

TARIM HİZMETLERİ VE TEŞKİLATININ YENİDEN DÜZENLENMESİ

Doç. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK

1. Bakanlar Kurulunun 18 Eylül 1963 tarih ve 6/2223 sayılı kararına dayanılarak kurulan «Tarım Bakanlığı Teşkilât Proje Grubu», takriben bir yıllık bir çalışmadan sonra «Tarım Hizmetleri ve Teşkilâtının Yeniden Düzenlenmesi» hakkındaki raporunu hazırlamıştır. İdareyi yeniden düzenleme çabası içinde, bu araştırma, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırmasından (Mehtap) sonra yapılan ilk büyük araştırmadır. Bu araştırmada, Anayasa, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Plânı gibi temel belgelere dayanılarak, tarımın amaçları ve bu amaçlara ulaşılması için yapılması gereken hizmetler tesbit edilmiş, ve bu hizmetleri yürütecek sorumlu kuruluşların görevleri, yetkileri, teşkilât yapısı gibi konular üzerinde durulmuştur. Mevcut durumun tahlil ve değerlendirilmesi yapılmış kısaca, tarım hizmet ve teşkilâtının yeniden düzenlenmesi ile ilgili meseleler, araştırmanın konusunu teşkil etmiştir. Bu araştırma ile ilgili rapor, 1964 yılı sonlarına doğru Tarım Bakanlığı Teşkilât Proje Grubu tarafından bastırılmıştır (1).

2. Bu yazıda başlıca iki meselenin açıklanmasına çalışılacaktır. Bunlardan biri, bu araştırmanın nasıl hazırlandığı ve yürütüldüğü meselesi, diğeri, bu araştırma ile teklif edilen yeni teşkilât düzenidir.

I. Yeniden Düzenlemenin Nedenleri

3. Kalkınma Plânı, idarede yeniden düzenleme yapılmasını, «plânların uygulanmasında en önemli araç olan Devlet idaresinin kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma» getirilmesi baki-

1) Tarım Hizmetlerinin ve Teşkilâtının Yeniden Düzenlenmesi Hakkında Rapor. (Tarım Raporu) Ankara 1964, s. 267.

mından zorunlu görmüştür (2). Bundan başka yine plânda Devletin tarım alanında yapacağı hizmetlerin neler olacağı belirtilmesi ve bu hizmetleri yürütecek teşkilâtın kurulması, başka bir deyimle tarım hizmetleri ve teşkilâtının yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür (3). Bu hususlar 1963 Yılı Programında da yer almıştır (4).

4. Bilindiği gibi, plânlı devrede idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmalarına, Merkezi Hükümet Teşkilâtı Araştırma Projesi (Mehtap) ile başlanmıştır. «Merkezi hükümet görevlerinin dağılışı tarzını tesbit etmek ve bu dağılışın âmme hizmetlerinin en verimli tarzda ifasına imkan verip vermediğini inceliyerek bu hususta teklif ve tavsiyelerde bulunmak» amacı ile yapılan bu araştırmada, tarım hizmetlerinin (orman ve hayvancılık dahil) yeniden düzenlenmesi ve bu arada Tarım Bakanlığı dışında bulunan tarım hizmetleri ile ilgili bazı kuruluşların sorumluluğunun Tarım Bakanlığına verilmesi, buna karşılık Tarım Bakanlığı bünyesinde yer alan bazı kuruluşların da Tarım Bakanlığından ayrılması tavsiye edilmiştir (5).

5. Gerek kalkınma Plânında yer alan ilkelerin, gerek Mehtap Raporunda belirtilen tavsiyelerin gerçekleştirilebilmesi için tarım hizmetleri ve bunları yürütmekle görevli kuruluşlar üzerinde bir araştırma yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacı gidermek amacı ile Bakanlar Kurulu, «Devlet Plânlama Teşkilâtı, Devlet Personel Dairesi, Türkiye ve Orta Doğu Amme idaresi Enstitüsü, İlgili Fakülteler, lüzum görülen yerli ve yabancı teşekküller ile işbirliği yapılarak bir araştırma yapılması» için Tarım Bakanlığına Yetki vermiştir (6).

6. 1931 yılında yeniden ayrı bir Bakanlık haline getirilen tarım teşkilâtının kuruluş ve görevleri ile ilgili kanun 1937 yılında çıkarılmıştır. 1937 yılında çıkarılan 3203 sayılı kanun, espri itibarıyla tarım teşkilâtını meslek gruplarına göre düzenlemiştir. Bu espriye dayanan Tarım Bakanlığı teşkilâtının 1937 yılından bu yana takriben yedi defa yeniden düzenlenmesine teşebbüs edilmiştir. Bu «teşebbüslerin başarılı sonucu vardiirilamamasının başlıca sebepleri olarak meselenin tüm halinde, tarımsal görev ve kuruluşlar üzerinde bir inceleme yapılmadan doğrudan Bakanlığın teşkilât

2) Kalkınma Plânı, Birinci Beş yıl, 1963 - 1967, Ankara 1963, s. 79.

3) Kalkınma Plânı, s. 186.

4) 1963 yılı Programı, s. 106.

5) Mehtap Raporu, s. 287.

6) Tarım Raporu s. 245.

tasarısının hazırlanması yoluna gidilmesi ve meslek grupları arasında mevcut anlaşmazlıklar gösterilebilir» (7). İşte bu sebeple Tarım Bakanlığının yeniden düzenlenmesi bir proje olarak ele alınmış ve bir araştırma konusu yapılmıştır.

II. Araştırmayı Yürütmekle Görevli Teşkilât

7. Tarım hizmetleri ve Teşkilâtının Yeniden Düzenlenmesi araştırmasının teşkilâtlandırılmasında, Mehtap Projesinin teşkilâtlandırılmasında uygulanan yola benzer bir yol tutulmuştur.

8. Tarım araştırmasının, Tarım Bakanlığı bünyesinde yer alan «üç ana meslek sınıfı» da gözönünde bulundurularak, «hertürlü mesleki mülahazalardan uzak ve objektif bir kriterle» yapılmasını sağlamak amacı ile Tarım Bakanlığında «Teşkilât Proje Grubu» adı altında bir teşkilât kurulmuştur (8). Daha önce işaret edildiği gibi bu teşkilât Mehtap Projesini yürüten teşkilâta benzemektedir. Teşkilât Proje Grubu, 1) Proje Yönetim Kurulu, 2) Proje Müdürü, 3) Araştırma Grubu, 4) Araştırma ekiplerinden meydana gelmiştir. Şimdi bu kuruluşları kısaca gözden geçirelim.

A — Proje Yönetim Kurulu

9. Projenin genel yönetiminden bu Kurul sorumlu olmuştur. Projenin genel çerçevesini ve esaslarını tesbit etmek, araştırmanın programlanması ile ilgili ilkeleri belirtmek, yönetim kurulu adına hazırlanan raporlara son şeklini vermek bu kurulun görevleri arasında yer almıştır. Bu kurulun üyeleri, Ziraat Fakültesi, Veteriner Fakültesi, Orman Fakültesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ortadoğu Teknik Üniversitesi İdari İlimler Fakültesi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü ve Tarım Bakanlığı mensupları arasından Tarım Bakanınca seçilmiştir. Bu kurula ayrıca Devlet Plânlama Teşkilâtı ve Devlet Personel Dairesi birer temsilci göndermiştir (9).

7) Adem Kara Elmas, Tarım Hizmetlerinin Reorganizasyonu, Ziraat Mühendisleri Odası, Kongre tebliği No : 5, Ankara 1965, s. 18.

8) Bakanlık Onayı, Tarım Raporu s. 248.

9) Yönetim Kurulu üyeleri : Ziraat Fakültesinden Prof. Dr. C. Öncü, Veteriner Fakültesinden Prof. Dr. M. Mimioglu, Orman Fakültesinden Prof. Dr. S. İnal, Ortadoğu Teknik Üniversitesinden Doç. Dr. A. Payaslıoğlu, Siyasal Bilgiler Fakültesinden Doç. Dr. Ş. Gözübüyük, Amme İdaresi Enstitüsünden K. Sürgit, Devlet Plânlama Teşkilâtından Ö. F. Erdem, Devlet Personel Dairesinden İ. Altın, Tarım Bakanlığında R. Aral, O. Özduval, S. Ok, A. Karaelmas,

10. Tarım araştırmasında, Proje Yönetim Kurulunun teşekkül tarzına büyük bir itina gösterilmiştir. Tarım Bakanlığının bünyesi gözönünde tutularak kurulun objektif olarak bir araştırma yapacak şekilde teşkilâtlandırılmasına dikkat edilmiştir. Bu Kurulda, bilhassa Tarım Bakanlığı dışından olan üyelere geniş ölçüde yer verilmiştir. On üç üyeli olan bu kurulun dokuz üyesi Tarım Bakanlığının dışından, Üniversitelerle çeşitli daire ve müesseselerden sağlanmıştır. Yine on üç üyeden yedi tanesinin Tarım Bakanlığı bünyesinde bulunan üç ana meslek grubu ile bir ilgisi yoktur. Hemen işaret edelim ki, yönetim kurulunda yer alan gerek Tarım Bakanlığı mensupları, gerekse meslek gruplarına eleman yetiştiren Fakülterden gelen üyelerin meslek kaygusunun üzerinde kalarak olağanüstü gayret göstermelerinin, projenin başarı ile sonuçlanmasında etkisi büyük olmuştur.

B — Proje Müdürü

11. Araştırmanın yönetiminden ve mali idaresinden sorumlu olmak, projenin gerektirdiği araştırmaların yürütülmesi ile ilgili işleri görmek, hazırlık çalışmalarını yapmak ve programlamak üzere, yönetim kurulu kendi üyeleri arasından birini Proje Müdürü olarak seçmiştir (10).

C — Araştırma Grubu

12. Araştırma ekipleri tarafından hazırlanan raporları incelemek, araştırma boyunca Proje Müdürüne yardımcı olmak üzere bir Araştırma Grubu teşkil edilmiştir. On iki üyeden meydana gelen bu kurula Proje Müdürü başkanlık etmiştir. Bu kurulda, Proje Yönetim kurulunun aksine olarak, çoğunluğu Tarım Bakanlığı mensupları teşkil etmiştir. Bu kurulda bulunan on iki üyeden yedi tanesi Tarım Bakanlığı mensuplarından, beş tanesi de Bakanlık dışı kurumlardan sağlanmıştır (11).

-
- 10) Proje Müdürlüğünü Tarım Bakanlığı Müşavirlerinden A. Karaelmas yapmıştır.
- 11) Araştırma Grubu üyeleri : Tarım bakanlığından, N. Acar, A. Adaoğlu, D. Güler, A. Karaelmas, S. Ok, E. Özkul, M. Tuncer, Ortadoğu Teknik Üniversitesinden Doç. Dr. A. Payaslıoğlu, Siyasal Bilgiler Fakültesinden Doç. Dr. Ş. Gözübüyük, Âmme İdaresi Enstitüsünden K. Sürgit, Emlâk ve Kredî Bankasından İ. Sulhin, Karayolları Genel Müdürlüğünden M. Özgüven, AID'den D. Casey (müşavir üye).

D — Araştırma Ekipleri.

13. Kendilerine verilen konularda araştırma yapmak, ve hazırladıkları raporları Araştırma Grubuna vermek üzere, araştırma ekipleri teşkil edilmiştir. Her araştırma ekibi bir başkan ile yeteri kadar araştırmacıdan kurulmuştur. Tarım Projesine dahil konuların araştırması için yirmi beş tane araştırma ekibi teşkil olunmuştur. Böylece teşkil edilen araştırma ekiplerinde çalışanların sayısı yüz otuzu geçmiştir. Her ekipte ortalama beş kişiden fazla kimse çalıştırılmıştır.

III. Projenin Yürütülmesi ile İlgili Çalışmalar

14. Proje Müdürü tarafından hazırlanan ve Proje Yönetim Kurulunca kabul edilen «Tarım Hizmetlerini Yeniden Düzenleme Projesi Uygulama Plânı» na göre, araştırmanın tamamlanması beş safhada mütalaa edilmiştir. Bunlar sıra ile aşağıda gösterilmiştir:

A — Hazırlık safhası,

B — Bilgi toplama safhası,

C — Tahkik ve değerlendirme safhası,

D — Araştırma Grubu raporlarının hazırlanması safhası,

E — Proje Yönetim Kurulu raporları ile genel raporun hazırlanması safhası.

Yukarıda sayılan safhalara ilâve olarak, Proje Yönetim Kurulu, nihai rapora dayanılarak mevzuat değişikliğini gerektiren tasarıların hazırlanmasını da öngörmüştü. Fakat mevzuatı hazırlama safhasının araştırma safhasından ayrılması ve bu son safhanın Bakanlıkca ele alınması görüşü bilahare Proje yönetim Kurulu tarafından benimsenmiştir.

A — Hazırlık Safhası

15. Bu safhada neyin, nerelerde, nasıl ve kimler tarafından araştırılması gerektiği konusunda hazırlıklar yapılmıştır. Genel olarak hazırlık çalışmaları ile ilgili ön çalışmalar Proje Müdürü tarafından yapılmış ve bazı hallerde Araştırma Grubunun yardımı sağlanmıştır. Hazırlık çalışmalarını düzenleyen metinlerin büyük bir kısmı Yönetim Kurulundan geçirilmiştir.

a) Araştırmayı yürütecek Teşkilât ile İlgili Hazırlık Çalışmaları

16. Araştırmayı yürütecek teşkilâtın neler olduğu, bunların teşekkül tarzı, görevleri, «Tarım Hizmetlerinin Yeniden Düzenleme Teşkilâtının Kuruluş ve Görev Talimatı» adındaki metinde belirtilmiştir. Bu talimat Proje Müdürü tarafından hazırlanmış ve Proje Yönetim Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

b) Araştırmanın konusu ve kapsama ile ilgili hazırlık çalışmaları

17. Bu konudaki hazırlık çalışmalarının ağırlık noktasını araştırmaya konu teşkil edecek tarımsal görevlerin tesbiti hususu teşkil etmiştir. Tarımsal görevlerin tesbitinde aşağıdaki esaslara uyulmuştur:

Halen Tarım Bakanlığı tarafından veya Tarım Bakanlığının dışında kalan Bakanlık veya Daireler tarafından yürütülen veya yürütülmesi gereken tarım hizmetleri, Beş Yıllık Kalkınma Plânında yer alan tarım ile ilgili ilkelerin ve Mehtap Raporunda belirtilen teklif ve tavsiyelerin ışığı altında tesbit edilerek gruplandırılmaya çalışılmıştır. Tarımsal görevlerin tesbiti ile ilgili ön çalışmalar Proje Müdürü tarafından yapılmış ve Araştırma Grubunun da yardımı sağlanmıştır. Tarımsal görevlerle ilgili taslak, Proje Yönetim Kurulunda tartışılarak nihai şeklini almıştır.

18. Tarımsal görevler tesbit edildikten sonra, halen bu görevlerin hangi kuruluşlar tarafından yapıldığı veya mevzuata göre yapılması gerektiği hususları da ayrıca belirtilmiştir. Bundan başka araştırmacılara kolaylık sağlamak amacı ile, her bir konuda gerek Kalkınma Plânında, gerekse Mehtap raporunda ileri sürülen tavsiyelere de ayrı başlıklar altında yer verilmiştir.

c) Araştırmanın yürütülmesi ile ilgili hazırlık çalışmaları.

19. Araştırmayı yürütecek teşkilâtın kurulması ve araştırma konularının tesbiti ile ilgili hazırlık çalışmalarından sonra araştırmanın yürütülmesi ile ilgili hazırlık çalışmaları yapılmıştır. Bu çalışmalar arasında bilhassa araştırma ekiplerinin teşkili, ekiplerde çalışacak kimselerin uygulayacakları esasların tesbiti üzerinde durulmuştur. Ayrıca ekiplere yön verme toplantıları da tertip edilmiştir.

20. Bir yandan araştırma ekiplerinde çalıştırılacak kimselerin her şeyden önce «bir araştırmacının taşınması lazım gelen vasıflara sahip bulunmaları» hususuna dikkat edilmiş, diğer yandan da, «ekiplerde araştırma konusu birim veya ihtisas kolundan yeter sayıda» kimse bulundurulmasına çalışılmıştır (12). Bu şartları haiz araştırmacıların tesbiti işi Proje Müdürü ile Araştırma Grubuna bırakılmıştır. Proje Müdürü, teşkil etmiş ve Araştırma Grubundan geçirmiş olduğu ekipler hakkında, Proje Yönetim Kuruluna bilgi vermiştir.

21. Araştırma ekiplerinin çalışmaları sırasında uyacakları esaslar bir metin halinde hazırlanmış ve araştırma ekiplerine dağıtılmıştır. Hazırlanan bu metne göre, araştırma ekipleri önce mevcut durumu gerek mevzuata, gerekse fiili duruma göre tesbit etmeye çalışacaklar, sonra mevcut durumun tahlili ile tavsiyelerin yapılması cihetine gideceklerdir. Burada ana hatlarına temas ettiğimiz hususlar tafsilatlı bir şekilde ekiplere dağıtılan talimatta açıklanmıştır.

22. Araştırma ekipleri teşkil edildikten ve araştırma ekiplerinin uyacakları esaslar hazırlandıktan sonra, bu ekiplerde yer alan kimselere yön verme amacı ile üç günlük bir program hazırlanmıştır. Bu Programda bilhassa araştırmacılara,

- 1) Tarım Hizmet ve teşkilâtını yeniden düzenleme projesi hakkında bilgi verilmiş;
- 2) Teşkilât esasları, tatbiki araştırma metodları ve teşkilât incelemelerinde dikkat edilecek hususlar açıklanmış;
- 3) Araştırmanın nasıl yapılacağı hakkında izahat verilmiş ve
- 4) Araştırma ekiplerinin çalışmalarına mütedair talimat esasları açıklanmıştır.

23. Araştırma ekiplerinin çeşitli daire ve müesseselerde gerekli araştırmalarını kolaylıkla yapabilmeleri, ihtiyaç duydukları bilgileri elde edebilmelerini sağlamak amacı ile gereken tedbirler hazırlık safhasında alınmıştır. Bu konuda Tarım Bakanlığına bağlı daire ve müesseselere Tarım Bakanı tarafından, Tarım Bakanlığı dışındaki daire ve müesseselere ise Başbakanlık kanalı ile tamim yapılmıştır.

12) Proje Yönetim Kurulunun 24 Ekim 1963 tarih ve 6 sayılı kararı.

B — Bilgi Toplama Safhası.

24. Bu safhada, Araştırma ekipleri, kendilerine verilen tarımsal görevlerle ilgili konular hakkında, gerek mevzuata, gerekse fiili duruma göre gerekli bilgileri toplamışlardır. Ekipler, konuları ile ilgili bilgileri toplarken, önceden hazırlanmış ve ekiplere dağıtılmış bulunan yazılı açıklamayı da göz önünde bulundurarak, ilgililerle zaman zaman temas etmişler, gerçeken hallerde anket gibi yollara da başvurmuşlardır.

25. Bilgi toplama safhasında ekipler ile Araştırma Grubu arasında işbirliği sağlanmış ve Araştırma Ekiplerinin karşılaştıkları güçlükler Proje Müdürü tarafından giderilmiye çalışılmıştır. Araştırmanın genel seyri hakkında ekiplere bilgi vermek, ekiplerin karşılaştıkları genel mahiyetteki güçlükler ve bunların hal çareleri bakımından ekipleri aydınlatmak için zaman zaman toplantılar da yapılmıştır.

C — Tahkik, tahlil ve Değerlendirme safhası.

26. Araştırma ekipleri tarafından toplanan bilgilerin ekipler tarafından ilk değerlendirilmesinin yapılmasında araştırma grubu üyelerinden de yararlanılmıştır. Toplanan bilgilerin nihai değerlendirilmesi yapılmadan önce, ilgili daire ve kuruluşlarla temasa geçilerek toplanan bilgilerin tahkiki ve tashihi yoluna gidilmiştir. Araştırma ekipleri, tahkik ve tashih edilmiş bilgilere dayanarak raporlarını hazırlamışlardır. Ekip raporlarının hazırlanması sırasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesinde yardımcı olmak üzere, araştırma grubu üyeleri ile ekipler arasında irtibat kurulmuş ve işbirliği sağlanmıştır. Araştırma ekiplerinin raporları arasında ahengin sağlanması, raporların Araştırma grubunda incelenmesini kolaylaştırmak amacı ile bir rapor plânı hazırlanarak ekiplere dağıtılmıştır. Ekiplerin raporları bu örneğe göre hazırlanmıştır. Toplanan bilgilerin değerlendirilmesinde, tavsiyelerin yapılmasında, bazı ekiplerin üyeleri arasında görüş ayrılığı çıkmıştır. Ekip raporlarında yalnız çoğunluğun görüşü yer almamış, ayrıca değişik görüş ve tekliflere de yer verilmiştir. Hemen ilave edelimki, ekip raporlarının büyük bir çoğunluğunda görüş birliği hakim olmuştur.

D — Araştırma Grubu Raporlarının hazırlanması safhası.

27. Araştırma ekiplerinin hazırladıkları raporlara dayanılarak, raportörler tarafından Araştırma Grubu ön raporları hazırlan-

mıştır. Bu raporlar hazırlanırken konu ile ilgili uzmanlardan ve araştırma ekibi üyelerinden yararlanılmıştır. Hazırlanan raporlar Araştırma Grubunda görüşülerek gerekli değişiklikler raportörler tarafından yapıldıktan sonra Araştırma grubu raporu haline getirilmiştir. Rapor nihai şeklini alırken bilhassa, araştırma ekiplerinin raporlarındaki vakıa, sonuç, teklif ve tavsiyeler ile Araştırma grubunda kararlaştırılan değişiklik ve ilâvelerin raportörler tarafından nihai rapora intikaline dikkat edilmiştir. Bu safhada da raporlar arasında ahengin sağlanması bakımından bir rapor örneği hazırlanarak raportörlere dağıtılmıştır.

E — Yönetim Kurulu raporlarının ve genel raporun hazırlanması safhası.

28. Tarımsal görevler ve teşkilât ile ilgili Araştırma Grubu raporları, Yönetim Kurulunda raportör ve konu ile ilgili uzmanların da katıldığı toplantılarda tartışılmıştır. Yönetim kurulu, tarafından Araştırma Grubu raporlarında gerekli değişiklik ve ilâveleri yapmak suretiyle, raportörler tarafından nihai raporlar hazırlanmıştır. Yönetim kurulunun raporlarının tartışmasında aşağıdaki usul uygulanmıştır. Çoğaltılan raporlar önceden kurul üyelerine, Proje Müdürlüğü tarafından dağıtılmıştır. Üyelerden kendilerine dağıtılan raporları incelemeleri ve rapora nazaran aykırı görüşleri veya rapora ilâve edilmesini istedikleri hususlar varsa bunları kurula bildirmeleri istenmiştir. Kurulda müzakereler esas itibariyle bu noktalar üzerinde cereyan etmiştir. Tereddüt edilen noktalarda uzmanların da fikirleri alınmıştır.

29. Yönetim Kurulu tarafından kabul edilen raporlar esas alınmak suretiyle, genel raportör tarafından (13). Bir Genel Rapor Tasarısı hazırlanmıştır. Bu tasarı hazırlanırken Genel Raportörden bilhassa, «yönetim kurulunda alınan kararlarda ittifaka varılmıyan hallerde, çoğunluğun taraftar olduğu görüşün öncelikle, azınlığın teklifinin de bunun peşi sıra, Raporda dayandıkları mucip sebeplerle birlikte belirtilmesine» dikkat etmesi istenmiştir (14). Bu görüşün ışığı altında hazırlanan Genel Rapor Tasarısı, yönetim kurulunda tartışılarak nihai şeklini almış ve Bakanlık makamına sunulmuştur.

13) Genel Raportörlük görevini Doç. Dr. Arif Payaslıoğlu yapmıştır.

14) Proje Yönetim Kurulunun, 25/9/1964 — 2/10/1964 tarih ve 30 sayılı kararı.

IV. Tarımda Ulaştırmak İstenilen Amaçlar.

30. Tarım hizmet ve teşkilâtının yeniden düzenlenebilmesi için her şeyden önce Türkiye'de tarım alanında ulaşılmak istenilen amaçların tesbit edilmesi gerekir. Bunun tesbitinde Anayasa, Birinci Beş Yıllık Kalkınma plânı gibi siyasi, hukuki ve hatta ilmi bakımdan hedefleri belirten temel kaynaklardan yararlanılmıştır. Tarım alanında ulaşılmak istenilen ekonomik ve sosyal amaçlar ve bu amaçların gerçekleştirilmesinde başvurulacak başlıca araçlar Raporunda aşağıdaki şekilde özetlenmiştir (15):

- a) Toprağın verimli olarak işletilmesini gerçekleştirmek, mülkiyet, tasarruf ve kullanma şekillerindeki düzensizliği ortadan kaldırmak, topraksız ve az topraklı çiftçileri toprak sahibi kılmak;
- b) Toprak kaynaklarını su ve rüzgâr erozyonundan korumak, tarıma elverişli hale getirilecek araziye ıslah, imar ve ihya etmek;
- c) Yeni meralar açılmasını durdurmak ve sürülmüş bazı marginal toprakların yeniden meraya çevrilmesine çalışmak;
- d) Ormanları korumak ve bunların sürekliliğini sağlamak, bozuk ormanları imar ve ıslah etmek, ağaçlandırma yolu ile yeni orman alanları kazanmak, su havzalarının doğal ve ekolojik dengesini gerçekleştirmek;
- e) Halkın gereği gibi ve daha fazla hayvansal proteinli gıdalarla beslenmesini sağlamak, tarımsal üretimi toplumun yararına uygun olarak artırmak, sanayileşmeyi gerçekleştirmek için ihracatı geliştirmek ve sanayiinin artan ham madde ihtiyacını karşılamak;
- f) Tarımla uğraşan nüfusun teknik bilgi ve teşebbüs kabiliyetini geliştirmek, emeğini değerlendirmek ve işletme araçlarına sahip olmalarını kolaylaştırmak;
- g) Kooperatificiliği geliştirmek, üreticilerin kendi kararlarında birlikler kurmasını desteklemek, Tarım odalarının kurulmasında yardımcı olmak;
- h) Devletin tarım sektöründe yapacağı hizmetlerin neler olduğunu tesbit etmek ve hizmetleri karşılayacak teşkilâtı kurmak; teknik personelin toprakta daha verimli ve daha çok çalışması için destekleyici tedbirleri almak; tarım hizmetlerinin tarım politikasına uygun olarak yürütülmesini sağlamak;

15) Tarım Raporu, s. 18.

i) Tarım alanı için usta ve orta derecede teknik personel yetiştirmek üzere eğitim programları düzenlemek;

j) Ekonomik ve sosyal hayatı adalete ve tam çalışma esasına göre düzenlemek; işsizliğin giderilmesine yardım etmek ve tarım dışı kesimlerin iş yaratma imkanlarının üstünde köyden şehire işçi akımının yarattığı şehirleşmeye engel olmak.

V. Tarım Hizmetleriyle Görevli Bugünkü teşkilât

31. Raporda, tarımsal görevlerin değişik statülere sahip, Tarım, Ticaret, Sanayi, Gümrük ve Tekel gibi bakanlıklara bağlı çeşitli kuruluşlar tarafından yürülmekte olduğu ve bir bütün teşkil etmesi gereken tarım politikasını belli amaçlara yöneltmek imkanı bulunmadığı belirtilmektedir. Şimdi, yukarıda işaret edilen bakanlıklar ararsına Köy İşleri Bakanlığını da dahil etmek gerekmektedir. Zira, tarım hizmetlerinden bazıları bu bakanlık tarafından yürütülmektedir.

32. Tarım Bakanlığının gerek merkez teşkilâtı, gerekse taşra teşkilâtı, tarım görevlerinin teşkilât birimleri arasındaki dağılımı karışık bir manzara arz etmekte ve rasyonel esaslara dayanmamaktadır. Tarım Bakanlığının merkez teşkilâtında bulunan ve doğrudan doğruya bakana bağlı olan icra birimlerinin sayısı oldukça çoktur. Bunlar doğrudan doğruya bakana bağlı olma yönünden aynı önem ve ağırlıkta bulunan kuruluşlar da değildir. Aynı nisbetsizlik genel müdürlükler seviyesinde de görünmektedir. Bir genel müdürlüğe bağlı olan alt birimlerin de sayısı normalin üstündedir. Her iki kademede de yönetim ve denetim güçlükleri ile karşılaşmaktadır. Bunlara ilâve olarak, bakanlığın merkez teşkilâtında, mahiyetleri itibariyle bir birine benzer, az çok bir bütün teşkil eden görevler belirli merkezi birimlerde toplanmıyarak çeşitli, bir birinden farklı, birimlere dağıtılmış ve bunlar arasındaki koordinasyon meselesine de gereken önem verilmemiştir. Merkezdeki bu karışıklığı, bakanlığın taşra teşkilâtında da görmekteyiz. Bakanlığın taşra teşkilâtında bulunan birimler ayrı ayrı merkezlerden emir alan, bir biri ile irtibatı bulunmayan, ayrı bakanlıklara mensup birimlermiş gibi hareket eden birimler intibasını vermektedir. Bunlar arasında da gerekli koordinasyonun sağlanması hemen imkansız olmaktadır. Bütün bu durumlar göz önünde bulundurularak Raporda aşağıdaki teşkilât düzeni teklif edilmiştir.

IV Teklif edilen yeni teşkilât düzeni

33. Tarım hizmetlerinin yeniden teşkilâtlanmasında, gerek amme idaresinin genel ilkeleri gerekse tarım hizmetleri ile ilgili ve Türkiyeye has özelliklerden çıkabilecek ilkeler göz önünde bulundurulurak, raporda aşağıdaki teşkilât düzeni teklif edilmektedir (16). Buna göre, Tarım Bakanlığının bünyesinde yer alması gereken görevler iki ana grupta toplanmaktadır. Bunlardan biri icra görevleri, diğeri danışma görevleri ile yardımcı görevlerdir.

A — Danışma görevleri ve Yardımcı Görevler.

34. Bu gruba girmesi uygun görülen başlıca hizmet ve faaliyetler şunlardır.

- a) Tarımsal ekonomi, plânlama ve bütçeye ilişkin görevler,
- b) Teftiş ve denetleme hizmetleri,
- c) Organizasyon ve metod görevleri,
- d) Hukuk işleri,
- e) Personel işleri,
- f) Muhasebe hizmetleri,
- g) Yayın, haberleşme ve kitaplık faaliyetleri,
- h) Dış münasebetler,
- i) Levazım işleri,
- j) İnşaat, tamirat ve taşıt işleri,
- k) Evrak işleri,
- l) Danışmaya ilişkin diğer hizmetler.

Yukarıda sayılan hizmetlerin birçoğu halen Tarım Bakanlığında hem doğrudan doğruya Bakan'a bağlı birimler tarafından hem de icracı birimler içinde çeşitli kuruluşlar halinde yer almaktadır. Yeniden düzenlemede bütün bu danışma ve yardımcı birimler Bakanlık seviyesinde teşkilâtlandırılmalı ve icracı birimler içinde, prensip itibariyle danışma ve yardımcı birimler kurulmasına imkan verilmemelidir.

B — İcra Görevleri.

35. Tarım hizmetlerini yürütmekle görevli icra birimlerinin

16) Tarım Raporu s. 40.

yeniden düzenlenmesinde iki noktanın üzerinde önemle durulmuştur. Bunlardan biri Tarım Bakanlığında ayrılabilen görev ve teşekküller, diğeri Tarım Bakanlığı bünyesine alınması gereken görev ve teşekküllerdir.

a) Tarım Bakanlığında ayrılabilen görevler.

36. Proje Yönetim Kurulunda, aşağıdaki kuruluşların, yeni düzende, Tarım Bakanlığı bünyesinden çıkarılması teklif edilmiştir:

37. **Orman Genel Müdürlüğü** — Orman hizmetlerinin mahiyeti itibariyle diğer tarım hizmetlerinden farklı olduğu, Orman Genel Müdürlüğünün Tarım Bakanlığı dışında tutulabileceği konusunda üyeler arasında bir görüş birliği olmasına karşılık, Orman Genel Müdürlüğünün bağlantı yerinde ve orman hizmetlerinin yeniden teşkilâtlandırılması konusunda görüş ayrılıkları olmuştur (17).

38. **Topraksu** — Kurul üyeleri oybirliğiyle, Topraksu'nun toprak reformunu yürütecek kuruluş veya bakanlık içinde yer alması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Buna karşılık üyeler, toprak reformunu yürütecek kuruluş ve bu kuruluşun bağlantı yeri konusunda bir fikir birliğine varamamışlardır. Bir kısım üyeler, toprak reformunun Tarım Bakanlığı tarafından yapılması ve dolayısıyla Topraksu'nun Tarım Bakanlığı bünyesinde kalması fikrini savunmuşlardır (18).

39. **Meteoroloji** — Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü konusunda Kurul üyelerinin büyük bir kısmı, Mehtap Raporunda ileri sürülen tavsiyenin aksine (19), bu kuruluşun Tarım Bakanlığı bünyesinde kalması gerektiği sonucuna varmışlardır. Üyelerden bir kısmı da Mehtap Raporundaki tavsiyeye uygun olarak Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğünün Tarım Bakanlığının bünyesinde çıkarılması teklif etmişlerdir (20).

b) Tarım Bakanlığı Bünyesine Alınması Gereken Görevler.

40. Tarım Bakanlığı bünyesine alınması düşünülen görevler konusunda kurul üyeleri arasında büyük bir görüş ayrılığı olmamıştır. Yönetim kurulu bu konuda aşağıdaki sonuçlara varmıştır:

17) Tarım Raporu s.42.

18) Tarım Raporu s. 43.

19) Mehtap Raporu, s. 309.

20) Tarım Raporu s. 45.

41. **Toprak Mahsulleri Ofisi, Et Balık Kurumu, Tekel İşletmeleri** — Kurula hakim olan genel kanaata göre, Toprak Mahsulleri Ofisi, Et ve Balık Kurumu ve bazı tekel işletmeleri (çay tütün ve içki gibi), Tarım Bakanlığına bağlanmalıdır. Aynı Görüş Mehtap Raporunda da benimsenmiştir (21).

42. **Su Ürünleri ve Gıda** — Su ürünleri ve gıda konusunda Mehtap Raporunda ileri sürülen tavsiyeler (22) kurulca aynen benimsenmiş ve her iki konunun Tarım Bakanlığı bünyesinde yer alması uygun görülmüştür.

43. **Şeker Şirketi** — Şeker Şirketi Anonim Ortaklığının faaliyet alanı itibariyle tarım ve tarımsal ürünler teknolojisi alanında yer aldığı ileri sürülmüş fakat şimdilik bu teşkilâtın Tarım Bakanlığı bünyesine alınmasına ihtiyaç duyulmamıştır.

44. **Ziraat Bankası** — Önemli bir tarımsal kredi kurumu olan Ziraat Bankasının bugünkü durumu gözönüne alınarak yakın bir gelecekte Tarım Bakanlığına Bağlanması mahzurlu telakki edilmiştir. Yeni bir kredi kurumunun tesisi imkanları üzerinde durulması tavsiye edilmiştir.

C — Teklif edilen Merkez Teşkilâtı.

45. Tarımsal görevlerin tesbitinden sonra, Tarım Bakanlığının merkez teşkilâtının yapısı üzerinde kurul üyeleri arasında görüş ayrılıkları olmuştur. Kurula yapılan teklifler arasında bilhassa iki görüş dikkati çekmiştir.

a) Birinci Görüş:

46. Kurul üyelerinin çoğunluğu tarafından benimsenen bu görüşe göre, yeni teşkilât düzeninde çiftçi, çiftçinin ihtiyaçları ve tarım işletmelerinin geliştirilmesini hedef tutan «başlıca tarımsal hizmet ve faaliyetler teşkilâtlanmaya esas olarak alınmıştır». Başka bir deyimle, tarım politikasını hazırlıyacak ve uygulıyacak kuruluşların, belirli fonksiyon gruplarına göre teşkilâtlandırılması esas benimsenmiştir. Bu görüşe göre, esas tarım hizmetleri ile ilgili merkez kuruluşları şunlardır:

21) Mehtap Raporu s. 316.

22) Durumu ihtilâflı olan, Topraksu ve Meteoroloji teşkilâtına burada yer verilmemiştir.

1) Araştırma, yayım ve eğitim :

- a) Tarımsal araştırma,
- b) Tarımsal yayım,
- c) Tarımsal eğitim.

2) Üretim ve donatım :

- a) Bitki üretme,
- b) Tarımsal donatım,
- c) Hayvan üretme,

3) Savaş ve Kontrol :

- a) Hayvan hastalık ve zararlılarına ilişkin savaş ve kontrol,
- b) Bitki hastalık ve zararlılarına karşı savaş ve kontrol.

4) Değerlendirme ve pazarlama :

- a) Tarım Teknolojisi ve gıda,
- b) Teknik yardımlar ve kontrol, (22).

b) İkinci Görüş:

47. Proje yönetim kurulunda azanılık görüşü olarak ortaya çıkan bu ikinci görüşe göre, Tarım Bakanlığının merkez teşkilâtı görev esnasından ziyade «konu esasına» dayanan bir teşkilât düzenine sahip olmalıdır. Buna göre Tarım Bakanlığının Merkez teşkilâtının esas birimleri şunlar olmaktadır.

1) Tarım:

- a) Donatım,
- b) Bitki ıslah ve üretimi,
- c) Savaş ve kontrol.

2) Hayvancılık:

- a) Islah ve üretim,
- b) Savaş ve kontrol,

3) Su ürünleri ve gıda:

- a) Su ürünleri,
- b) Gıda teknolojisi,

4) Tabii kaynaklar:

- a) Topraksu,
- b) Meteoroloji,
- c) Toprak İskan,

5) Araştırma, yayım ve Eğitim:

48. Her iki görüşte de danışma ve yardımcı görevleri yürütecek teşkilâtın icra birimleri dışında ve bakanlık kademesinde teşkilâtlandırılmaları öngörülmüştür. Bu sebeple, yukarıda açıklanan ve her iki görüşü aksettiren teşkilât birimleri arasında danışma ve yardımcı birimlere yer verilmemiştir.

D — Teklif edilen Tasra Teşkilatı:

49. Tarım Bakanlığının taşra teşkilâtı konusunda da proje yönetim kurulu üyeleri arasında bir görüş birliğine varılmamıştır. Bu konuda da çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Merkez teşkilâtında da olduğu gibi burada da biri çoğunluk, diğeri azınlık görüşü olmak üzere yalnız iki görüşe yer vereceğiz. Bu iki Kurulda, görüşün ortasında yer alan diğer görüşler de ileri sürülmüştür. Bunlara burada temas etmiyeceğiz.

a) Birinci görüş :

50. Kurul üyelerinin çoğunluğu tarafından benimsenen bu görüşe göre, tarım bakanlığının taşra teşkilâtı, hem bölge esasına göre, hem de il ve ilçe seviyesinde teşkilâtlandırılmalıdır. Bölge teşkilâtı merkez teşkilâtına mütenazır olmalıdır. Merkezdeki esas birimlere, bölge kademesinde de yer verilmelidir. İl ve ilçe seviyesinde ise, bilhassa üç hizmet grubuna yer verilmeli ve bunlar bir baş altında idare amirlerine bağlanmalıdır. Bu hizmet grupları şunlardır:

- 1) Tarımsal yayım ve çiftçi eğitimine ilişkin hizmetler,
- 2) Kamu düzenine ilişkin tarım hizmetleri,

3) Veteriner hekimliği hizmetleri.

b) İkinci görüş :

51. Bu görüşe, merkez teşkilâtında olduğu gibi konu esası hakim olmuştur. Bu da bölge esasını kabul etmiş, fakat bölge teşkilâtının, konuların özelliklerine göre ayrı ayrı kurulması gerektiği ve bütün tarım görevlerini kapsıyacak bir bölge teşkilatına ihtiyaç bulunmadığı ileri sürülmüştür. İl ve ilçede bulunan Teşkilât bakımından tarım hizmetlerinin bitki ve hayvan ayırımına göre ayrı ayrı başlar altında teşkilâtlandırılması ve her ikisinin de doğrudan doğruya idare amirlerine bağlanması ileri öngörülmüştür.

VII. Sonuç :

52. Tarım araştırması raporunda, gerek merkez teşkilâtı, gerekse taşra teşkilâtı konusunda ileri sürülen teklif ve karşı teklifleri kısaca görmüş bulunuyoruz. Bu görüşleri ihtiva eden Rapor, Hükûmet tarafından Devlet Plânlama Teşkilâtı bünyesinde yer alan «İdari ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu» na intikal ettirilmiştir. Rapor, bu komisyon tarafından büyük bir süratle incelenerek bazı tavsiyelerle derhal uygulanması için teşebbüse geçilmek üzere, Tarım Bakanlığına durum bir yazı ile bildirilmiştir.

53. İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonunun, Rapor hakkındaki mütalaarı içinde,

1) Tarım Bakanlığının merkez teşkilâtının fonksiyon esasına göre teşkilâtlandırılması;

2) Yeniden teşkilâtlandırmanın gerektirdiği tasarıların süratle hazırlanması;

3) Raporda yer alan ve gerçekleştirilmesi herhangi bir mevzuata ihtiyaç göstermeyen tekliflerin derhal uygulanmasına geçilmesi, gibi önemli tavsiyeler yer almıştır.

54. Raporda uygulamanın nasıl yapılması gerektiği, uygulamada dikkat edilecek ilkelere açık bir şekilde yer verilmiş olmasına ve İdareyi ve İdari Metodları geliştirme Komisyonunun tavsiyesine rağmen, Tarım Bakanlığındaki uygulama ile ilgili çalışmaların çok yavaş bir seyir takip ettiği görülmektedir. Uygulama çalışmalarının hızlandırılması tarım hizmetlerinin daha rasyonel bir hale getirilmesi bakımından isabetli bir yol olacaktır. Uygulama esnasında birçok problemlerle karşılaşıldığı muhakkaktır. Karşılaşılan veya kar-

şılacaktır güçlükleri yenmek, uygulamayı kolaylaştırmak Tarım Bakanlığı camiasına düşen bir ödevdir. Mevcut teşkilât elile yeniden düzenleme yoluna gidilmesinin ortaya çıkarabileceği güçlüklerle burada işaret etmeyi lüzumsuz buluruz. Bilindiği gibi, yeniden düzenlemede, mevcut teşkilât birimlerinin yetkilerini artıran durumlarını sağlamlaştıran, mevcut elemanlara daha iyi imkânlar sağlayan yeniden düzenleme teklifleri mevcut personel arasında ve teşkilât içinde iyi karşılanır ve süratle gerçekleştirilmesi istenir. Buna karşılık, mevcut teşkilâta bazı birimlerin ortadan kalkması, yahut görev ve yetkilerinde bir azalma olması, yahut personelin görev ve yetkilerinde muhtemel değişikliği gerektiren veya o intibai verecek yeniden düzenleme hareketlerine karşı daima mevcut teşkilât veya teşkilâta bulunan personel mukavemet eder. Bütün bu güçlüklerin yenilmesi her şeyden önce, Tarım Bakanlığı camiasında yer alan çeşitli meslek mensuplarının karşılıklı olarak iyi niyet ve anlayış göstermelerine bağlıdır.