlü yerel yönetim kurumuna sahip ülkelerde bu amacın gerçekleştirilmesinde başvuru temel çözüm, ilke olarak yerel yönetimlere kimi vergileri toplama yetkisiyle birlikte kaynak yaratma yetkisinin tanınmasıdır. Bu yetki, yerel yönetimlere, hizmet gereklerine uygun kaynak yaratma olanağı verme yanında, yerel topluluğun sağladığı akçal kaynakların harcanmasını daha titizlikle denetlemesi ve dolayısıyla yönetsel etkililik ve verimliliğin daha üst düzeyde sağlanması sonucunu yaratabilir. Kuşkusuz birçok durumlarda, merkezi yönetimin, yerel yönetimlere akçal yardım yoluyla kaynak aktarması gerekmektedir. Burada önemli olan, yapılacak yardımların nesnel koşullarda gerçekleştirilmesini sağlayacak bir düzenin kurulmasıdır. Türk yerel yönetimlerinin akçal kaynak konusunda yukarıda belirtilen üç alanda da önemli sorunları vardır. Özetle belirtmek gerekirse, 1983'ten sonraki geliştirmelerden sonra da; yerel yönetimlerin akçal kaynakları yetersiz ve özkaynak yaratma yetkileri sınırlı kalmış, merkezi yönetimin yardımları konusunda geniş kapsamlı bir akçal denge sistemi oluşturulamamıştır.

c. Yerel yönetim kuruluşları, günümüzde toplumumuzun beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet üretememektedirler. Bunun temelinde, ilke olarak, bundan önceki paragraflarda sıralanmış olan sorunlar yatmaktadır. Bununla birlikte konunun önemli örgütsel ve yönetsel boyutları da vardır. Bunlar şöylece özetlenebilir:

(1) Günümüzde kırsal alanlara merkezi yönetimin taşra kuruluşları ve yerel yönetim birimleri eliyle götürülmesine çalışılan hizmetler açısından, yönetim boşluğu olarak adlandırılabilir önemli bir yönetsel ve örgütsel sorun ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu nedenle hem merkezin taşrada örgütlenmesi, hem de yerel yönetim birimleri bağlamında kırsal topluluklara hizmet üretimi bakımından, ortaya çıkmış olan yönetsel ve örgütsel boşluğu dolduracak bir yeniden yapılanmaya, önemli ölçüde gereksinim vardır.

(2) 1980'lerden sonra oluşturulan büyükşehir modelinin temelde uygun bir seçim olduğu anlaşılmaktadır. Bununla birlikte modelin ilçe belediyeleri düzeyinde kuruluş, görev ve yetki bölüşümü, ilişkiler, kentsel hizmetlerde eşgüdüm ve uyum vb. alanlarda önemli sorunları vardır.

(3) Belediyelerde çağdaş yönetim tekniklerinden yeterince yararlanılmadığı görülmektedir. Gerek belediyelerde gerekse il özel idarelerinde hizmetlere plan, program disiplini içinde yaklaşım, iç örgütlenme, liderlik, iletişim, eşgüdüm, denetim, değerlendirme, performans bütçe, mali analiz, insangücü istihdamı, hizmetiçi eğitim alanlarında çağdaş yönetim tekniklerinden genellikle hiç yararlanılmamakta, kimi belediyelerde bu konularda çok sınırlı uygulamalara başlandığı gözlenmektedir.

4. Yerel yönetim sistemindeki kuruluşların zaman zaman ortaya çıkmış olan sorunlarına çözüm getirmek amacı ile Cumhuriyetin ilk dönemlerinden bu yana çalışmalar yapılmıştır.

Bu çalışmalar özellikle 1960'lardan sonra hız kazanmıştır. 1980'lere kadar yapılan geliştirme çalışmalarının üç özelliğinden söz edilebilir:

a. Geliştirme çalışmaları yerel yönetim kuruluşlarının güncel ve en belirgin sorunlarına çözüm bulmayı amaçlayan çabalar niteliğindedir. Yerel yönetim sistemi bir bütün olarak ele alınıp, günün koşulları ile uyum sağlayıp sağlamadığı irdelenmemiş, yerel yönetim kurumunun çeşitli ulusal koşullara yapabileceği katkı

üzerinde durulmamıştır. Dolayısıyla geliştirme çalışmaları belli bir yönetim ve sistem anlayışından uzak, bütüncül olmayan, birbiriyle ilişkileri tam kurulmamış çabalar olmaktan öteye gidememiştir.

b. Yerel yönetim kuruluşlarına ilişkin olarak çeşitli dönemlerde hazırlanan tasarıların çoğu yasalaştırılmamıştır.

c. Yerel yönetimlerle ilgili kimi geliştirme çalışmaları 1980'lerden sonra gündeme gelmiş bulunmaktadır. Bu dönemde yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde önemli adımlar atılmıştır. İmar planı yapma yetkilerinin belediyelere aktarılması, kimi personel işlemlerinde merkezi yönetimin onayı zorunluluğunun kaldırılması, emlak vergisinin yerel yönetimlere bırakılması, merkez eliyle toplanan vergi gelirlerinden yerel yönetim paylarının artırılması gibi düzenlemeler yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yönünde atılmış olan önemli adımlardır.

İl özel idarelerinin güçlendirilmesini amaçladığı düşünülen yasal düzenleme, beklenen sonucu yaratmamıştır. Öte yandan ilk kez yönetim sistemimizde köklü bir değişiklik anlamına gelecek ilçede bir yerel yönetim birimi kurulması ilkesi VI. Beş Yıllık Kalkınma Planında ve yıllık programlarda yer almış bulunmaktadır. Bu tür çabalar Türkiye'de yerel yönetimler konusunda çağın gereklerine uygun güçlü ve demokratik bir yerel yönetim kurumu oluşturulması açısından umut verici gelişmeler olarak değerlendirilebilir.

5. Bununla birlikte Türk yerel yönetim sistemine ilişkin olarak yukarıda açıklanmış olan sorunlara köklü bir çözüm henüz gerçekleştirilememiştir. Bunun temel nedeni, ülkede uzun yıllardan beri egemen olmuş olan merkeziyetçi yönetim geleneğinin bir türlü terk edilememiş olmasıdır. Bunun doğal sonucu olarak, yerel toplulukların kendi kentlerini, köylerini, il ve ilçelerini, kendi oluşturdukları yerel yönetimler aracılığıyla özgürce yönetmelerine olanak sağlayan bir yönetim sistemi oluşturulamamıştır.

6. Günümüzde yerel yönetimlerin görev, yetki, akçal kaynaklar, insangücü, örgütlenme açılarından karşı karşıya buldukları sorunların temelinde bu yanlış yönetim felsefesi yatmaktadır. Oysa günümüzün siyasal, toplumsal ve ekonomik koşulları ve toplumumuzun beklentileri ile tümenden ters düşen bu yanlış yönetim anlayışı, kamu yönetiminin yerel düzeyde örgütlenmesi bakımından ortaya çıkmış olan sorunlara, temelli ve tutarlı çözümler üretilmesini önlemektedir.

Bu nedenle merkez yönetiminin taşra kuruluşları ile yerel yönetimleri ortak bir yönetim anlayışı içinde birlikte ele alacak bir yeniden yapılanmanın gerçekleştirilmesi artık bir zorunluluk durumuna gelmiş bulunmaktadır.

B. ÖNERİLER

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

Böylece yerel düzeydeki sisteme; güçlü, demokratik, etkili ve verimli hizmet üreten bir yerel yönetim kurumu niteliği kazandırılması bu raporun amacı olmuştur.

2. Bu model için öngörülen ana ilkeler şunlardır:

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

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

c. Nüfusu 500'ün üzerinde olan tüm köyler, bir geçiş dönemi içinde, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır.

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

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

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

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

h. Hemşerilere, hemşeri olma sıfatı ile yerel yönetim birimlerinin kesinleşmiş kararlarına karşı yönetsel yargıda iptal davası açma hakkı tanınmalıdır.

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

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

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

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

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

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

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

4. Kentsel yöre yerel yönetimler modelinde şu özellikler yer almaktadır:

a. Günümüzdeki belediye ve büyükşehir modelleri ilke olarak uygun görülmektedir.

b. Ancak her iki modeldeki belediye birimlerine, daha demokratik ve güçlü, daha etkili ve verimli hizmet üreten kuruluşlar olma niteliği kazandırılmalıdır.

c. Belediye meclisi seçimlerinde, seçim çevresi mahalle olmalı, mahalle örgütüne sosyal-kültürel alanlarda ve kimi kent hizmetleri bakımından işlev verilererek canlı bir birim niteliği kazandırılmalıdır.

d. Belediyeler, görevler açısından gruplandırılmalıdır.

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

Bu çerçevede:

a. Yerel yönetime yerel halkın yaşayışı, eğitimi, sağlığı, kültürü ve eğlenip dinlenmesi ile o yerin imar ve bayındırlığı, tarımsal ve ekonomik kalkınması, o yerdeki sosyal düzenin denetim altında bulundurulması ile ilgili konularda görevler verilmelidir.

b. Bu görevlerden, yerel yönetimin sınırlarını aşan ve ulusal nitelikte olanlar, merkezi yönetimin sorumluluğuna bırakılmalıdır.

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

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

e. Yetki ve görev dağılımı yönünden yerel yönetimler, nüfus ölçütüne göre sınıflandırılmalıdır.

f. Yerel yönetimlerin karşılıklı anlaşma yoluyla bir hizmeti ortaklaşa yürütmelerine ya da bir birimin bir görevi ötekinin adına yapmasına olanak sağlanmalıdır.

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

h. Görev bölüşümünde, bir yandan yerel yönetimlere; yerel hizmetleri, yerel girişimciliğe ve yerel özelliklere uydurma olanağı sağlayacak bir biçimde yönetme yetkisi verilmeli; öte yandan da kaynakların ulusal planlara uygun bir biçimde kullanılması konusunda merkezi yönetime tanınacak sorumluluklarla, hizmet etkililiği için gerekli denge sağlanmalıdır.

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

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

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

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

7. Altıncı maddede belirtilen görevlerin uygulanışında şu temel ilkelere uyulmalıdır:

a. Bu görevler yapılırken, yerel yönetimlerin demokratik yapısı ve demokratik gelişmesi engellenmemelidir.

b. Mali ve teknik yardımlar yerel yönetimleri denetlemenin bir aracı olarak kullanılmamalı, uygulama nesnel kurallar içinde yapılmalıdır.

c. Denetimler Anayasada öngörülen ilgili ilkelere uygun olarak yapılmalıdır.

d. Ayrı bir Yerel Yönetim Bakanlığı deneyimi geçirilmiş, ancak amaçlanan başarı düzeyine ulaşamamıştır. Bu durum göz önüne alınarak, yerel yönetimlerde eşgüdüm sorumluluğu İçişleri Bakanlığına

birakilmalidir. Kuşkusuz, yerel hizmetlere ilişkin olarak çeşitli bakanlıkların yerel yönetimlerle işlevsel ilişkileri yine sürmelidir.

8. İlde vali, ilçede kaymakam, bugün olduğu gibi devletin ve hükümetin temsilcileri ve il ve ilçe yönetiminin başı olarak görevlerini sürdürürlerken, aynı zamanda il ve ilçe yerel yönetimlerinin yürütme organı olarak görev yapacaklarından, merkezi yönetime karşı da il ve ilçeyi temsil edeceklerdir.

İl yerel yönetimlerine geçmesi ve yerinden yönetilmesi, hizmetlerde etkililiği sağlamak bakımından daha yararlı görülen taşra birimleri, görevleri ve örgütüyle birlikte yerel yönetime aktarılmalıdır.

9. Yerel yönetimlerde memurlar eliyle yürütülmesi gereken görevler için, sürekli ya da geçici işçi çalıştırılması önlenmeli; memur ve işçi tanımına açıklık getirilmelidir.

Yerel yönetimin büyüklük ve görevlerine göre oluşturulan bir kadro ücret standardının merkezi yönetimde saptanmasından sonra, atamayı da içerecek biçimde ilgili personelin tüm özlük işleri, yerel yönetimlerin yetkisine bırakılmalıdır.

Öte yandan, yerel yönetim kuruluşlarında hangi tür görevler için sözleşmeli personel çalıştırılabileceği, görev tanımlarıyla saptanmalıdır. Belli görevler için, yerel yönetimlere büyüklükleri oranında sözleşmeli personel çalıştırma yetkisi tanınmalıdır.

Yerel yönetimler personelinin eğitimi üzerinde önemle durulmalıdır. İlke olarak eğitim sorumluluğu, yerel yönetimlerin bölgesel olarak kuracakları eğitim birimlerinde olmalı, bunların kurulması, programlarının geliştirilmesi ve eğitimcilerin yetiştirilmesinde TODAİE her aşamada destekleyici bir işlev üstlenmelidir.

10. Yerel yönetim personeliyle ilgili konularda Devlet Personel Başkanlığı ve İş ve İşçi Bulma Kurumu bünyesinde birer daire oluşturulmalıdır. Bu dairelerin üstlenecekleri başlıca görevler şunlar olmalıdır:

a. Memurların öteki yönetim birimlerine geçişlerini düzenleyerek onların meslekleri içinde gelişme ve ilerlemelerine olanak sağlamak.

b. Boş kadrolar hakkında bilgi alınmasını kolaylaştırmak.

c. İş ve yer değiştirme başvurularının incelenmesinde nesnel kural ve yöntemler uygulanarak tüm taraflara güven vermek.

d. Kırsal yörelere hizmet veren yönetim birimlerinin özellikle teknik personel bulma ve onların istihdamını sağlamadaki sıkıntılarını hafifletmek.

e. Yapacakları araştırmalarla yerel yönetimlerin hangi tür mesleklerde personel gereksinmesi olduğunu saptayıp, merkezi sınav yoluyla memur adaylarını belirlemek ve yerel yönetimlerin bunlar arasından atama yapmalarına olanak sağlamak.

11. Kamu hizmetlerini geliştirmek, önemli gelir kaynaklarına ve uzman personele sahip olmakla gerçekleşebilir. Onun için özellikle ulusal düzeyde yürütülmesi gereken ve büyük paraya, örgüte ve uzman personele gereksinme gösteren görevler için, kaynakları merkezi yönetimde birleştirmek ve tek elden yönetmek daha yararlı olacaktır.

Bu nedenle devlet gelirlerinden ayrılıp yerel yönetimlere pay dağıtımında; bu payların, yerel gelir kaynaklarını tamamlayıcı ve kamu gereksinmelerinin karşılanmasında yerel koşul ve özelliklerden doğan dengesizlikleri düzeltici nitelikte olmasına özen gösterilmelidir.

Pay dağıtımında temel ölçüt olarak nüfus gözönünde bulundurulmakla birlikte, dağıtımda; yerel yönetimlerin özgelir gücü, kalkınmada öncelikli yerlerde olma özelliği, turistik yerlerde olduğu gibi değişken nüfusa sahip olma özelliği, çevre yerel yönetimlerinin yararlandığı merkezi bir konumda olma durumu, hızlı nüfus artışı ve öncelik verilmesi gereken hizmetlerle ilgili ölçütler de dikkate alınmalıdır.

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

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

İl Yerel Yönetimi

13. İl düzeyinde merkezi yönetimin taşra kuruluşları olarak görev yapan milli eğitim, sağlık, bayındırlık ve iskân, tarım-köy işleri ve orman, köy hizmetleri, sanayi ve ticaret, kültür, turizm, sosyal hizmetler, spor ve beden terbiyesi müdürlüklerinin ve (bölgesel kuruluşlar dahil) öteki kuruluşların; yerinden yönetilmesi hizmet etkililiğini artıracak nitelik taşıyan görevleri ile bununla ilgili örgüt, personel, araç-gereç ve akçal kaynakları, il yerel yönetimine aktarılmalıdır.

Öte yandan il yerel yönetimi çeşitli yollarla yeni görevler üstlenmeye özendirilmeli, il yerel yönetimine verilecek görevler, öteki kuruluşlarla görev girişimine yer vermeyecek biçimde yasa ile belirlenmelidir.

İl yerel yönetimi görevlerinin ilçe yerel yönetimi ile esnek bir yöntem çerçevesinde paylaşılacağı gözönünde tutulmalıdır.

14. İl yerel yönetimi organları ile ilgili düzenlemeler aşağıda gösterildiği biçimde ele alınmalıdır:

- a. İl genel meclisi varolan yapısını korumalıdır.
 - b. İl genel meclisi üyeleri, başka bir yerel yönetim biriminde de görev alabilmelidir. Bu, hizmetlerde eşgüdüm sağlamada yararlı olabilir.
 - c. Meclis üye sayısı, artan nüfusa göre en çok 80-100 gibi bir rakamla sınırlı tutulmalıdır. Bu, seçilecek üye sayısını belirleyen nüfus dilimlerinde değişiklik yapılarak sağlanabilir.
 - d. Genel meclisin olağanüstü toplantıları kolaylaştırılmalıdır. Üyelerin 1/3'ünün yazılı başvurusu ya da valinin isteği üzerine olağanüstü toplantı yapılabilir.
 - e. Meclis gündemine yeni maddeler eklenmesi için meclisin basit çoğunlukla karar vermesi yeterli sayılmalıdır.
 - f. Meclisin toplantı zamanı ve gündemi, alışılmış araçlarla en geniş şekilde duyurulmalıdır.
 - g. Meclisin tüm kararlarında salt çoğunluk aranmasına gerek yoktur. İlke olarak nisbi çoğunluk yeterli olmalı, ancak önemli durumlarda değişik nisaplar aranmalıdır.
 - h. Valinin meclis kararlarını onaylaması biçimindeki uygulama kaldırılmalıdır. Vali, yasa ve kamu yararına uygun görmediği kararların bir daha görüşülmesini meclisten isteyebilmelidir. Meclisin direnmesi durumunda bu kararların iptali için yönetsel yargıya başvurulabilmelidir.
 - i. Meclis üyelerinin ödenekleri, meclisçe saptanmalıdır.
 - j. Genel meclisin dağıtılması, yalnız meclisin görevlerini süresi içinde yapmaktan çekinme ve genel meclise ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratması durumunda Danıştay kararı ile olanaklı olabilmeli; ilgili yasanın 125. maddesindeki öteki koşullar kaldırılmalıdır.
 - k. Soruşturma nedeniyle meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılması durumunda, yedek üyeler göreve çağrılarak meclisin çalışması sağlanmalıdır.
 - l. Vali, idari yargıya götürdüğü yürütme kurulu kararlarının uygulanmasını durdurmamalı, yürütmeyi durdurmayı yargıdan isteyebilmelidir.
 - m. Valiye tanınan, yürütme kurulu kararlarının yeniden görüşülmesini isteme yetkisi, belli koşullarla kurul üyelerine de verilmelidir.
 - n. Valinin bugünkü statüsü korunmalıdır.
15. İl yerel yönetimleri, verilen görevleri yerine getirebilecek düzeyde ve yasanın öngördüğü sınırlar içinde kendi hizmet örgütlerini kurabilmelidir.
16. İl yerel yönetimlerinin akçal kaynakları ile ilgili düzenlemeler aşağıda gösterildiği biçimde ele alınmalıdır:
- a. İl yerel yönetiminin gelirleri ile ilgili hükümler, yerel yönetimler gelirleri ortak yasasında yer almalıdır.
 - b. Kaynak ayırımında özkaynaklara öncelik verilmelidir.
 - c. Devlet bütçesinden verilen payların dağıtımında, yalnızca nüfus ölçütünün kullanılması, yeterli değildir. Nüfus etkeni yanında, ilin köy sayısı, alanı, bulunduğu bölgenin gelişmişliği gibi altyapı hizmetlerini etkileyen öteki öğelerin de dikkate alınması gerekmektedir.
 - d. İl yerel yönetimlerinin ve öteki yerel yönetimlerin görevleri dikkate alınarak Anayasanın öngördüğü şekilde görev-gelir dengesini sağlayacak bir mali denkleştirme yasası çıkarılmalıdır.
 - e. Merkezi yönetimce toplanan vergilerle, kamu kuruluşlarınca yerel topluluğa götürülen (PTT, TEK, TV. gibi) kimi hizmetler için bu kuruluşlarca alınan ücretlere, yasa ile belirlenecek alt-üst sınırlar içinde il genel meclisi kararı ile ekleme yapma yetkisi, il yerel yönetimine tanınmalıdır.
17. İl yerel yönetiminin, merkezi yönetim ile ve öteki yerel yönetim birimleriyle ilişkileri, ülke, il ve ilçe çapında hizmet bütünlüğünü sağlamak amacıyla ve demokratik yerel yönetim anlayışı içinde düzenlenmelidir.
- İl yerel yönetimi, ilçe yerel yönetimi ile demokratik vesayet ilişkileri çerçevesinde yakın bir işbirliği içinde çalışmalıdır. Bu amaçla ilçe planları ve yıllık programları başta olmak üzere ilçe meclisinin kimi kararlarına karşı il meclisine itiraz hakkı; vali, kaymakam, meclis üyesi, meclis parti grupları ve kimi durumlarda yurttaşlara tanınmalıdır. Her iki durumda da il meclisinin kısa sürede karar vermesi yasal düzenleme ile sağlanmalıdır.
- İlçe Yerel Yönetimi**
18. İlçe yerel yönetimi; hizmet gereksinmelerinin saptanması ile önem ve öncelik sırasının belirlenmesinde, hizmetin planlanmasında ve uygulanmasında karar almaya ve eylemlerde bulunmaya yetkili; halkın yönetime ve hizmetlere katkısını sağlayabilecek; hizmeti yürütebilecek kaynaklarla donatılmış; ilçe, il ve ülke çapında hizmet bütünlüğünü bozmayacak biçimde, görev ve yetki yönünden üst makamlarla ilişkileri demokratik anlayış içinde düzenlenmiş; niteliklere sahip, özel bütçeli, özerk bir tüzelkişilik olmalıdır.
19. İlçe yerel yönetimi, ilçe alanı içindeki yerleşim yerlerine yönelik olarak; köy ve küçük belediyeler eliyle yürütülemeyen komün hizmetlerinden; bugün merkezi yönetim tarafından yürütülen, ilçe alanı içinde ve yalnız ilçe halkını ilgilendiren yerel nitelikli tüm hizmetlerden ve toplum kalkınması hizmetlerinden sorumlu olmak üzere kurulmalıdır.

İlçe yerel yönetimlerine geçmesi ve yerinden yönetilmesi, hizmetlerde etkililiği sağlamak bakımından daha yararlı görülen taşra birimleri; görevleri ve örgütleriyle birlikte ilçe yerel yönetimine aktarılmalıdır.

20. İlçe yerel yönetiminin karar organı, o ilçeden seçilen ve ilçeyi il genel meclisinde temsil eden üyelerle, ilçe sınırları içindeki belediye başkanlarından ve belirli sayıda köy muhtarından oluşmalıdır.

İlçe meclisinin ve yürütme kurulunun başkanı, yürütmenin başında olan kaymakam olmalıdır.

21. İlçe yerel yönetiminin; görevlerine paralel, kendine ait hizmet örgütü, personeli ve görevleriyle orantılı gelir kaynakları olmalıdır.

22. İlçe yerel yönetimi, sınırları içindeki köyler ve küçük belediyelerle, il yerel yönetimi ile ilçe arasındakine benzer demokratik vesayet ilişkileri içinde olmalıdır.

Köy Yerel Yönetimi

23. Köyle kent yönetimi arasındaki farkı ortadan kaldırmak için gelişmiş ülkelerdeki uygulamaları da göz önünde bulundurarak ilke olarak tüm yerleşim birimlerinde belediye (komün) yönetimi kurulması öngörülmüştür.

Bu amaca ulaşabilmek için:

a. Köylerin belediye yönetimine dönüştürülmesi, öteki ülkelerdeki örnekler de dikkate alınarak aşamalı olmalıdır. Yaklaşık 10 yıllık bir dönem içinde önce 500 nüfustan yukarı köylerde belediye kurulmalı, uygulamadan edinilecek deneyime göre daha az nüfuslu köylerin belediye haline dönüştürülmesine, on yılın sonunda karar verilmelidir.

b. 500 nüfustan küçük köylerin ya kendi aralarında birleşerek belediye haline gelmeleri ya da komşu belediyelere katılmaları, çıkarılacak bir yasa ile özendirilmeli ve kırsal kesimde dağınık ve küçük yerleşim birimlerinin sayısı zaman içinde olabildiğince azaltılmalıdır.

24. Köy belediyelerinde örgütlenme çok yalın olmalıdır. Personel sayısı bir muhasebe, yazı işleri memuru, bir belediye zabıta memuru ve çok yönlü yetiştirilmiş iki işçi ile sınırlandırılmalıdır. Bu norm kadroya, zorunlu durumlar dışında uyulmalıdır.

25. Köy tüzelkişiliğine ilişkin, köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtar üçlüsünden oluşan yönetim organları kurulmalı; köy derneğinin adı Köy Meclisi ihtiyar meclisinin adı da Köy Yerel Yürütme Kurulu olarak değiştirilmelidir.

26. Köy meclisine üye olmak ya da köyde seçmen olabilmek için orada 6 ay oturmuş olmak koşulu aranmamalı, o köyde yerleşmek kastı ile oturmak yeterli olmalıdır.

27. Köy meclisi, köy yerleşme planını, 5 yıllık köy kalkınma planını ve 5 yıllık köy imar programını, köy bütçesini, kesin hesabı, köy muhtarının yıllık çalışma raporunu, görüşüp kabul etmelidir.

Köy meclisi kararlarına karşı yargı yolu açık olmalıdır.

28. Köy muhtar ve yerel yürütme kurulu üyeliği için adaylık yöntemi getirilmeli, siyasal partiler aday gösterebilmelidir.

29. Büyük yatırım, teknik personel, araç-gereç ve donanım gerektiren köy hizmetleri, üst yerel yönetim birimlerince (il ve ilçe) yürütülmelidir. Köye, ancak gerçek anlamda yürütebileceği küçük boyutlu ve sınırlı görevler bırakılmalıdır.

30. Köy yerel yönetimlerinin üstleneceği yeni görevlerle ilgili giderlerini karşılamak üzere yeni köy gelirlerinin, aşağıdaki ilkelere göre düzenlenmesi önerilmektedir:

a. Köy gelirleri, köy yerel yönetimlerinin üstleneceği görevleri yerine getirebilecek düzeyde olmalıdır.

b. Köy gelirleri, zaman içindeki değişmelere, fiyat hareketlerine ve hızlı enflasyona kendiliğinden uyum sağlayabilecek bir düzene kavuşturulmalıdır.

c. Köy halkının, gelirleriyle orantılı olarak, yerel nitelikteki kamu hizmetlerine katılımını ve katkısını sağlamak üzere uygun ölçüler içinde vergilendirilmesi yoluna gidilmelidir.

d. Köy yerel yönetimlerinin en küçük yerel yönetim birimleri oldukları göz önünde bulundurularak gelirlerinin tarh, tahakkuk ve tahsilatı yalın ve açık yöntemlere bağlanmalı, karmaşık düzenlemelerden kaçınılmalıdır.

Belediyeler

31. Nüfusu 500'ün üzerinde olan köyler, bir geçiş dönemi içinde, belediye statüsüne kavuşturulmalıdır.

32. Belediye, belediye şubeleri, mahalle kurulması, bir beldeden ayrılma, başka bir beldeye bağlanma işlemleri için halk oylamasına başvurulmalıdır.

33. Belediye kurulması ve kuruluş sonrasındaki aşamalarda, idare kurullarına; görüş bildirmek, karar almak ve onaylamak biçiminde tanınan yetkiler il ve ilçe merkezi belediyeleri için, il yerel meclisince; öteki belediyeler için, ilçe yerel meclisince kullanılmalıdır.

34. Mahalle kurulması, kaldırılması, bunların ad ve sınırlarının değiştirilmesine ilişkin belediye meclisi kararlarının onaylanması konusunda valilere tanınan yetki kaldırılmalı, bu yetki il ve ilçe merkezi belediyeler için il yerel meclisine, öteki belediyeler için ilçe yerel meclisine verilmelidir.

35. Büyükşehir tanımı, daha belirgin niteliklere göre yeniden yapılmalı, nüfus ve alan büyüklükleri ve bu alan içerisinde, bir çekirdek kent (anakent) ile ona bağlı küçük yerleşim yerleri (uydukent) oluşumu, önemli öğeler olarak göz önünde bulundurulmalıdır.

36. Büyükşehirle bağlı alt kademe belediyeleri alan ve nüfus büyüklükleri bakımından fiziksel koşulların elverdiği ölçüde, birbirleri ile dengeli duruma getirilmelidir.

37. Büyükşehirle bağlı alt kademe belediyeleri ilçe belediyesi olarak değil, semt belediyeleri olarak düşünülmeli, semt belediyeleri mülki kuruluşa bağlı kalmaksızın kent içi ilişkilere göre saptanmalıdır.

38. Belediyelerin, görevlerini yerine getirirken kendilerine tanınan yetkilere dayanarak alacakları kararlar, merkezi yönetimin izin ve onayına bağlı olmadan hemen uygulamaya konulmalıdır.

39. Belediyelere tanınan bütün hak, ayrıcalık, bağımsızlık ve yetkilerin, yerel yönetimlerin kuruluş görev ve örgütlerini belirleyen ortak temel yasada yer alması ilke olarak benimsenmeli, ayrı yasalarla ayrıntılı bir biçimde düzenlenmelerinde zorunluluk bulunan, imar, sağlık, çevre, gelirler vb. ile ilgili hizmetler için, temel yasalara yollama yapılmak koşuluyla, bağımsız düzenlemeler yapılabilmelidir.

40. Küçük belediyelerin, uzman personel, teknik araç ve gereç yokluğundan etkin bir biçimde kullanamadıkları yetkiler, onların hizmet alanları içinde, ilçe yerel yönetimince kullanılmalıdır.

41. Organlar açısından belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşan bugünkü üçlü sistem korunmalı, ancak tartışmaları ortadan kaldırmak ve işlevini tam olarak yansıtabilmek için, belediye encümeninin adı, Belediye Yürütme Kurulu olarak değiştirilmelidir. Belirtilen organların görevleri yasada ayrı ayrı sayılmalıdır.

42. Yerel yönetim organlarının seçimlerine ilişkin düzenlemeler tek bir yasa ile yapılmalı ve sık sık değiştirilmemelidir.

43. Belde halkının belediye yönetimine katılımını artırmak ve yönetimle halk arasındaki iletişimi kolaylaştırmak bakımlarından, belediye meclisi üyeleri seçiminde seçim çevresi mahalle olmalıdır.

44. Belediye meclislerinin dönem başı ve bütçe toplantıları dışındaki toplantıları yasa ile belirlenmeyip, meclisin yetkisine bırakılmalıdır. Toplantı süreleri de meclisçe kararlaştırılmalı, olağanüstü toplantıya çağırma konusunda valiler, toplantı sürelerinin uzatılması konusunda valilerle İçişleri Bakanlığı devreden çıkarılmalıdır.

45. Belediye meclisi ile halk arasındaki ilişki canlı ve sıcak tutulmalı, bu amaçla, meclis kararları ve görüşme tutanakları açık olmalı, isteyene verilmelidir.

Meclisin gündemi, halka önceden duyurulmalı, karar özetleri yerine meclis kararları yayımlanmalıdır.

46. Merkezi yönetime, belediye ve öteki yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının kararları üzerinde hukuka uygunluk denetimleri yapma yetkisi, kararların kendisine gönderileceği mülki amir tarafından kullanılmalı; mülki amir kararda yasa, norm ve standartlara aykırılık görürse, meclisin yeniden görüşmesini isteyebilmeli, meclisin ilk kararında 2/3 oranında direnmesi durumunda konuyu idare yargısına götürebilmeli, kesin hüküm yargı tarafından verilmelidir.

47. Meclis başkanlık divanında ve meclis tarafından oluşturulan çeşitli komisyonlarda, azınlıkta bulunan üyelere de güçleri oranında temsil edilme hakkı tanınmalıdır.

48. Meclis üyelerine, belediyenin iş ve işlemleri konusunda bilgi isteme hakkı, belediye başkanlığına da bu istemi yerine getirme yükümlülüğü tanınmalıdır.

49. Encümen üyelerine, belediye encümeninin gündemine madde eklenmesi ve gündemden bazı maddelerin çıkarılması konusunda yetki tanınmalı, önerinin encümen çoğunluğu ile kabul edilmesi durumunda gereği yapılmalıdır.

50. Belediye başkanının ödeneği, yasayla belirlenecek sınırlar içinde, belediye meclisince kararlaştırılmalıdır.

51. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri, büyükşehir belediye sınırları içinde oturan seçmenler tarafından doğrudan seçilmeli; büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında gerekli eşgüdüm ve işbirliği sağlanmasına yardımcı olmak üzere, ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleri olmalarına ilişkin düzenleme aynen sürdürülmelidir.

52. Büyükşehir belediye başkanlarının, büyükşehir ve ilçe belediye meclisi kararlarını onaylama ve değiştirerek onaylama yetkileri kaldırılmalıdır.

53. Büyükşehir belediye başkanı vekili, büyükşehir belediye meclisi üyeleri arasından, büyükşehir belediye başkanı tarafından seçilmelidir.

54. İlçe belediyeleri arasında ya da ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında çıkabilecek anlaşmazlıkları çözmek ve ilçe belediyelerindeki değişik uygulamaları birleştirmek amacıyla önlem alma yetkisi, büyükşehir belediye meclisi tarafından kullanılmalı; meclis toplantı durumunda değilse, yetki, encümen tarafından kullanılmalı, büyükşehir belediye meclisi ivedi toplantıya çağrılıp konuyu kendisi görüşmelidir.

Büyükşehir belediye meclisinin, bu amaçlarla alacağı önlem kararlarına karşı, ilgililer valilere değil, yönetsel yargıya başvurabilmelidir.

55. Kentlerle ilgili hizmetleri yürütme yetki ve sorumluluğu ilke olarak tamamen belediyelere verilmelidir. Görev belirlenmesinde liste ilkesi yanında genellik ilkesi de geçerli olmalıdır.

56. Belediye görev alanları aşağıdaki hizmetleri kapsamalıdır:

- a. İmar planlaması
- b. Bayındırlık ve iskân
- c. Arsa, konut, kentleşme, gecekondu ıslahı
- d. Çevre koruma, geliştirme
- e. Sosyal yardım
- f. Eğitim, kültür ve sanat
- g. Tarım ve veterinerlik
- h. Esenlik
- ı. Turizm
- i. Çeşitli görevler.

Bu görevler, belediye grupları, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri ve ilçe yerel yönetimleri arasında başta nüfus olmak üzere, çeşitli ölçütlere göre bölüştürülmelidir.

57. Belediye örgütünü oluşturan hizmet birimleri arasında hizmet bütünlüğünü bozan, eşgüdüm ve işbirliği sağlanmasını güçleştiren görev ve yetki geçişmeleri ve ikilemelerine son verilmelidir.

58. Belediyelerde modern yönetim ve personel yönetimi teknikleri kullanılmalı, iş analizleri, iş ölçmeleri, görev ve pozisyon tanımlamaları yapılarak, hizmetler buna göre gruplandırılmalı, etkili ve verimli bir çalışma düzeni kurulmalıdır.

59. Hizmetiçi eğitim yoluyla belediye personeli yeterli duruma getirilmelidir.

60. Belediyeler gelişen ve değişen durumlara göre, örgütlerinde gerekli değişiklikleri yapabilmeli, yeni hizmet birimleri kurabilmeli, bunlar için uygun nitelikte personel sağlayabilmelidir.

Nüfus ve alan büyüklükleri, coğrafi konumları ve sosyoekonomik durumlarına göre gruplara ayrılacak belediyelerde, hizmet birimlerinin kurulmasında uyulması gereken ölçütler (örgüt standartları) ve her grup belediyede çalıştırılabilecek optimum personel sayıları (norm kadro) merkezi yönetimce belirlenmeli, merkezi yönetim bu standart ve normlara uygun davranılıp davranılmadığını denetleyebilmeli, aykırılıklar görüldüğünde konuyu yargıya götürebilmelidir.

61. Öteki belediye ve büyükşehir belediyesi personeli gibi, büyükşehir belediyesi genel sekreteri de, büyükşehir belediye başkanı tarafından doğrudan atanmalı, İçişleri Bakanlığına tanınan onaylama yetkisi kaldırılmalıdır.

62. Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplanan Alt Yapı ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi Kurullarının alacakları kararlara, ilgili merkez ve yerel yönetim birimlerince uyulmasını güvence altına almak üzere büyükşehir belediye başkanına yasal yaptırım yetkisi tanınmalıdır.

63. Gerek Alt Yapı Koordinasyon Merkezinin ve gerekse Ulaşım Koordinasyon Merkezinin sekretaryaları oluşturulmalıdır.

64. Belediyelere, planlı-programlı çalışma alışkanlıkları kazandırılması için gerekli yardım sağlanmalı, belli bir büyüklüğe erişmiş belediyelerde APK birimleri kurularak, performans bütçe, mali analiz, O-M, insangücü planlaması gibi çağdaş yönetim tekniklerinin uygulamaya geçirilmesi sağlanmalıdır.

65. Belediyelere genel bütçe gelirlerinden daha fazla pay ayrılması yerine kimi vergiler, belediyelere bırakılmalı ya da kimi vergiler üzerine belediyeler için eklemeler yapılmalıdır.

66. Belediyelere bırakılan vergi oranları, kesin olarak belirlenmemeli, alt ve üst sınırlar konularak, bu sınırlar içinde vergi oranını saptama yetkisi belediye meclislerine bırakılmalıdır.

67. Belediye harçlarının tarifelerini düzenleme yetkisi, belediye meclislerine ait olmalı, bu konuda Bakanlar Kuruluna tanınmış olan yetkiler kaldırılmalıdır.

68. Belediyeler, yol, kanalizasyon ve su tesislerine katılma paylarını daha özenli hesaplamalı, tahsil etmeli ve belediye giderlerinin bir kısmının belediyeye geri dönmesi için yöntemler geliştirilmelidir.

69. Belediyelerin mali güçlerini aşmayacak oranlarda kredi alıp borçlanabilmelerini ve belediye organlarının, görev süreleri içinde belediyelere aldıkları kredilerin en az %75'ini kendi görev süreleri içinde ödemekle yükümlü tutulmalarını sağlayacak yasal düzenlemeler yapılmalıdır.

70. Merkezi yönetim tarafından, belediyelere üç ayrı amaç için yardım yapılmalıdır. Bunlar;

- a. Alt yapı açığı bulunan (aynı durumdaki belediyelere göre) belediyelere tamamlayıcı yardımlar;
 - b. Özgelirlerinden kişi başına düşen miktarlar, Türkiye ortalamasının altında bulunan belediyelere, bu ortalamayı tutturabilmeleri için, denkleştirici yardımlar;
 - c. Belli hizmetlere öncelik tanınması istenen belediyelere özendirici yardımlar;
- biçiminde olmalı ve tüm yardımlar belediyeler arasında akçal dengeyi sağlayacak nesnel koşullara bağlanmalıdır.

PERSONEL REJİMİ

A. DURUM

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

Kamu personel rejiminin sorunları belirli bir iççelik göstermektedir. Nitekim başlıca sorun kaynaklarından ilki daha işe alma aşamasında kendisini ortaya koymaktadır. Bu çerçevede genellikle 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.

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

3. Kamu personel rejiminde sınıfların en yüksek derecesine kadar yükselme olanağı olup olmadığı tartışmalıdır. Özellikle ilk dört dereceye kimlerin gireceği açık değildir. Sınıfların giriş ve yükselilebilecek derecelerinin belirlenmesinde asıl ölçüt öğrenim durumu olarak benimsenmiştir.

Kamu personelinin öğrenim durumlarına göre 657 sayılı yasada saptanmış bulunan giriş dereceleri ile yükselme süreleri, daha az öğrenim görenlerin zararına ölçsüz farklara neden olmaktadır. Özellikle bu fark, lise ve yükseköğrenim kurumu çıkışlılar arasında çok büyüktür.

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

Kadroların ödev, yetki ve sorumlulukları kadro tanımlaması ile ortaya konmadığından, kadro analizleri ile kadronun iş gerekleri ve kadroyu işgal edecek personelde aranan nitelikler ve personelin mali hakları iş değerlemesiyle önceden açıkça belirlenemediğinden, kamu kesiminde yerinde istihdam gerçekleştirilememektedir. Kaldı ki kamu kesiminde istihdam siyaseti de gerçek gereksinimlere göre oluşturulmamakta, kamu personelinin dağılımında ve istihdamında dengesizlikler ve ussal olmayan uygulamalar görülmektedir. Aynı bağlamda, kadro sayısındaki artışlar önlenememekte ve sağlıklı bir kadro piramidi gerçekleştirilememektedir.

5. Kamu hizmeti görevlilerinin ilk dört dereceye atanmasında belli ve tutarlı ölçütler bulunmamaktadır.

Gerçekten de üst düzey yöneticiliği kadrolarına yapılan atamaların açık ve nesnel ölçütlere bağlanmamış olması, başta yönetimde yozlaşma olmak üzere çeşitli sorunlara yol açmaktadır.

6. Ücretli kesimin ulusal gelirden aldığı pay yıllara göre azalmıştır. 1970 yılında bu pay %31 iken, 1986'larda %17'lere düşmüştür. Gerçekten de uzun süreden beri kamu kesimi aylık ve ücretlerinde reel bir azalma vardır. Yıllara göre aylık ve ücretlerdeki nominal artış, yıllık enflasyon oranının çok gerisinde kalmaktadır. Vurgulamak gerekirse, Türkiye'de kişi başına GSMH'nin yıllara göre belirgin bir artış göstermesine karşın, kamu hizmeti görevlileri, artan reel gelirden yeterince pay alamamakta, reel gelirlerini belli bir düzeyde (sabit) tutabilmek için enflasyon oranına koşut bir aylık ve ücret artışından yoksun bulunmaktadır.

7. Aylık ve ücret sistemi, temel olarak aylık gösterge tablosu, ek gösterge tablosu, taban aylığı, kıdem aylığı ve katsayıdan oluşmaktadır. Sistem, enflasyona yenik düşmüştür. Sayıları 12'yi bulan ödeme rejimleri oluşturulmuştur. Bugün 15 dereceli bir aylık gösterge tablosu ve toplam olarak 90'ı aşkın özel hizmet tazminatı, meslek tazminatı ve yan ödeme türlerini gösteren tablolar birlikte yürütülmektedir. Ek ödemeler, aylığı çok gerilerde bırakmıştır. Örneğin, Ocak 1991'de en yüksek aylık gösterge 1500 iken, ek gösterge tavanı 4400'dür. Sistem, kamu hizmeti görevlilerinin yurt düzeyine uyumlu ve dengeli dağılımını sağlayacak isteklendirici öğelerden de yoksundur. Ücret rejiminde, devlet-kamu iktisadi teşebbüsleri ve devlet-özel kesim dengeleri aşırı ölçüde bozulmuştur.

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

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

9. Bugünkü kamu personel rejiminde, personelin yükselmesi, amacından saptırılmış bir görüntü sergilemektedir. Bu durum özellikle 1 - 4. derece kadrolarda çok açıktır. Çünkü bu kadrolar şeffik ve müdürlük düzeyinde unvanlı ve sınırlı sayıdaki kadrolardır. Kamu hizmetlerinde sayıları sürekli artan yüksek öğrenimli personelin tümünün şef, müdür gibi unvanlı kadrolara geçirilmesi ya da yükseltilmesi, örgüt yapı ve düzeni bakımından olanaklı olmadığı gibi, bu doğru da değildir.

Öte yandan 657 sayılı yasanın 36. maddesi ile yükseköğrenim görmüş personelin 1. derecenin son kademesine kadar yükseltilmesine olanak verilmişse de, uygulamada yine boş kadro koşulu geçerlidir. Bu durumda yükseköğrenim görmüş ve olumlu sicil almış personel için gereksiz yere unvanlı kadro ihdası yoluna gidilmesi, kurum ve kuruluşların örgüt düzenini ve hiyerarşisini bozmaktadır.

10. Kamu kesiminde hizmetiçi eğitim, insan gücüne yapılan bir yatırım olarak, hizmetin ve personelin niteliğini yükseltmeyi, daha ileriki görevler için personeli hazırlamayı, personelin verimini artırarak zaman ve kaynak israfından kurtulmayı amaçlamaktadır.

Bu amaçların gerçekleştirilmesi için yapılan hizmetiçi eğitim çalışmalarında çeşitli tıkanıklıklar ve sorunlar yaşanmaktadır.

Eğitim için ayrılan mali olanakların sınırlılığı, bu alanda yetişmiş eğitici ve teknik personel azlığı, kurumlararası eşgüdümün sağlanamamasından kaynaklanan hizmet savurganlığı ve hizmetiçi eğitimi özendirici öğelerin yetersizliği bunlardan başlıcalarını oluşturmaktadır.

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

B. ÖNERİLER

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

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

Buna göre, öncelikle, kamu personel sisteminde ölçü biriminin, sınıf mı yoksa meslek mi olacağına karar verilmelidir. Ölçü birimi sınıf olacaksa, sınıf oluşturmaktaki amaç açıklığa kavuşturulmalıdır. Amaç, eşit işe eşit ücret olacaksa, kurulacak sınıflar dar kapsamlı tutulmalıdır. Dar kapsamlı hizmet sınıfları kurulabilmesi için önce hizmet özelliklerinin ortaya konularak, görevlerin güçlük, önem ve sorumluluk derecelerinin belirlenmesi ve daha sonra da iş ölçme ve iş değerlendirme çalışmalarıyla, en azından genel benzerlik gösteren görevlerin açıklığa kavuşturulması sağlanmalıdır. Amaç, hizmete personel alma işleminde birörneklik sağlamak için bir ölçü birimi olacaksa, bu durumda da geniş kapsamlı sınıflar kurulmalıdır.

3. Sınıf kurarken, benzer nitelikteki hizmetler ile hizmetin gerektirdiği benzer yetiştirme nitelikleri temel alınmalıdır. Böylece, gerçeklere uygun olarak sınıf sayısı ortaya konabilir. Bundan sonra, bu sınıfların gerektirdiği personel nitelikleri ile yetki ve sorumluluk dereceleri saptanarak, hizmetlerin devlet için taşıdığı önem ve öncelikler gözönünde bulundurularak bir sınıflandırma planı yapılmalı ve bu plan, maaş ve ücret sistemi için ussal bir temel oluşturmalıdır.

Ussal bir sınıflandırma sisteminde sınıflar kurulduktan sonra yapılması gereken iş, her sınıf için güçlük ve sorumluluk derecelerini saptamak olmalıdır. Gerçekte bu dereceler, her sınıfın içindeki ilerleme ve yükselme basamakları olup; bunlar, sınıf içinde görevlerin güçlük, önem ve sorumluluğu, görevlerdeki deneyim ve başarı artışı ile uyumlu birer yükselme adımıdır.

Bu noktada, sınıflandırma yapısının yerine geçeceği ya da düzeltereği sistem dikkate alınarak kamu hizmetlerinin özellikleri ve hizmetlerde çalışan personelin nitelikleri de eksiksiz biçimde saptanmalıdır. Aynı biçimde, sınıflandırmayı yapacak ve uygulayacak teknik kadronun önceden yetiştirilmesi, bunu izleyen evrede de sınıflandırmanın temel siyasasının saptanması yoluna gidilmelidir. Burada önemli olan, sınıflandırma ile gerçekleştirilmek istenen amacın (eşit işe eşit ücret vermek ya da hizmete almada birörnekliği sağlamak) ortaya konulmasıdır. Bu yapıldıktan sonra, sınıf ve derece kavramlarına açıklık kazandırılmalı ve sınıflar yeniden kurulmalıdır. Sınıflar kurulduktan sonra, her sınıf içinde güçlük ve sorumluluk dereceleri (ilerleme ve yükselme basamakları) saptanmalı; son evrede ise, sınıflandırma planına dayanılarak maaş ve ücret saptamasına gidilmelidir.

4. Sınıflandırma çalışmalarına başlarken, gözardı edilmemesi gerekli nokta, personel sisteminde temel tercihlerin ve doğrultuların belirlenmesidir. Başka bir deyişle, rehber niteliğinde kimi ilkelerin geliştirilmesidir.

Örneğin, personel sisteminde rütbe sistemine mi yoksa kadro sınıflandırma sistemine mi ağırlık verileceği, hizmetlerin güçlük, önem ve sorumluluğu yaklaşımının ne ölçüde benimseneceği, genel öğrenim durumunun personelin mali ve sosyal haklarını belirleyen tek ölçüt sayılacağı biçimindeki bir gelenekten ne ölçüde uzaklaşılabileceği gibi temel tercihler daha işin başında belirginleştirilmelidir.

Sınıflandırmaya ilişkin olup uygulamayı da yakından ilgilendiren bir başka nokta, özellikle Genel İdare Hizmetleri Sınıfının (GİHS) bünyesinde ayrı özellikleri olan birtakım mesleklerin birarada bulunmasıdır. Dışişleri Meslek Memurluğu ve Devlet Denetim Hizmetleri bunlar arasındadır. GİHS'den ayrı birer hizmet sınıfı oluşturabilecek bu gibi meslekler, sınıflar yeniden yapılandırılırken ayrı sınıflar olarak dikkate alınmalıdır.

5. Öğrenim düzeyleri arasındaki yıl farkı gözönünde bulundurularak, öğrenim durumlarına göre personelin giriş ve yükselebileceği derece ve kademeler yeniden belirlenmeli; böylece, daha az öğrenim görenlerin, kamu hizmetinde zararına olan ölçüsüz fark giderilmelidir.

Bu amaçla, ilkokul üzerine yapılan öğrenimlerin her birinin süresi kadar giriş derece ve kademelerinde farklılık sağlanmalıdır.

Yükselmelerin boş kadro bulunması koşuluna bağlı olmaktan kurtarılması durumunda; personelin olumlu sicil almak koşuluyla, öğrenim durumuna göre yükselebileceği derece ve kademeye kadar, her üç yılda bir yükselebilmeye olanak sağlayıcı bir düzenlemeye gidilmelidir.

6. Kamu hizmeti görevlilerine çeşitli adlar altında verilen tazminat ve zamların (özel hizmet tazminatı dahil) tümünün kaldırılarak; bunların yerine, her kamu hizmeti görevi için güçlük, sorumluluk, devlet otoritesini temsil ve risk derecelerine göre değişen bir görev tazminatı sistemi getirilmelidir. Bu tazminat oranlarının belirlenmesindeki ölçü ise, en yüksek devlet memurunun aylık ve ek göstergesi toplamı olmalıdır. Kamu kesiminde görülen tüm hizmetlerin göreceli değeri de iş değerlemesi ile belirlenerek, kademeli görev tazminatı oranları böylece ortaya konmalıdır.

Bu çerçevede güçlük, sorumluluk, önem ve risk yönünden benzerlikler gösteren görevlere aynı ya da benzer görev tazminatı ödenerek, eşit işe eşit ücret ilkesi gerçekleştirilmeli; görev tazminatı, kadro derecesine göre değil; yürütülen hizmetin güçlük ve sorumluluk derecesine göre saptanmalıdır.

Öte yandan, ek gösterge sistemi de; sınıflar, dereceler ve benzer pozisyonlar arasındaki farklılıkları ve öğrenim dereceleri aynı olmakla birlikte öğrenim dalındaki farklılıktan dolayı ortaya çıkan uyumsuzlukları ve dengesizlikleri giderecek biçimde yeniden düzenlenmelidir.

7. Aylık gösterge tablosu yeni baştan ele alınarak, 15 dereceden 13'e düşürülmeli, birinci derecedeki kademe sayısı da 4'ten 9'a çıkartılmalıdır.

Ayrıca birinci derecenin üzerinde, üst kademe yöneticileri için, aşamalı bir kategori sistemi geliştirilmelidir. Üst kademe yöneticilik görev yerlerini açıklığa kavuşturacak bu düzenlemede önerilen kategoriler ve buralarda yer alacak yöneticiler şunlar olabilir:

A Kategorisi: Yasama, yürütme ve yargı organlarında en üst düzeydeki başkanlar.

B Kategorisi: Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Başbakanlık Müsteşarı, Devlet Denetleme Kurulu Başkanı, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu Başkanı, Yükseköğretim Kurulu Başkanı, Diyanet İşleri Başkanı, Başbakanlığa bağlı kuruluşların müsteşarları, bakanlık müsteşarları ve bunların benzerleri.

C Kategorisi: Valiler, büyükelçiler, daimi temsilciler, profesörler, müsteşar yardımcıları, kurul başkanları ve bunların benzerleri.

D Kategorisi: Genel müdürler, genel müdür yardımcıları, kurul başkan yardımcıları, vali yardımcıları, kaymakamlar, birinci sınıf başkonsololar, Başbakanlık müşavirleri, bakanlık müşavirleri, kurul üyeleri, daire başkanları, bölge müdürleri ve bunların benzerleri.

Bu kategorilerde yer alan personele, ayrıca, üst gösterge rakamları ya da makam tazminatı uygulanmalıdır.

8. Katsayı belirleme yetkisinin çok geniş ölçüde Bakanlar Kuruluna bırakılmış olması, memur hukukunda kanuni rejimden idari rejime geçildiğinin bir göstergesidir. Bugün yasayla belirlenen ücret ve ödeme öğelerinin sayısı 10-15 dolayında iken; yönetsel kararlarla saptanan ödeme öğelerinin sayısı 30'u bulmaktadır. Anayasanın 128. maddesinin 2. fıkrasında, memurların ve öteki kamu görevlilerinin aylık ve ödeneklerinin ve öteki özlük işlerinin yasayla düzenleneceği hükme bağlandığına göre, kamu hizmeti görevlilerini doğrudan etkileyen ücret öğeleri, özellikle katsayı belirlemeleri yasayla yapılmalıdır.

Kamu hizmeti görevlilerine sağlanan mali hakların haktanır ve dengeli olması, özellikle katsayıyı belirleme aşamasında büyük önem taşımaktadır. Buna göre katsayı belirlenirken; enflasyon oranı, ulusal gelir artışı, tüketici fiyat endeksleri, genel ekonomik durum, ortalama konut kiralaları, yiyecek, giyecek, yakıt, ulaşım giderleri, öğrenim giderleri, eğlence, kültür etkinlikleri ve tasarruf gibi etmenler dikkate alınmalı ve hareketli merdiven sistemine geçilmelidir. Böylece fiyat hareketlerini yakından izleyen esnek bir ücret sisteminin temeli de atılmış olacaktır.

9. Personel değerlemesinin olduğunca nesnel ve yansız olarak yapılması, personelin performansını ölçecek birtakım nesnel ölçütlerin önceden geliştirilmiş olmasına sıkı sıkıya bağlıdır. Bu ölçütler zaman, nicelik, nitelik ve maliyet yönleriyle ölçme değeri taşıyan performans standartlarıdır. Çağdaş personel değerlendirme

sisteminin temeli olan bu standartların, ülkemizdeki kamu hizmeti görevleri için de görevlerin özellikleri tek tek göz önünde bulundurularak geliştirilmesi, sicil raporlarındaki soruların (değerlemesi yapılan faktörlerin) her hizmet sınıfı için ayrı ayrı saptanması, soruların nesnel ölçmeye uygun duruma getirilmesi, herbir faktör (soru) için boylandırma (rating) yapılması ve böylece performansa ilişkin faktörler açısından personeli birbiriyle karşılaştırmaya olanak hazırlanması, personel değerlemesinin bütün olarak tutarlılık derecesinin artırılması (aynı düzeyde ve aynı nitelikteki personel arasında mesleki yeterlik, verim, yetenek ve öteki farklılıkların gerçekçi biçimde açıklığa kavuşturulması) gereklidir.

10. Kamu kesiminde yürütülen hizmetlerin etkililiğinin artırılmasında personel yeterliğinin yükseltilmesinin büyük payı bulunmaktadır. Bu açıdan hizmetiçi eğitim konusuna önemle yaklaşılması temel ilke olmalıdır. Bu çerçevede:

a. Kamu kurum ve kuruluşlarındaki yöneticilerin, hizmetiçi eğitimin önemine ve yararına inanmaları, bunun insangücüne yapılan verimli bir yatırım olduğu düşüncesini benimsemeleri sağlanmalıdır.

b. Hizmetiçi eğitim programlarına katılanlara, yükselmelerde eşit koşullarla öncelik sağlanmalıdır.

c. Eğitilecek personelin seçiminde, uygulanacak eğitim programlarının özellikleri göz önünde bulundurulmalıdır.

d. Hizmetiçi eğitim yapılan yerler ve merkezler, konunun önemi düzeyinde ve katılan personelin gereksinimlerine karşılık verecek nitelikte ve belli standartlara göre örgütlenmeli ve donatılmalıdır.

e. Hizmetiçi eğitim birimlerinde ve merkezlerinde çalıştırılacak personelin görev tanımları yapılmalı; personel seçimi ve istihdamı buna göre gerçekleştirilmelidir.

f. Eğitim merkezlerindeki sıkışıklığı önlemek üzere eğitim göreceklere optimal sayısı belirlenmelidir.

g. Hizmetiçi eğitim merkezlerinde çeşitli sportif ve kültürel etkinliklere de yer verilmeli, bu amaçla, bu merkezlerde gerekli fiziksel olanaklar geliştirilmelidir.

h. Kamu kurum ve kuruluşları, birbiriyle ilgili görülen konularda ortak programlar düzenleyebilmeli, eğitim araç ve gereçleri konusunda birbirlerine yardımcı olmalı, gerektiğinde eğitici elemanlardan, yayınlardan ve tesislerden ortaklaşa yararlanabilmelidir. Böylece boş kapasite sorunu da gerçekçi bir çözüme kavuşturulmalıdır.

i. Ders ve kurs ücretleri, konuya çekicilik kazandırmak amacıyla yeniden gözden geçirilmelidir.

j. Eğitim birimlerinde ve merkezlerinde yetişmiş nitelikli eleman çalıştırılabilmesi için, kadro ve akçalı olanaklar çekici duruma getirilmeli, uygun bir çalışma ortamı yaratılmalı, eğitici personele konuyla ilgili yayınlar ulaştırılmalı, bu personelin konularıyla ilgili olarak iç ve dış seminerlere, kurs ve toplantılara katılmaları sağlanmalıdır.

k. Hizmetiçi eğitimde eğitici olarak sürekli ya da süreksiz görev alacak personele, pedagojik formasyon kazandırmak üzere uzman kuruluşlarca eğitimcilerin eğitimi, vb. türde kısa ya da uzun süreli kurs ve seminerler düzenlenmelidir.

l. Eğitim programlarında, eğitim etkinliklerinin daha verimli olmasını sağlayacak çağdaş eğitim araç ve gereçlerinden yararlanılmalı; konuların işlenmesinde, görsel-ışitsel eğitim araçlarının kullanımı yaygınlaştırılmalıdır.

m. Dar personel kadrosu ile çalışmakta olan kurum ve kuruluşlarda, personelin görevinden hizmetiçi eğitim için ayrılmasının güçlüğü gözönünde bulundurularak, personelin işbaşında eğitimlerini gerçekleştirmek üzere programlar yapılmalı, bunun için yazılı doküman ve elkitapları hazırlanmalıdır.

n. Hizmetiçi eğitim programlarının amacına ulaşma derecesini ortaya koymak ve program geliştirmek üzere yapılan değerlendirme çalışmaları; yalnızca eğitilen grubun eğitim programı hakkında izlenimlerini saptamakla kalmayıp, bu grubun eğitim gördüğü konulardaki öğrenme derecelerini ölçmeye, eğitimden sonra işbaşındaki personel davranışlarında ortaya çıkan değişiklikleri saptamaya ve eğitimin sonuçları yönünden değerlendirilmesine de yer vermelidir. Böylece, dört aşamalı bir değerlendirme yapılarak eğitim etkinliklerinin başarı derecesi tam olarak ortaya konmalıdır.

11. Sözleşmeli personel çalıştırılması, 1897 sayılı yasayla düzenlenmiştir. Ancak bu düzenlemenin daha işlevsel duruma getirilmesi için uygulamada ortaya çıkan aksaklıkların giderilmesi gereklidir. Sözleşmeli, uzmanlık ve özel meslek bilgisi gerektiren görevlerin ve bu görevlerde sözleşmeli statüde çalıştırılacak personelin özellikleri belirlenmeli ve tanımlanmalıdır. Bu bağlamda günümüzde uygulandığı gibi aynı ya da benzer görevlerde hem kadrolu hem de sözleşmeli personel çalıştırılması uygulaması kaldırılmalıdır.

12. GAP bölgesi, yakın gelecekte bir enerji ve sulama kaynağı olacak; yöresinde tarıma dayalı üretimle çeşitli endüstri, yatırım ve dışsati merkezleri olma niteliği kazanacaktır. Ancak bu durum istihdam, konut, yerleşim, kentleşme, turizm, haberleşme, güvenlik, sağlık, çevre, eğitim ve kültür gibi pek çok konuda yeni sorunlar da ortaya çıkaracaktır.

GAP ve benzeri büyük projeler için düşünülen çeşitli meslek ve sınıftan personel, öncelikle bölgenin ekonomik ve sosyal açılardan taşıdığı önemin bilincinde olmalıdır. Bu nedenle, bu tür projeler için düşünülen personelin yetiştirilmesi özel bir programla ve yerinde uygulamalı olarak ele alınmalı, çalıştırılacak personelin hizmete alınmasında genel uygulamalar dışında, personel yararına ayrıcalıklar da getirilmelidir.

13. Ülkemizde iç ve dış güvenlik dışındaki hemen her konuda özel girişime yer verilen bir döneme girilmektedir. Özel girişimin daha çok ağırlık kazanacağı bu yeni dönemde gerek kamu gerekse özel girişim açısından iyi yetiştirilmiş ve yetiştirilecek personele duyulan gereksinim ön plana çıkmaktadır.

Buna göre, ilk ve orta öğretimi de kapsamak üzere lisans ve lisansüstü eğitim konularının çağa ve uluslararası ilişkilerin gereklerine uyacak hedeflere yönelici bir temel program içinde ele alınıp gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Bu programla birlikte, eldeki işgücü potansiyelinin de bu yönde ve yeni bir anlayışla geliştirilmesi yoluna gidilmelidir.

Bu bağlamda:

a. Lisans ve lisansüstü eğitimde varolan uzmanlık dalları artırılmalıdır.

b. Avrupa Toplulukları standartları çerçevesinde yetiştirilmeleri öngörülen personelin seçimi ve eğitimi konularına özel bir önem verilmelidir.

c. Dünya çapındaki gelişmeleri gerek yerinde, gerekse yayınlarla izleyebilmeleri açısından, bugün personelin genel anlamda yetersiz olan yabancı dil bilgilerini geliştirecek çalışmalar yapılmalı ve bu konuda varolan çalışmalar yönlendirilmelidir.

d. Personelin çağdaş teknolojinin gerektirdiği büro aygıtlarını kullanmada ve özellikle bilgisayar konusunda yetiştirilmeleri sağlanmalıdır.

14. Sosyal güvenlik kurumlarının aktüer dengeleri korunmak koşuluyla emeklilik için gereken hizmet süresi ve yaş sınırının belli bir noktada dengelenmesi gereklidir. Yaş sınırının 3285 sayılı yasayla getirildiği gibi kadın katılımcılar için 55, erkek katılımcılar için 60 olarak yükseltilmesi durumunda, katılımcının emeklilikteki yaşam süresinin (ülkemizde yaklaşık 64 yaş olan yaşam süresi ortalamasına göre) pek de uzun olmayacağı sonucuna varılabilir. Bu nedenle, emekliliğe hak kazanabilmedeki yaş sınırının aşırı ölçüde yüksek tutulmaması gerekmektedir.

Bu anlayış içinde, çalışanların emekliliğe hak kazanmalarındaki yaş sınırının, kadın ve erkek katılımcılar için eşitlenerek 25 yıl fiili hizmet vermiş olma koşulu göz önünde bulundurulacak biçimde saptanması uygun bulunmaktadır.

15. Ülkemizde nüfus artış hızı %2,5 oranını koruduğundan ve bebek ölüm oranları da giderek azalma gösterdiğinden, genç nüfus yoğunluk kazanmakta; bu da işsizlik oranında artışa yol açmaktadır. Artan nüfusa iş bulmak için, devletin ekonomik ve toplumsal önlemleri çerçevesinde; bir yandan altyapı yatırımları yaparak ve bir yandan da özel sektörü yatırım yapmaya özendirerek yeni çalışma alanları açılmasına olanak sağlanmalıdır.

16. Emekli aylığı ve emekli ikramiyelerinde iyileştirme yanında iç tutarlılık da sağlanmalıdır.

Bu çerçevede:

a. Kamu hizmeti görevlilerine çalıştıkları süre içinde sağlanan, kişiye bağlı mali haklar yanında, gördükleri hizmete bağlı olarak sağlanan mali haklardan da emekli keseneği kesilmeli, böylece katılımcıların emekli olduklarında daha doyurucu bir emekli aylığına kavuşmaları gerçekleştirilmelidir.

b. Emeklilik hakkını kazanan kamu görevlilerine, emekliye ayrılmalarına gerek kalmadan, 25 aylık tutarındaki emekli ikramiyeleri faizsiz kredi olarak ödenebilmelidir.

IX

BÜROKRATİK YÖNTEM VE İŞLEMLER

A. DURUM

1. Bürokrasi terimi büyük ölçekli bir örgütlenmeyi anlattığı gibi duygusal ve kötuleyici anlamda örgütün bir hastalığı olarak da kullanılan birden çok anlamlı bir sözcüktür. Nitekim bu sözcüğün pekçok yerde daha çok kamu görevlileri anlamında kullanıldığı da gözlenmektedir. Yine kimi zaman, bütün bir kamu yönetimi düzeninin adı olarak da bürokrasi sözcüğü kullanılabilir.

Kuruluşlar, amaçlarını gerçekleştirmek için birtakım işlemler yapar ve bunun için bazı kurallar koyup bunları uygularlar. Bürokratik işlem adı verilen bu işlem ve kurallar, aslında, yapılması ve yerine getirilmesi gereken yürütme kapsamındaki görevlerdir. Ancak bu işlem ve kurallar iş sahibi vatandaşları rahatsız edecek derecede artıp zaman, para, kaynak ve emek savurganlığına yol açacak bir duruma geldiğinde, bürokratik işlemler ve dolayısıyla da bürokrasi, kötuleyici bir anlam kazanmış olmaktadır. Bu noktada, kırtasiyecilik ve formalitecilik kavramları da çoğu kez aynı anlamda kullanılan sözcüklerdir.

Kurumsal düzeyde yapılan yönetimi geliştirme ve bürokratik işlemleri azaltma etkinlikleri, kamu kurum ve kuruluşlarının yapı ve işleyişlerinde görülen tikanıklıkların, eksikliklerin ve yönetsel sorunların bilimsel yöntemle araştırılıp ortaya çıkarılması ve bunlara uygun çözüm yolları geliştirilmesiyle ilgili bulunmaktadır. Belirtilen etkinliklerin temel amacı, kuruluşun daha az harcama ve emekle, kısa zamanda, daha iyi hizmet ya da mal üretmesini sağlamaktır.

2. Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusu yıllardan beri, çeşitli yönleriyle gündeme getirilmiş ve araştırma konusu yapılmıştır. Yapılan çalışmalardan kimi olumlu sonuçlar alınmışsa da, yönetimi iyileştirme ve bürokratik işlemleri olabildiğince basitleştirme çalışmalarında beklenen sonuca tam olarak ulaşılabildiğini söylemek olanaklı değildir.

3. Ekonomik ve toplumsal alanda ortaya çıkan değişme ve gelişmelerin; ister istemez, kamu yönetiminin amaçlarında, yöntemlerinde ve uyguladığı tekniklerde de yeni duruma uyarlanma yönünde birtakım değişiklikleri gerekli kılması gerçeğine karşın, bunun her koşulda amaca uygun biçimde yapılabildiği söylenemez.

4. Yönetimsel işlemleri düzenleyen yasa, tüzük, yönetmelik, vb. mevzuatta kimi zaman gereksiz sayılabilecek ayrıntılara girilmesi, uygulama geçerliğini yitiren hükümlerin yürürlükten kaldırılmaması ya da bunların günün koşullarına uyarlanmaması gibi nedenler, uygulamada işlerin uzamasına ve hizmet gecikmelerine yol açmaktadır.

Öte yandan özellikle yöneticilerin varolan yetkilerini kullanmaktan kaçınmaları ve işgörenlerin sorumluluk üstlenmeme yönünde edindikleri olumsuz alışkanlıklar da yönetimsel işlemlerin gerçekleştirilmesinde etkililiği azaltan bir rol oynamaktadır. Kuruluş ölçeğinde görev, yetki ve sorumluluk dağılımına gerekli açıklığın getirilmemiş olmasının da bunda büyük etkisi vardır.

5. Yönetimin iyileştirilmesi ve bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi konusunda, mevzuattan kaynaklanan aksaklıkların giderilmesi, daha çok kurum siyasetlerini yürüten üst yönetimin genel sorumluluk alanına girmekle birlikte; üst düzey yöneticilerinin bu tip konulara gereken duyarlılığı genellikle göstermedikleri görülmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden birisi, yönetimsel uygulamaların değerlendirilmesine gereken titizliğin gösterilmemesi ve yönetimde düzenli bir geribesleme (feedback) sisteminin kurulamamış olmasıdır.

6. Kuruluşların yaptığı işlem ve uyguladıkları yöntemlerin sürekli olarak geliştirilip iyileştirilmesi, örgütsel işleyişteki etkililiğin bir gereğidir. Kimi kamu kuruluşlarında bu amaçla kurulmuş olan Organizasyon ve Metot birimleri, yararlı hizmetler görmüşlerse de zamanla işlevlerini yitirmişlerdir.

Oysa, kuruluşların, örgütlerini ve yöntemlerini geliştirip iyileştirme ile ilgili sorunları, her geçen gün önemini artırarak sürmektedir.

7. Bürokratik işlemlerin basitleştirilmesi çabalarının belirli bir araştırmaya dayanması gerekmesine karşın; kamu kuruluşlarında, yönetimsel sorunları bilimsel bir yaklaşımla ele alıp, bunlara uygun çözüm yolları getirecek nitelikte eleman sayısı yok denecek kadar azdır. Bu konularda yetişmiş elemanlar bulunabildiği durumlarda da yöneticilerin bunlardan yeterince yararlandıklarını söylemek zordur.

Öte yandan, bu işleri yapabilecek nitelikteki elemanlar da, belli bir statüye ve güvenceye kavuşturulmadıkları için başka görevlerde çalışmayı yeğlemektedirler.

8. İş sahipleriyle işgörenlerin doğrudan ilişkide bulunduğu kuruluşlarda, kimi zaman, bunlar arasında görülen iletişim aksaklıkları ve yetersizlikleri, daha çok her iki tarafın eğitim yetersizliğinden doğmaktadır. Kuruluşların büyük bir kesimi, işgörenlerin davranışlarını iyileştirmek amacıyla yapılması gereken hizmetiçi eğitime yeterince önem vermemektedir.

9. İş sahiplerinin, kamu kuruluşlarındaki işlerini yürütürken kendilerine yol gösterecek, gerekli belgelerin neler olduğunu, nereden sağlanacağını ve nasıl doldurulacağını açıklayan bir görevlinin ya da yazılı bir kılavuzun bulunmaması da işlerin yürütülmesinde zorluklara ve gecikmelere yol açmaktadır.

10. İş sahiplerinin beyanının yeterli olabileceği kimi iş ve işlemlerde bile, bu yola gidilmemekte ve sonradan istenebilecek ya da hiç istenmeyecek belgeler, işin başlangıcında istenerek, bürokratik işlemler gereksiz yere çoğaltılmaktadır. Nitekim kimi kurumların personel alımında, sınavı kazanıp kazanamayacağı belli olmayan adaylardan, sınava girmeden önce, sağlık raporu, savcılıktan belge, diplomanın noterden tasdikli örneği, askerlik terhis tezkeresi, vb. belgelerin istenmesi bunun tipik bir örneğidir.

11. İş ve işlemleri yavaşlatan nedenlerden birisi, kamu kuruluşlarının yerleşme düzeniyle yakından ilgilidir. Aynı kuruluşun kent içinde birbirinden uzak yerlerdeki binalara dağılmış bulunması hizmetin görülmesinde zaman kaybına yol açmaktadır.

Öte yandan, kamu kuruluşlarının yerleştikleri binaların yapısı ile kullanma alanları birbirlerinden çok farklıdır ve bunlarda herhangi bir standarda da uyulmamaktadır. Dolayısıyla hizmet binalarında birimlerin ve büroların yerleşme biçimi, işlerin yürütülmesinde olumlu ya da olumsuz etki yapabilmektedir.

12. Bürokratik iş ve işlemlerin yürütülmesinde önemli bir yeri alan formlara, çoğu kamu kuruluşlarında gereken önem verilmemektedir. Nitekim bu formların, form tekniğine uygun olarak düzenlenmediği ve iş sahiplerince kolayca doldurulamadığı görülmektedir. Bunda, formların hazırlanışını, sayısını, çeşidini ve basımını denetim altında bulunduracak, kurumsal düzeyde bir birim bulunmamasının etkisi önemli bir rol oynamaktadır.

B. ÖNERİLER

1. Bugüne kadar, yönetimi geliştirme yöntemleri ve bürokratik işlemleri düzenleme çalışmaları, genellikle amaca dönük olmaktan uzak kalmış, bu yüzden de yapılan çalışmalarda istenilen sonuca

ulaşılamamıştır. Buna göre yönetimi iyileştirme yönündeki çalışmalar, değişim sürecinin bir parçası olarak ele alınmalı ve zaman içinde sürekli bir gelişmeyi sağlayıcı nitelikte sürdürülmelidir.

Yönetimin geliştirilmesi çalışmalarına, değişen koşullar ve gereksinimler de gözönünde bulundurularak; örgütün amaçları, yapısı, personeli, uygulanan yöntemler, işlemler ile donatım ve yerleşme konuları açısından bütünlük içinde yaklaşılmalıdır.

2. Yönetimin geliştirilmesi, yöntemlerin ve işlemlerin düzenlenmesi çalışmalarında, varolan mevzuat çoğu kez aşırı ölçüde sınırlayıcı olmaktadır. Bu açıdan kuruluşların yönetimiyle ilgili yasalar hazırlanırken; genel ilkelerin ve yetkilerin belirtilmesiyle yetinilmeli, alt düzeydeki metinlerle düzenlenebilecek ayrıntılara gitmekten olabildiğince kaçınılmalıdır. Bu bağlamda iş ve işlemlere ilişkin, sıklıkla değişebilir nitelikteki düzenlemelerde, esnek bir yaklaşım benimsenmeli ve bunlar zaman zaman gözden geçirilerek, değişen koşullara ve gereksinimlere yanıt verecek bir durumda tutulmalıdır.

3. Yönetimin geliştirilmesi, yöntem ve işlemlerin düzenlenip basitleştirilmesi konularında merkezi düzeyde alınabilecek birtakım önlemler olmakla birlikte, asıl görevin uygulamadan sorumlu kurumlarda olduğu gözden uzak tutulmamalıdır.

Yönetimi geliştirme, yöntem ve işlemleri düzenleme çalışmaları sürekli olarak yapılması gereken görevler olduğundan; kuruluşlarda, bu görevleri yapmak üzere kurumsal düzeyde yönetimi geliştirme birimleri kurulmalıdır. Kurulacak bu alt birimlerin örgüt içindeki yerleri ise, APK birimleri olmalıdır.

Yönetimi geliştirme biriminin kurulmasına gerek bulunmayan kuruluşlarda ise, aynı görevler yine APK birimlerince gerçekleştirilmeli, bunun için anılan birimlerde, bu görevleri yapacak uzman personelin istihdamına yönelinmelidir.

4. Yönetimi geliştirme birimlerinde çalışacak personel; konuyla ilgili dallarda en az lisans düzeyinde eğitim görmüş, bir araştırmacıda bulunması gerekli niteliklere sahip, yetenekli kişiler arasından seçilmelidir. Bu birimlerde nitelikli işgücünün istihdamını özendirici önlemler alınmalıdır.

5. Yönetimi geliştirme birimlerinden beklenen optimum yararın sağlanabilmesi için, üst düzey yöneticilerin bu konulara gereken önemi vermesi ve düşünsel olarak hazırlıklı bulunması gerekir. Bunun sağlanabilmesi için de TODAİE'ce, üst düzey yöneticilere dönük kısa süreli hizmetiçi eğitim programları düzenlenmelidir.

6. Kamu kuruluşlarında ortaya çıkan yönetsel sorunlar, yönetimi geliştirme birimlerince bilimsel olarak ele alınıp incelenmeli ve çözüm için öneriler getirilmelidir.

Bu bağlamda, genellikle bütün kamu kuruluşlarında ortak bir nitelik taşıyan aşağıdaki önerilerin uygulamaya konulması için gerekli önlemler alınmalıdır:

a. Kuruluşlarda görevli personelin görev, yetki ve sorumluluklarına açıklık kazandırılmalıdır. Görev, yetki ve sorumlulukları içeren yönetsel metinler, zaman zaman gözden geçirilerek değişen koşullara uygun duruma getirilmelidir.

b. İş ve işlemlerin gereksiz yere uzamaması ve sorunların yerinde ve zamanında çözülebilmesi için, üst düzey yöneticilerin yetkileri, olabildiğince, alt kademelere aktarılmalıdır.

c. Yönetim-halk ilişkileri geliştirilmeli, halkın yönetimin işleyişi konusunda bilgilendirilmesi sağlanmalıdır. Özellikle halkla yakın ilişkisi olan kamu kuruluşlarının, yurttaşlarca yapılan başvurularda izlemeleri gerekli yolları tanıtıcı kılavuzlar hazırlamaları sağlanmalıdır.

d. İş sahiplerinden, zorunlu olarak istenmesi gerekenler dışında belge istenmemeli, yurttaşların beyanı temel alınmalıdır.

e. Kamu kuruluşlarının, görevlerinin niteliklerine uygun olarak yapılmış kendi hizmet binalarında çalışmaları ilkesi benimsenmeli; kiralık apartman dairelerinde, uygun olmayan yerleşme koşulları içinde ya da birbirinden uzak binalara bölünmüş olarak çalışmakta olan kuruluşlar, bir program içinde, kendi hizmet binalarına kavuşturulmalıdır.

f. Kamu kuruluşlarının hizmet binalarına yerleşmeleri, bir yerleşme etüdüne dayandırılmalı ve yerleşmede, iş akımının gereklerini dikkate alan bir yaklaşım benimsenmelidir.

g. Kurumların, çeşitli amaçlarla kullandıkları formlar, ilgili birimlerle de işbirliği yapılarak; yönetimi geliştirme birimlerince ya da kurumda böyle bir birim yoksa, bu konuda görevlendirilmiş ilgili uzmanlarca APK birimleri tarafından hazırlanmalıdır. Bu hazırlamada, formlar, özel tekniklere göre ve amaca en uygun biçimde düzenlenmelidir.

Aynı biçimde, varolan formlar, bir program içinde ele alınıp incelenmeli; kaldırılması, geliştirilmesi ve değiştirilmesi gerekenler belirlenerek, bunlarda amaca uygunluk sağlanmalıdır.

EK 1

KAMU YÖNETİMİ ARAŞTIRMA PROJESİNDE ÖNERİLEN
BAKANLIKLAR LİSTESİ

Mevcut Bakanlıklar (Haziran 1991) Kaldırılması Önerilen Bakanlıklar

Kurulması Önerilen Bakanlıklar

1. Adalet
2. Milli Savunma
3. İçişleri
4. Dışişleri
5. Maliye ve Gümrük
6. Milli Eğitim
7. Bayındırlık ve İskân
8. Sağlık
9. Ulaştırma
10. Tarım Orman ve Köyişleri
11. Çalışma ve Sosyal Güvenlik
12. Sanayi ve Ticaret
13. Enerji ve Tabii Kaynaklar
14. Kültür
15. Turizm

1. Tarım Orman ve Köyişleri
2. Sanayi ve Ticaret
3. Enerji ve Tabii Kaynaklar

1. Tarım
2. Çevre ve Doğa Koruma
3. Sanayi
4. Ticaret
5. Hazine
6. Denizişleri
7. Enerji ve Madencilik
8. Bilim ve Teknoloji
9. Gençlik ve Spor

EK 2

KAYA PROJESİNİN KURULUŞU

PROJE YÖNETİM KURULU

Prof.Dr.Nuri TORTOP (Başkan)
Prof.Dr.Turgay ERGUN
Prof.Dr.Turgut TAN
Prof.Dr.Ömer BOZKURT
Doç.Dr.Yücel ERTEKİN
Doç.Dr.Doğan CANMAN
Doç.Dr.Ömer PEKER
Dr.Selçuk YALÇINDAĞ

PROJE YÖNETİCİSİ*

Prof.Dr.Turgay ERGUN

GENEL RAPOR KURULU

KURUL BAŞKANI VE EDİTÖR : Prof.Dr.Turgay ERGUN
GENEL RAPORTÖR : Dr.Feyzi ULUĞ
RAPORTÖRLER : Süha OK
Mehmet ÖZGÜVEN

MERKEZİ YÖNETİM ARAŞTIRMA GRUBU

ARAŞTIRMA GRUBU BAŞKANI : Prof.Dr.Turgay ERGUN
ARAŞTIRMA GRUBU RAPORTÖRÜ : Dr.Feyzi ULUĞ
ARAŞTIRMA GRUBU ÜYELERİ : Süha OK
Kenan OKAN
Mehmet ÖZGÜVEN
Dr.Feyzi ULUĞ

EK 2 - devam

MALİ VE EKONOMİK YÖNETİM ARAŞTIRMA GRUBU

ARAŞTIRMA GRUBU BAŞKANI : Prof.Dr.Turgut TAN
ARAŞTIRMA GRUBU ÜYELERİ : Ökmen ATAMYILDIZ
Dr.Tayfur ÖZŞEN
Halit SALTIK
YARDIMCI ARAŞTIRMACI : Hazım ARIKAN

AVRUPA TOPLULUKLARINA YÖNETSEL UYUM ARAŞTIRMA GRUBU

ARAŞTIRMA GRUBU BAŞKANI : Prof.Dr.Ömer BOZKURT
YARDIMCI ARAŞTIRMACI : Kâmil Ufuk BİLGİN

TAŞRA VE YURTDIŞI KURULUŞLARI ARAŞTIRMA GRUBU

ARAŞTIRMA GRUBU BAŞKANI : Doç.Dr.Yücel ERTEKİN
ARAŞTIRMA GRUBU RAPORTÖRÜ : Ahmet KARABİLGİN
ARAŞTIRMA GRUBU ÜYELERİ : Arif AKIL
A.Fikret AR
Nihat AYTÜRK
Âli BİNKAYA
Ahmet KARABİLGİN
Dr.Tayfur ÖZŞEN
Kemal YURDADOĞAN
YARDIMCI ARAŞTIRMACI : Kâmil Ufuk BİLGİN

YEREL YÖNETİMLER ARAŞTIRMA GRUBU

ARAŞTIRMA GRUBU BAŞKANI : Dr.Selçuk YALÇINDAĞ
ARAŞTIRMA GRUBU RAPORTÖRÜ : Ziya ÇOKER
ARAŞTIRMA GRUBU ÜYELERİ : Ahmet BAŞSOY
Ziya ÇOKER
A.Nazif DEMİRÖZ
E.Zihni GÜRSOY
Bedri NAZLIOĞLU

PERSONEL REJİMİ ARAŞTIRMA GRUBU

ARAŞTIRMA GRUBU BAŞKANI : Doç.Dr.Doğan CANMAN
ARAŞTIRMA GRUBU RAPORTÖRÜ : İhsan SULHUN
ARAŞTIRMA GRUBU ÜYELERİ : Doç.Dr.Oya ÇİTÇİ
İhsan SULHUN
YARDIMCI ARAŞTIRMACILAR : M.Kemal ÖKTEM
Tülün YÜCEL

BÜROKRATİK İŞLEMLERİN BASİTLEŞTİRİLMESİ ARAŞTIRMA GRUBU

ARAŞTIRMA GRUBU BAŞKANI : Doç.Dr.Ömer PEKER
ARAŞTIRMA GRUBU RAPORTÖRÜ : M.Şükrü SAYGI
ARAŞTIRMA GRUBU ÜYELERİ : Doç.Dr.Ömer PEKER
M.Şükrü SAYGI

PROJE SEKRETERLİĞİ

PROJE SEKRETERİ : Reşat USLU
PROJE YÖNETİM KURULU
BAŞKANI SEKRETERİ : Hayrünnisa ÖZER
PROJE YÖNETİCİSİ SEKRETERİ : Nuray SİVRİ
PROJE SAYMANI : Şevket KANBİR

BİLGİ İŞLEM BÜROSU : Filiz KİBAROĞLU

İsrafil KOÇAK

DOKÜMANTASYON BÜROSU : Güngör ALPAGOT

Ayşe DOKUMACI

Gülizar POLAT

YAZI İŞLERİ : Fatma DİNÇER

Rukiye DÜZEL

Neriman OZAN

Remziye ÇIĞRI

Gülbül GÜLER

Hatice YILDIRIM

Gülseren KILIÇ

Yasemin KOCA

Serap ZEYREK

BASKI ve CİLT İŞLERİ : Hüseyin ÜSTÜN

İsa EROL

YARDIMCI GÖREVLİ : Kadir KARAÇALI

(*) Proje Yöneticiliğine Ekim 1989-Nisan 1990 tarihleri arasında Dr.Selçuk YALÇINDAĞ vekâlet etmiştir.

EK 3/A

KAYA PROJESİ GRUP ARAŞTIRMA RAPORLARI LİSTESİ

Grup Araştırma Raporunun Adı

1. Merkezi Yönetim Araştırma Grubu Raporu
2. Mali ve Ekonomik Kuruluşlar Araştırma Grubu Raporu
3. Avrupa Toplulukları ile İlgili Yönetmelik Teşkilatlanma Raporu
4. Taşra ve Yurtdışı Kuruluşları Araştırma Grubu Raporu
5. Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu
6. Personel Rejimi Araştırma Grubu Raporu
7. Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Araştırma Grubu Raporu

EK 3/B

KAYA PROJESİ GRUP ARAŞTIRMA ALT RAPORLARI LİSTESİ

Rapor No: Alt Raporun Adı Hazırlayan

Rapor No:	Alt Raporun Adı	Hazırlayan
	MERKEZİ YÖNETİM	
MY 001	Türkiye'de Araştırma Hizmetleri	Kenan OKAN
MY 002	Türk Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve Enformasyon	Dr.Feyzi ULUĞ
MY 003	Başbakanlık Devlet Durum Başkanlığı	Kenan OKAN
MY 004	Tarım Hizmetleri ve Örgütlenmesi	Süha OK
MY 005	Türk Milli Eğitim Sisteminde Örgütlenme ve Örgütsel Yapı	Dr.Feyzi ULUĞ
MY 006	Çevre ve Doğa Koruma Hizmetlerinin Örgütlenmesi	İsmet ÖZTUNALI
MY 007	Türkiye'de Yaygın Eğitim	Kenan OKAN
MY 008	Başbakanlık Diyanet İşleri Başkanlığı	Kenan OKAN
MY 009	Sanayi Hizmetlerinin Örgütlenmesi	İsmet ÖZTUNALI
MY 010	Türkiye'de Ulaştırma Hizmetleri	Kenan OKAN
MY 011	Türkiye'de Kültürel Örgütlenme ve Kültür Yönetimi	Dr.Feyzi ULUĞ
MY 012	Vakıf Hizmetleri ve Örgütlenmesi	Nihat AYTÜRK
MY 013	Başbakanlık	Kenan OKAN
MY 014	Türkiye'de Madencilik Hizmetleri	Süha OK
MY 015	Türkiye'de Sağlık Hizmetleri	Kenan OKAN

MY 016	Kamu Yönetiminde Planlama İşlevi	Dr.Tayfur ÖZŞEN
MY 017	Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulları	Kenan OKAN
Ar.Grubu		
Rapor No:	Alt Raporun Adı	Hazırlayan
	MERKEZİ YÖNETİM	
MY 018	Türk Kamu Yönetiminde Teftiş	Kenan OKAN
MY 019	Kamu Yönetiminde Eşgüdüm	Dr.Feyzi ULUĞ
MY 020	Turizm ve Turizm Hizmetlerinin Örgütlenmesi	A.İhsan YENER
	AVRUPA TOPLULUKLARINA YÖNETSEL UYUM	
AT 001	Avrupa Topluluklarıyla İlişkilerin Yönetsel Tabanı	
AT 002	Avrupa Topluluklarıyla İlişkilerin Yönetsel Tabanı (2)-Temel Belgeler	
	TAŞRA VE YURTDIŞI KURULUŞLARI	
TYK 001	İllerin Kuruluş ve Fonksiyonlarının Yeniden Düzenlenmesi	A.Fikret AR
TYK 002	İl Planlama ve Koordinasyon Müdürlükleri	Dr.Tayfur ÖZŞEN
	YEREL YÖNETİMLER	
YY 001	Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri	Ahmet KARABİLGİN
YY 002	Anakent Belediyelerinin Yönetimi	Ahmet KARABİLGİN
YY 003 (A)	Özel İdare Gelirleri	Ziya ÇOKER
YY 003 (B)	Özel İdare Gelirleri	Ziya ÇOKER
Ar.Grubu		
Rapor No:	Alt Raporun Adı	Hazırlayan
	YEREL YÖNETİMLER	
YY 004	Belediyelerin Gelirleri	Ziya ÇOKER
YY 005	Belediyenin Organları	Bedri NAZLIOĞLU
YY 006	Belediye Kurulması	Bedri NAZLIOĞLU
YY 007	Belediye Suçları ve Cezaları	Bedri NAZLIOĞLU
YY 008	Yerel Yönetimler ve Çevre Sorunları	Ahmet KARABİLGİN
YY 009	Kırsal Alanda Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli	Ziya ÇOKER
YY 010	Balıkesir İlinde, Bazı İlçelerinde ve Bazı Belediyelerinde Yapılan, Kırsal Yöre Yerel Yönetim Modeline İlişkin Alan Araştırması Özeti	Ziya ÇOKER
YY 011	Yerel Yönetimlerce Yapılacak Eğitim Öğretim Hizmetleri	Ahmet BAŞSOY
YY 012	Belediyelerin Bazı Görevleri	Bedri NAZLIOĞLU
YY 013	Yerel Yönetimlerin Ekonomik Girişimleri	Ahmet KARABİLGİN
YY 014	Yerel Yönetim Birlikleri	Ahmet KARABİLGİN
YY 015	Yerel Yönetimlere Devlet Yardımları	Ahmet KARABİLGİN
YY 016	Belediye Giderleri ve Belediyelerin Görevleri ile Harcamalarının Karşılaştırılması ve Finansman Sağlama Yol ve Yöntemleri	Ziya ÇOKER

YY 017	Federal Almanya'da İdari Reform ve Yerel Yönetimler	Ziya ÇOKER
YY 018	Yerel Yönetimlere Fon Yardımları	Ahmet KARABİLGİN
Ar.Grubu		
Rapor No:	Alt Raporun Adı	Hazırlayan
	YEREL YÖNETİMLER	
YY 019	Belediyelerin İdari Yargı ve İdare Kurulları ile İlişkileri	Bedri NAZLIOĞLU
YY 020	Ticaret ve Sanayiye İlişkin Yerel Nitelikli Görevlerin Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Paylaştırılması	Ziya ÇOKER
YY 021	Danimarka'da Yerel Yönetimler	Ziya ÇOKER
YY 022	İngiltere'de Yerel Yönetimler ve Sorumlu Oldukları Hizmetler	Ziya ÇOKER
YY 023	Kırsal Yörede Yerel Yönetim Reformu	Ziya ÇOKER
YY 024	Kırsal Yöre Yerel Yönetim Sonuçlarına İlişkin Anket ve Özet Sonuçları	Ziya ÇOKER
YY 025	İl Özel İdarelerinin Organları	Ahmet BAŞSOY
YY 026	Çanakkale ve Tekirdağ İllerinde ve Belediyesinde Yapılan Araştırmanın Sonuçları	A.Nazif DEMİRÖZ
YY 027	Yerel Yönetimlere Bırakılması Düşünülen Bazı Merkezi İdare Görevleri ile İlgili Monografi	A.Nazif DEMİRÖZ
YY 028	Merkezi Yönetimden Yerel Yönetimlere Devredilebilecek Görevler (Sağlık Sektörü)	Ahmet KARABİLGİN
YY 029	Zonguldak İli, Kuşadası, Haymana İlçeleri Yerel Yönetim Alan Araştırması	Erol Zihni GÜRSOY
YY 030	Köy Yerel Yönetim Organları	Erol Zihni GÜRSOY
Ar.Grubu		
Rapor No:	Alt Raporun Adı	Hazırlayan
	YEREL YÖNETİMLER	
YY 031	Tarım-Hayvancılık ve Ormanla İlgili Görevler	Ahmet BAŞSOY
YY 032	Yerel Yönetimler Konusunda - Hükümet Programlarında - Siyasal Parti Programlarında - Beş Yıllık Kalkınma Planlarında	Erol Zihni GÜRSOY
YY 033	Yer Alan Görüşler Yerel Yönetimlerin Eğitim Kültür ve Turizm Konularında Üstlenebilecekleri Yeni Görevler	Erol Zihni GÜRSOY
YY 034	Kentsel Yerel Yönetimler Modeline İlişkin Ön Bulgular ve Öneriler	A.Nazif DEMİRÖZ
YY 035	Yerel Yönetimler Kanun Taraması	
YY 036	Yerel Yönetim Birlikleri Kanun Taraması	
YY 037	İl Özel İdareleri Kanun Taraması	
YY 038	Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Kanun Taraması	
YY 039	Köy Yönetimi Kanun Taraması	

YY 040	Mahalle Yönetimi Kanun Taraması	
YY 041	İl Özel İdarelerinin Turizmle İlgili Görevleri	Ahmet BAŞSOY
YY 042	Çevre Sorunları	Ahmet BAŞSOY
YY 043	Kültür ve Sanatla İlgili Görevler	Ahmet BAŞSOY
YY 044	Yönetim Alanı Olarak İllerin ve İlçelerin Özellikleri	Ziya ÇOKER

Ar.Grubu
Rapor No: Alt Raporun Adı Hazırlayan

	YEREL YÖNETİMLER	
YY 045	Sağlıkla İlgili Görevler	Ahmet BAŞSOY
YY 046	İl Özel İdarelerinin Bayındırlık ve İmarla İlgili Görevleri	Ahmet BAŞSOY
YY 047	İl Özel İdarelerinin Kaynakları	Ahmet BAŞSOY
YY 048	Köy Yerel Yönetimi	Erol Zihni GÜRSOY
YY 049	Kırsal Yörede Yerel Yönetim Reformu	Ziya ÇOKER
YY 050	İl Özel İdareleri Raporu	Ahmet BAŞSOY
YY 051	Yerel Yönetimlerde Seçim	Bedri NAZLIOĞLU

	PERSONEL REJİMİ	
PR 001	Türkiye'de Kamu Görevlilerinin Sayısal Görünümü	Doç.Dr.Oya ÇİTCİ
PR 002	Türk Kamu Personel Sistemi (1920-1970)	İhsan SULHUN
PR 003	Avrupa Topluluğu Hukuku, Kadın İstihdamı ve Türkiye	Doç.Dr.Oya ÇİTCİ
PR 004	Kamu Kesiminde Personelin Değerlendirilmesi Üzerinde Ön Araştırma	Tülün YÜCEL
PR 005	Yerel Yönetimler Personeli	Ahmet KARABİLGİN
PR 006	Türk Personel Sistemi Üzerinde Yapılan Araştırma, İnceleme, Bazı Tespitler (1970-1990)	İhsan SULHUN
PR 007	Bakanlık ve Bağlı Kuruluşlarda İnsangücü Planlaması Çalışmaları	M.Kemal ÖKTEM

Ar.Grubu
Rapor No: Alt Raporun Adı Hazırlayan

	PERSONEL REJİMİ	
PR 008	Belediyelere Nicel Bir Yaklaşım	Doç.Dr.Oya ÇİTCİ
PR 009	Türk Kamu Yönetiminde Kadın Görevliler ve Sorunları	Doç.Dr.Oya ÇİTCİ

BÜROKRATİK İŞLEMLERİN BASİTLEŞTİRİLMESİ

BİB 001	Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Çalışmaları I (1923-1988)	Doç.Dr.Ömer PEKER M.Şükrü SAYGI Cahit EMRE Kâzım ERENŞOY A.Cevat ÖZER Selim ÇÖREKÇİ
---------	---	--

BİB 002	Hastanelerde Hasta Akışı, Hasta Kabul ve Randevu Sistemi ile İlgili Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi	Yrd.Doç.Dr.Bilal AK Çetin AKAR Sabahat BAY
---------	---	--

BİB 003	Emlak Vergisinin Beyanında ve Tahsilinde Uygulanan Yöntemlerin Basitleştirilmesi	Doç.Dr.Ömer PEKER M.Şükrü SAYGI A.Osman HASANBEŞEOĞLU
BİB 004	Bürokratik İşlemlerin Artmasında İnsan Davranışları	Prof.Dr.Yıldız KUZGUN Doç.Dr.Üstün DÖKMEN
BİB 005	Kamu Yöneticilerinin Bürokratik İşlemleri Değerlendirmeleri	Doç.Dr.Ali ARSEVEN Doç.Dr.Ömer PEKER M.Şükrü SAYGI

Ar.Grubu	Alt Raporun Adı	Hazırlayan
BİB 006	BÜROKRATİK İŞLEMLERİN BASİTLEŞTİRİLMESİ Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik İşlemlerin Basitleştirilmesi Çalışmaları II	Doç.Dr.Ömer PEKER M.Şükrü SAYGI
BİB 007	Meslek Kuruluşu Yöneticilerinin Bürokratik İşlemleri Değerlendirmeleri	Doç.Dr.Ali ARSEVEN Doç.Dr.Ömer PEKER M.Şükrü SAYGI

KURULUŞ ADLARI DİZİNİ

A

Adalet Bakanlığı 88, 164
Aile Araştırma Kurumu (Başbakanlık) 22
Anadolu Ajansı 20
Anıtlar ve Müzeler Genel Müdürlüğü 97, 101
Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü 121, 124
Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu 20, 103
* Avrupa Topluluğu Eşgüdüm Birimi 152-154
* Avrupa Topluluğu Kurulu 60
Avrupa Topluluğu Üst Kurulu 54

B

BAĞKUR 137,141,142
Bakanlar Kurulu 15-17, 39, 51, 53, 54, 59, 60
* Bakanlar Kurulu Genel Sekreterliği 17
Bakanlıklararası Ekonomik Kurul 53, 54
Bakanlıklararası İktisadi İşbirliği Komisyonu 53
Bakanlıklararası İktisadi İşbirliği Kurulu 53
Banka ve Kambiyo Genel Müdürlüğü 61
Basın Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü 44, 48, 173, 174
Başbakanlık 17-24, 39, 51, 52, 55, 56, 59, 64, 72, 202
Başbakanlık Teftiş Kurulu 41, 43
Baş Hukuk Müşavirliği ve Muhakemat Genel Müdürlüğü 61
Bayındırlık ve İskân Bakanlığı 22, 52, 58, 77, 116, 120-124
* Bilimsel Araştırma Danışma Kurulu 30
* Bilimsel Araştırma Yüksek Kurulu 30
* Bilim ve Teknoloji Bakanlığı 21
Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulu 18, 28, 30

Ç

* Çalışma ve Sosyal Güvenlik Araştırma ve Eğitim Merkezi 136
Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı 18, 22, 24, 52, 88, 131-143, 173, 174
ÇAYKUR 84
Çevre Genel Müdürlüğü 112
Çevre Müsteşarlığı 22, 112, 113
Çevre Sağlığı Araştırma Merkezi 109
* Çevre ve Doğa Koruma Bakanlığı 22, 79, 80, 101, 113, 115, 124, 128
* Çıracılık Eğitimi Dairesi Başkanlığı 90
Çıracılık ve Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğü 84, 85, 90, 93

D

Danıştay 20
Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü 61
Demiryolları Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü 126
* Denizişleri Bakanlığı 129

- Deniz Ulaştırma Genel Müdürlüğü 129
Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü (Başbakanlık) 23
* Devlet Arşivleri Kurumu 20,23
Devlet Bakanları 24, 25, 53, 57, 59
Devlet Demiryolları İşletmesi 126, 128
Devlet Denetleme Kurulu 41, 43, 62
* Devlet Durum Merkezi Başkanlığı 24
* Devlet Enformasyon Başkanlığı 20, 24, 48
Devlet Hava Meydanları İşletmesi 126
Devlet İstatistik Enstitüsü 20, 52, 88, 135, 136, 152
Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü 21, 88
* Devlet Meteoroloji Kurumu 21
* Devlet Opera ve Bale Kurumu 99
Devlet Personel Başkanlığı 20, 24, 187, 202
Devlet Planlama Teşkilatı 18-22, 28, 32-35, 37, 52, 55, 61-63, 112, 151, 152, 173, 174
Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 79, 83, 121, 123, 170, 171
Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü 61
Dış İlişkiler Başkanlığı (Başbakanlık) 18
Dışişleri Bakanlığı 18, 52, 151, 153, 173, 175
Dinöğretimi Genel Müdürlüğü 84, 85
Diyanet İşleri Başkanlığı 20, 143-146, 173, 174
* Doğa Koruma ve Ağaçlandırma Genel Müdürlüğü (Çev.Doğa Kor.Bak.) 113,115
E
* Eğitim Araştırmaları Başkanlığı 91, 93
* Eğitim Teknolojisi Üretimi Genel Müdürlüğü 95
Eğitim ve Öğretim Yüksek Kurulu 86, 90, 91
Ekonomik İşler Yüksek Koordinasyon Kurulu 54
Ekonomi ve Mali İşler Başkanlığı (Başbakanlık) 18
* Ekonomi Yüksek Kurulu 35, 59, 60
Elektrik İşleri Etüt İdaresi 73
Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü 137, 140-142
Emniyet Genel Müdürlüğü 127
* Enerji ve Madencilik Bakanlığı 74, 75
Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı 52, 53, 57, 72-74
Erkek Teknik Öğretim Genel Müdürlüğü 84, 89
Etibank 72, 74
* Etüt Plan Genel Müdürlüğü (Çev.Doğa Kor.Bak.) 113, 114
G
* Gençlik ve Spor Bakanlığı 21
Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü 21
* Güneydoğu Anadolu Ekonomik Kalkınma Kurumu 20
Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı 19, 21, 52, 56

- * Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu 54
* Güzel Sanatlar Kurumu 99
- H
- * Halk Kültürünü Araştırma Dairesi Başkanlığı 103
* Halk Kültürünü Araştırma Kurumu 103
* Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı (Başbakanlık) 24, 44
* Hazine Bakanlığı 22-24, 61, 62
Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı 18, 19, 22, 52, 56, 61, 65, 173, 174
Hizmetiçi Eğitim Dairesi Başkanlığı (MEB) 88, 91
- İ
- İçişleri Bakanlığı 124, 127, 186
İdareyi Geliştirme Başkanlığı (Başbakanlık) 23
İlköğretim Genel Müdürlüğü 84, 85, 90
İller Bankası 121
İşçi Sağlığı ve İş Güvenliği Merkezi 135
İş ve İşçi Bulma Kurumu 132, 134, 135, 187
- K
- Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü 61
Kamu İktisadi Teşebbüsleri 52, 59, 62-64, 69, 104
Kamu İktisadi Teşekkülleri Koordinasyon Kurulu 54
Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı 19, 22, 55, 62, 67
* Kamu Ortaklığı Kurumu 62
Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü (Başbakanlık) 23
Karayolları Genel Müdürlüğü 121, 123, 125, 171
* Karayolları Trafik Genel Müdürlüğü 127, 128
* Kız Teknik Öğretim Genel Müdürlüğü 84, 85, 89
* Koruma ve Kontrol Genel Müdürlüğü (Tar.Orm.Köy.Bak.) 81
Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü 77, 79, 122- 125
Küçükleri Muzır Neşriyattan Koruma Kurulu 18
* Küçük ve Orta Boyutlu Sanayi İşletmeleri Genel Müdürlüğü 66, 67
Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Bşk. 65, 69
Kültür Bakanlığı 96-104, 116, 174
* Kültürel Çevreyi ve Kültür Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü 101
Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Genel Müdürlüğü 97, 101
- M
- * Maden Genel Müdürlüğü 75
Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü 72, 75
Maliye ve Gümrük Bakanlığı 18, 52, 53, 57, 58, 61, 62, 88, 137, 173, 174, 202
Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü (Başbakanlık) 23
Milli Eğitim Akademisi 87, 93
Milli Eğitim Bakanlığı 80, 84-95, 104, 106, 116, 144, 145, 173, 174
Milli Emlak Genel Müdürlüğü 57, 58
Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği 20
Milli İstihbarat Teşkilatı 20
Milli Prodüktivite Merkezi 21
Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı (TBMM) 97
Milli Savunma Bakanlığı 107-107
- O
- Orman Genel Müdürlüğü 79, 115, 124, 171
Orman Ürünleri Sanayi Kurumu 77, 80
Ortaöğretim Genel Müdürlüğü 84, 85, 89, 90
- Ö
- * Öğretmen Eğitimi Genel Müdürlüğü 84, 85, 89, 91
* Ölçü Kontrol ve Kalite Sağlama Kurumu 68
Özel Çevre Koruma Kurumu 22, 113
Özel Öğretim Genel Müdürlüğü 92
- P
- * Para ve Kredi Kurulu 18, 54, 60
* Personel ve Özlük İşleri Dairesi Başkanlığı (Başbakanlık) 24

- Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü (Başbakanlık) 24
Petrol İşleri Genel Müdürlüğü 73
* Planlama ve Eşgüdüm Kurulu 37, 39
* Proje ve Uygulama Genel Müdürlüğü (Tar.Orm.Köy.Bak.) 79, 81, 82
- S
- Sağlık Bakanlığı 104-110, 174
* Sanayi Araştırma ve Geliştirme Başkanlığı 66, 67
* Sanayi Bakanlığı 61, 66, 68, 69
* Sanayi Genel Müdürlüğü 66
Sanayi ve Ticaret Bakanlığı 52, 53, 57, 61, 64, 65, 69, 127
Savunma Sanayii Yüksek Koordinasyon Kurulu 18
Sayıştay 62
Serbest Bölgeler Genel Müdürlüğü (DPT) 55, 61
Sermaye Piyasası Kurulu 24, 56
* Sınai Üretim Kooperatifleri Genel Müdürlüğü 66, 67
Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü 126
Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu 22, 137, 139, 140
Sosyal Sigortalar Kurumu 88, 104-107, 137, 141, 142
* Sosyal ve Ekonomik Konsey 59
* Sosyal ve Kültürel İşler Başkanlığı (Başbakanlık) 18
* Spor Talih Oyunları Kurumu 22
Spor Toto Teşkilat Müdürlüğü 22
- T
- Talim ve Terbiye Kurulu 86, 91, 92
Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü 22, 88, 124
Tarım İşletmeleri Genel Müdürlüğü 81
Tarım Orman ve Köyişleri Bakanlığı 52, 53, 57, 58, 77, 79, 80, 83, 88, 115, 116, 122-125, 174
* Tarımsal Yayım ve Eğitim Genel Müdürlüğü 80,83
T.C. Ziraat Bankası 79
Tekel Genel Müdürlüğü 84
* Teknoloji Enformasyon Merkezi 30
Teşkilatlanma ve Destekleme Genel Müdürlüğü (Tar.Orm.Köy.Bak.) 80, 83
Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü (DPT) 55
* Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü (Sanayi Bakanlığı) 66, 67
* Ticaret Bakanlığı 22, 61, 79, 81, 82, 84
* Ticaret ve Turizm Öğretimi Genel Müdürlüğü 84, 89
Toplu Konut İdaresi Başkanlığı 22, 52, 55, 124
Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı 55
Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Kurulu 54
Toprak Reformu Genel Müdürlüğü 79, 83
Turizm Bakanlığı 58, 116, 119, 120, 173, 174
* Türk Coğrafya ve Harita Enstitüsü 21
Türk Hava Kurumu 131
Türkiye Atom Enerjisi Kurumu 21
* Türkiye Bilimsel Araştırmalar Kurumu 30
Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu 21, 28-30
Türkiye Denizcilik İşletmeleri 129
Türkiye Elektrik Kurumu 73, 79, 124
Türkiye Kömür İşletmeleri Kurumu 72
Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı 73, 74
Türkiye Radyo-Televizyon Kurumu 20
Türkiye Taşkömürü Kurumu 72, 74
Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü 20, 24, 28, 152, 187, 214
* Türk Müzik Kurumu 99
* Türk Ölçümler Enstitüsü 21
* Türk Sinema Kurumu 99
* Türk Standartları Enstitüsü 21, 65
* Türk Tiyatro Kurumu 99, 100

U

Ulaştırma Bakanlığı 52, 124, 126, 127

* Uygulama Eşgüdüm ve Denetleme Genel Müdürlüğü (Çev.Doğa Kor.Bak.) 113, 114

V

Vakıflar Genel Müdürlüğü 20, 97, 101, 146, 147

* Verimlilik Sağlama Kurumu 21

Y

Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü (DPT) 55, 61

Yakın ve Orta Doğu Çalışma Eğitim Merkezi 136

Yapı ve Afet İşleri Genel Müdürlüğü 121

* Yasal Düzenlemeler Başkanlığı 23

* Yaygın Eğitim Genel Müdürlüğü 90

Yayımlar Dairesi Başkanlığı (MEB) 87, 95

Yüksek Denetleme Kurulu 20

Yüksek Hakem Kurulu 24, 135

Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu 22

Yüksek Planlama Kurulu 35, 53, 54, 60

(*) Kurulması önerilen kuruluşlar